

Crisis urbana en el área metropolitana de Caracas

GIULIETTA FADDA CORI

INTRODUCCIÓN

El presente artículo, basado en la realidad del Área Metropolitana de Caracas (AMC), pretende poner en relación la crisis urbana, los movimientos sociales urbanos (MSU) y la acción del Estado. Establecida dicha articulación, se plantea, como interrogante, cuál es el papel del gobierno local tanto en estas interrelaciones como frente a la participación ciudadana.

Antes de entrar al desarrollo del tema, queremos hacer una digresión para definir algunos términos, a los cuales hacemos recurrentemente referencia en el texto. Ellos son:

- “Crisis urbana”: se entenderá de acuerdo a Castells (1979:14), como “la crisis de servicios colectivos necesarios a la vida de las ciudades”, la cual nacería “de la imposibilidad del sistema para producir aquellos servicios cuya necesidad ha suscitado”.
- “Cuestiones problematizadas”, de acuerdo a Oszlak y O'Donnell (1982:90), serían aquellas necesidades o demandas que —a diferencia de otras que quedan rezagadas— “son ‘socialmente problematizadas’, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede o debe hacerse ‘algo’ a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigente... Toda ‘cuestión’ atraviesa un ‘ciclo vital’ que se extiende desde su problematización social hasta su ‘resolución’”.

Dentro de estos lineamientos, se entiende el término “resolución” como la desaparición del problema, sin que ello implique solución del mismo: el problema puede desaparecer por la aparición de otros, por represión del sector social que los planteaba, etcétera.

“Así, la toma de posición implicada por una política estatal puede ir desde intentos de solución sustantiva hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de resolución” (*ibid.*: 88).

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA CRISIS URBANA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (AMC)

En el nivel nacional, el AMC ha sufrido en las últimas décadas un incontenible proceso de desarrollo urbano y de concentración espacial. Este hecho nos indica una primera serie de características generales de su espacio-social, las cuales podríamos esquematizar como sigue:

El AMC concentra actualmente alrededor del 22% de la población del país y ha sido durante décadas el polo de atracción de las migraciones, tanto nacionales como extranjeras. Además, ha mantenido a través del tiempo el primer rango en términos demográficos con respecto a otras ciudades venezolanas y una alta tasa interanual de crecimiento. Concentra, asimismo, actividades financieras, comerciales, industriales y de servicios y una mayor dotación de infraestructura económica y social. Centraliza, por otra parte, el poder político y su estructura institucional, así como también una significativa porción de las inversiones del Estado, junto a situaciones favorables para la generación de excedentes.

En el nivel intraurbano, estas características inciden en una agudización, entre otros, de los problemas demográficos, de segregación urbana, de déficit de servicios, los cuales serían fuente potencial de conflicto y de movilizaciones vecinales. Dado que estos aspectos son pertinentes a nuestro objeto de estudio, pasamos a dar una descripción general de los mismos:

Concentración y segregación poblacional

El papel de polo económico desempeñado por Caracas en la acumulación, está estrechamente vinculado a su significativo crecimiento demográfico. Éste, por su parte, ha manifestado marcadas tendencias concentradoras, llegando su tasa, entre los años 1961 y 1971, a un 4.43% y al 4.30% entre 1971 y 1981, índices que superan el crecimiento regional (4.19% para 1961-1971) y nacional (3.36% para el mismo período) (OMPU, 1983:19).

Como producto del crecimiento señalado, la población del AMC, que era de:

272 972 habitantes en 1936, pasa a
712 098 en 1950, a
1 371 981 en 1961, a
2 326 152 en 1971 y a
3 200 000 en 1981.

Esto indica que en los últimos 45 años, la población del AMC se multiplica casi por doce veces, lo cual es un crecimiento explosivo que tendrá sustancial incidencia en sus procesos urbanos.

Este violento crecimiento de la población no es plenamente absorbido por el mercado de trabajo que ofrece Caracas. Según datos de la OCEI (1985), el desempleo en el Distrito Federal alcanza un 12.4%. Si a dicho desempleo le sumamos, por una parte, el subempleo progresivo y el hecho de que “un 80% de los empleos estables son remunerados en los límites de la subsistencia” (Palacios, *et al.*, 1976:213) y, por otro lado, las fuertes alzas de los valores de la tierra y de los bienes urbanos, comprenderemos que una alta proporción de los habitantes del AMC quedan excluidos de las posibilidades de consumo de gran parte de los bienes urbanos. El precio del m² construido ha aumentado en Caracas entre los años 1970 y 1977 en un 300%, en tanto que el ingreso por hogar lo ha hecho sólo en 196% (Infante y Sánchez, 1980:139), lo que implica un deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores sociales. Esto explica que cada vez mayores estratos de la población queden fuera de las opciones que les ofrece el mercado de bienes urbanos y pasen, por lo tanto, a incrementar el número de vecinos de los asentamientos humanos no regulados.

Se estima que entre 1972 y 1980, el crecimiento absoluto de los habitantes de los barrios pobres de Caracas fue de 800 000 (OMPU, 1980:6, *Diagnóstico*) y que en la actualidad un alto porcentaje de la población total del AMC es segregado a estas zonas. Esto significa que en Caracas hay alrededor de dos millones de personas (FUNDACOMUN-Ornes, 1985:11) que viven en condiciones absolutamente precarias. Asentados, generalmente en forma ilegal, en terrenos desestimados por el mercado urbano, sobre los cuales usualmente se autoconstruyen, en materiales de desecho, los “ranchos” que les servirán de vivienda. Sin embargo, tanto la dotación de servicios infraestructurales y comunitarios, como la posibilidad de permanencia en los terrenos, superan los límites de solución individual y pasan a depender sustancialmente de las políticas gubernamentales. Es precisamente para la obtención de tales servicios y reivindicaciones que la comunidad suele organizarse y presionar colectivamente al Estado. De esta forma, las movilizaciones urbanas populares de la última década han sido principalmente motivadas por problemas relacionados con desalojos de zonas de ranchos, reivindicaciones por vivienda, agua, limpieza de basura, cloacas, electrificación, vialidad, etcétera.

Las recién señaladas características —de crecimiento demográfico y de exclusión de grandes sectores de la población de importantes procesos de consumo de bienes y servicios urbanos— nos están evidenciando un desajuste entre las necesidades sociales de la ciudad y el equipamiento urbano disponible para dar satisfacción a tales requerimientos. Veamos, pues, algunos de los indicadores más representativos de la situación deficitaria del AMC.

Déficit de servicios

Vivienda:

De acuerdo a estimaciones de OMPU, el déficit de vivienda acumulado hasta 1981 en el AMC llegó a 252 993 unidades. La demanda anual, por su parte, llega a alrededor de 35 455 unidades, de las cuales 25 130 corresponderían a viviendas de interés social (OMPU, 1985:5).

Educación:

Según datos de OMPU (1983:58) para 1981 se atiende sólo un 40% de la demanda de matrícula pre-escolar, quedando por lo tanto, un déficit equivalente al 60%. En educación básica el déficit para ese mismo año es del 22% y en el ciclo diversificado éste alcanza el 70%. A esto habría que agregar que existe una tendencia creciente a la privatización de la educación (*ibid.*:58) y que los problemas ocupacionales y de ingreso familiar inciden en una alta tasa de deserción escolar en los sectores de menores ingresos. Como se puede deducir, la posibilidad de educación de estos sectores es escasa y de allí también su alto porcentaje de analfabetismo.

Asistencial:

De acuerdo a cifras de OMPU (1983:52), en el AMC existe un índice de 4.38 camas y de 0.8 consultorios por cada 1 000 habitantes. Más específicamente (OMPU, 1978:258), un 22% de la demanda de hospitalización del AMC para el año 1976 queda desatendida y el déficit de consultorios externos alcanza 382 unidades. Se nota además, en el lapso comprendido entre 1966 y 1981 una tendencia a la privatización de los servicios (OMPU, 1983:52).

Transporte:

Otro de los graves problemas del AMC es el relativo a la ineficiencia del transporte. De acuerdo a OMPU (1978:516) "los niveles actuales de servicio en el sistema primario de vías durante las horas pico son muy bajos y deficientes", próximos a un congestionamiento cercano al embotellamiento total.

Dicho nivel crítico es atribuible, en gran parte, al desarrollo irracional del sistema. Éste se caracteriza por la poca participación del sector público y la ausencia de un plan organizado de transporte colectivo, junto a una trama vial incompleta y un uso excesivo del vehículo particular. El índice para 1981 llega a 0.71 vehículos por familia. Para ese mismo año se verificó que del total de viajes, el 51% se hizo en auto particular y el 49% en transporte público (OMPU, 1983:72), en circunstancias en que los automóviles privados transportan un promedio de 1.25 personas por vehículo en las horas pico, mientras que el público absorbe cerca de

41 pasajeros por cada uno, hecho que le proporciona una eficiencia muy superior a la de los automóviles.

Es probable, que a pesar de la construcción del metro, esta situación se mantenga por ahora, puesto que éste cubre un porcentaje reducido de los desplazamientos en la ciudad. No obstante, a mediano plazo se espera que el impacto de este nuevo sistema cambie las condiciones de transporte en el AMC, ya que ellas serán reestructuradas.

Recreacional:

Las áreas recreacionales en Caracas, han manifestado una tendencia regresiva en los últimos años: el índice de 1.57 m²/habitante existente para 1950, baja al 1.28 m²/habitante para 1966 y a 1.02 m²/habitante para 1971. "Para 1981 el índice existente en el servicio recreacional a nivel comunal en todos los tipos de parques, excluyendo el Metropolitano, fue de 0.57 m²/habitante, índice bastante bajo que es difícil de mejorar, dada la naturaleza del proceso de urbanización en el Área Metropolitana Total" (OMPU, 1983:62).

Aspectos ambientales

El desarrollo urbano del AMC ha desencadenado una serie de problemas ambientales, entre los cuales se encuentran:

- La contaminación ambiental por descarga de aguas negras, falta de canalización de alcantarillado y cloacas, difícil acceso al agua potable.
- La contaminación visual, atmosférica y sónica.
- La contaminación por desechos sólidos: domésticos e industriales.
- El deterioro causado por el proceso de urbanización indiscriminado y su consecuente congestionamiento.
- La deforestación con su efecto de cambios climáticos.

DE LA CRISIS A LAS MOVILIZACIONES URBANAS EN EL AMC

Es indudable que la situación de crisis urbana descrita no es independiente de la intervención que ha tenido (u omitido) el Estado y que sus políticas involucran además a sectores de la sociedad. No obstante que los diferentes gobiernos han abordado, a través de sus respectivas políticas, el problema de los déficits urbanos, los indicadores recién señalados nos sugieren que la crisis no sólo persiste, sino que se ha ido agudizando a través del tiempo. Si, por otra parte, entendemos, de acuerdo a Borja (1975:54), que la noción del Movimiento Social Urbano, a pesar de su generalidad, indica la existencia de conflictos sociales referidos al con-

sumo de bienes y servicios sociales, podríamos presuponer para el AMC, de acuerdo a la situación descrita, la potencial existencia de tales movilizaciones. Evidentemente, la mera presencia de contradicciones no es condición suficiente para que se generen movimientos sociales. Ellos requieren, además, un cierto grado de organización comunitaria y determinadas coyunturas.

De hecho, en Caracas sólo se puede hablar con propiedad de Movimientos Sociales Urbanos a partir de la caída de la dictadura, en 1958. Luego, paulatina y directamente relacionadas con las políticas emprendidas por el Estado, las movilizaciones se van haciendo más sistemáticas, más orgánicas y más extendidas.

Es así como en 1975, consecutivamente a una serie de políticas agresivas por parte del Estado, las luchas contra los desalojos, que habían partido especialmente de una zona de Caracas, se extienden a distintos sectores de la ciudad y diversifican sus objetivos. Además, la resistencia y agresividad de las mismas se hacen más fuertes, a pesar de las medidas represivas del Estado.

Dentro de la amplia y heterogénea gama de movimientos que se dan a partir de 1970 en el AMC, se hace necesario establecer ciertas diferencias y especificidades. Con este objetivo asumimos la tipología de los MSU para el AMC que proponen Romero y Yegüez (1978). Aun teniendo en cuenta que cualquier clasificación presenta riesgos, la adoptamos sólo como una herramienta de trabajo que permite delimitar y simplificar la comprensión del tema.

Los MSU del AMC, de acuerdo a dicha tipología, se clasifican en tres grupos: I) aquéllos que enfrentan al Estado como representante de la clase dominante con los sectores populares; II) aquéllos que enfrentan al Estado como agente urbano con sectores medios y populares, y III) aquéllos que contraponen facciones de los sectores dominantes. En el cuadro núm. 1 hacemos una síntesis de la mencionada tipología.

Examinando los tres tipos de conflictos descritos para el AMC y resumidos en el cuadro núm. 1, observamos que todos cumplen con la caracterización que hace Borja (*op. cit.*) en el sentido de que los tres se relacionan en alguna forma con el consumo de bienes y servicios urbanos. Consideramos, además, que los tres tipos de movimiento inciden no sólo en la conformación del espacio urbano, sino en algo igualmente importante: la posibilidad de influir o modificar decisiones tomadas (o por tomar) por parte del Estado. O sea, los tres inciden en la probabilidad de introducir cambios en las políticas estatales a través de una participación ciudadana impuesta desde la base. Pensamos que si los MSU lograsen modificar decisiones tomadas "desde arriba" (políticas estatales), estarían consiguiendo, en cierta medida y coyunturalmente, una transferencia de poder, la cual puede ser más o menos perdurable de acuerdo a la evolución del movimiento mismo. Es en este sentido que nos parece de gran interés estudiar la gama completa de experiencias habidas en la ciudad

CUADRO NÚM. 1

TIPOS DE CONFLICTOS URBANOS REGISTRADOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

	ESTADO (Representante clase dominante)	Probl./Sectores sociales	REIVINDICACIONES
I. ENFRENTAMIENTO ENTRE		Deficit: - Vivienda - Equipamiento colectivo - Servicios Clase obrera Empleados Trabajadores temporales	"Cese a desalojos" "No a las barracas" "Rechazos a traslados al interior" "Escuelas ya" "Reubicación justa en Caracas" "Reubicación en viviendas decentes" "La tierra es de quien habita" "No al aumento del pasaje" "Muros de contención, pavimentación, calles, cloacas, escaleras" "Queremos agua todos los días"
II. ENFRENTAMIENTO ENTRE	ESTADO (AGENTE URBANO) INAVI-FUNDACARACAS OMPUCONCEJOS-MUN.	Planes urbanos: - Renovación urbana - Modificación vías - Cambios zonif, etc. Base social heterogénea: Clase obrera. Empleados Prof. técnicos Pequeños comerciantes	"No a la destrucción de nuestra parroquia" "No a la destrucción de nuestras viviendas" "Que se respete nuestra manera de vivir" "Nos oponemos a la sustitución de nuestras casas por bloques" "El plan de renovación urbana es un plan de desalojo" "Remodelación sí, renovación no"
III. ENFRENTAMIENTO ENTRE SECTORES SOC. DOMINANTES	SECTORES POPULARES SECTORES MEDIOS HABITANTES ZONAS RESIDENCIALES DUEÑOS UNIDADES PRODUCCIÓN	Profesionales Med. y pequeños industr. Gerentes Comerciantes Ejecutivos Intelectuales Asociaciones (FACUR)	- Defensa a sus condiciones de vida - Piden respetar ordenanzas - Rescatar áreas verdes o educacionales - Denunciar construcciones piratas

FUENTE: Elaboración propia según tipología de Romero y Yegüez.

y tratar de analizar su forma de relacionarse con los organismos estatales que enfrentan.

Intentando proporcionar una visión sinóptica y parcial de tales experiencias, incluimos una enumeración y un resumen ilustrativo en los cuadros 2, 3 y 4 de los principales movimientos sociales de tipo I ocurridos en Caracas en los últimos años.

Para la elaboración de los mencionados cuadros hemos tomado como modelo la trama de relaciones teóricas que para el análisis de los MSU describen Castells, Cherki, Godard y Mehl (1977). Basándonos en ella y con la información sobre los MSU de tipo I que encontramos descrita para Caracas,¹ hicimos, como primera aproximación al estudio de estas movilizaciones, un cuadro esquemático que considera, a diferencia del modelo, un número menor de parámetros. No pretende proporcionar un análisis detenido de los casos allí especificados, sino una visión general de los mismos. De este modo presentamos un resumen sinóptico que permite una ordenación para el análisis o la comparación de los casos descritos, de acuerdo a diez parámetros principales. El cuadro núm. 2, nos da una visión de los MSU tipo I del AMC en los años 1972-1974. El cuadro núm. 3 hace lo mismo para los años 1975-1978 y el cuadro núm. 4, para 1979-1983.

Del examen de los cuadros 2, 3 y 4 se desprenden algunas consideraciones:

En primer lugar, podemos observar que el espectro de las reivindicaciones, o "cuestiones socialmente problematizadas" registradas por los diferentes movimientos, va desde la obtención de un terreno, de un espacio para vivir, de servicios básicos (agua, luz, cloacas, etcétera) y de equipamiento colectivo, hasta la oposición de la población a los desalojos y a las barracas. De hecho, se trata de luchas por bienes de consumo esenciales para satisfacer las necesidades básicas de los habitantes. Se observa también que la lucha contra los desalojos y las barracas se empieza a producir a partir de 1975, fecha en que se comienzan a sentir los efectos de la aplicación de las políticas de "Ordenamiento de Barrios" (decretos 332 y 333), lo cual estaría ratificando en los hechos la relación entre políticas y MSU de que veníamos hablando en términos generales. Las "cuestiones problematizadas" son siempre necesidades derivadas ya sea de medidas implementadas por el Estado (alzas de pasajes, desalojos, etcétera) o de la carencia de equipamiento y servicios urbanos (vivienda, escuelas, agua, luz, etcétera), lo cual no es otra cosa que el producto de las políticas públicas, puesto que los déficits no pueden desligarse de la forma en que el Estado ha orientado sus acciones (u omisiones) prioritarias, favoreciendo uno u otro polo (acumulación/legitimación).

¹ Para los cuadros 2 y 3, la fuente principal fue Romero y Yegüez (1978), también Aguilera, *et al.* (1979), Mazzei, M. (1981) y Amor, F. (1978). Para el cuadro 4, encuestas de avance de investigación CONICIT/Inst. Urbanismo, UCV (1984).

C U A D R O N Ú M . 2

ALGUNOS PARÁMETROS DEL MODELO DE CASTELLS *et al.* (1977) PARA EL ANÁLISIS DE MSU, APLICADOS A LOS MSU TIPO I, DEL AMG, EN LOS AÑOS 1972-1974

<i>Parámetros</i> <i>Lugar</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Adversario</i>	<i>Características organizativas</i>	<i>Reivindicación específica</i>	<i>Acción</i>	<i>Represión</i>	<i>Ejcto urbano</i>	<i>Ejcto político</i>
LA VEGA (CARRETA NEGRA)	- Obtención servicio básico	- Gobernación DF	- Reuniones - Visitas casas - Asambleas	- Luz y pavimentación carretera negra	- Manifestaciones frente gobernación	- Rolazos - Detenidos	- Instalaciones luz y pavimentación	- Da fuerza a la lucha - Fe en la movilización
LA VEGA	- Obtención servicio básico	- Oficina desarrollo comunidad	- Peticiones oficiales - Reuniones - Visitas casas - Comisiones	- Tuberías agua	- Manifestaciones - Toma oficina desarrollo comunidad	- Reciben material para auto-construcción		- Trabajo unión comunitaria
LA VEGUITA	- Obtención tierras para vivir	- Oficina desarrollo comunidad		- Terreno	- Toma de terreno privado	- Desalojo ocupantes - Encarcelamientos		
LOS CANJILLOS	- Obtención equipam. colectivo	- BO	- Reuniones - Gestiones oficiales - Manifest. pacíficas	- Continuación construcción escuela	- Toma escuela - Inscripción alumnos		- Continuación construcción escuela	- Afianzamiento movimiento comunitario

CUADRO NÚM. 4

PRINCIPALES MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS (TIPO I) ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS, 1979-1973

Lugar	Objetivo	Adversario	Característ. organizat.	Reivindicación específica	Acción	Represión	Efecto urbano	Efecto político
LA MORÁN LA SILSA	- Lograr vivienda (reubicación) para todo afectado - Decreto 333	- INAVI	- Reuniones asambleas - Constituc. comisiones por problemas	- Evitar desalojos sin reubicación - Lograr reubicaciones	- Toma edif. aptos - Toma INAVI - Comunicados - Cabildo abierto - Apelación Concejo, Congreso, Fiscalía - Presidente	- Presos - Operativo militar anti-tona - Reubicación dispersas	- Asignación 1250 vivend.	- Alto nivel organizativo - Ejemplo para otras comunidades
LA VEGA: El Milagro Margarita La Ladera Culebrilla	- Lograr conc. habites. ante prob. - Sacar industria cemento	- FUNDACOMUN - INOS - INAVI - MINIST. ED. ASEO URB. GOBERNAC. - Concejo	- Comités voluntarios convocat. periódico	- Evitar desalojos - Mejorar serv.	- Tomas: INOS MOP INAVI FUNDAC.	- Redadas		- Politizac. movim. - Concientiz. habitant. - Informe m/ comunic. - Vinculac. otros mov. - Cooperat. UCV - Invitaciones nac. e intern. exponer experiencia
BARRIO EL NAZARENO (CASITA)	1. Solución problema damific. derrumbe (18/8/80) 2. Continuar movim. comunit.	- Concejo Gobernac.	- Asoc. Civil Casalta - Alfabeticac.	- Conseguir vivienda damificados	- Toma escuela damificados - Divulgar problema		- Reubicación Casalta autoconstruc.	

PRINCIPALES MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS (TIPO I) ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS, 1979-1973
MSU/AMC TIPO I 1979-1983 (continuación Cuadro núm. 4)

Lugar	Objetivo	Adversario	Características organizativas	Reivindicación específica	Acción	Represión	Efecto urbano	Efecto político
PETARE J. F. Rivas Esfuerzo 1º Novbre. Guaicaip. Progreso	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar desalojos - Organizac. popular - Formar y concientiz. habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Concejo (mediador empresa privada) - OMPU 	<ul style="list-style-type: none"> - Comité contra desalojos - Organización habitantes por sector - Comités - Consituc. - Asoc. Vecinos - Sistemas de información interna 	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar desalojos por construcción vía 	<ul style="list-style-type: none"> - Cartas congreso, presidente - Apoyo concejales - Cabildo abierto 	<ul style="list-style-type: none"> - No hubo desalojo 	<ul style="list-style-type: none"> - Concientizac. - Unión con otros barrios 	
CARICUAO PALO GRANDE Onoto García C. Terrazas de Caric.	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora servicios - Participación vecinos en gestión de sus problemas 	<ul style="list-style-type: none"> - Concejo - INOS - FUNDACOMUN - Gobernación 	<ul style="list-style-type: none"> - Líderes juveniles - Fundación - Asoc. Vecinos - Asambleas - Periódico - Delegados por piso en bloques 	<ul style="list-style-type: none"> - Exige funcionamiento servicios: <ul style="list-style-type: none"> • agua potab. • aguas negr. • ascensor - No permite alza pasaje - Evitar desalojos metro 	<ul style="list-style-type: none"> - Cartas: presidente, Concejo - Toma INOS 	<ul style="list-style-type: none"> - Se obtuvo Casilla, agua - Alumbrado - Rampas y escaleras 	<ul style="list-style-type: none"> - Se logra bajar pasajes - Ejemplo para otros barrios 	

Por otra parte, se puede anotar que todos los movimientos registrados han tenido a uno o más organismos estatales como antagonistas y que el o los entes estatales, a los cuales se dirige la acción, varía de acuerdo al problema y al objetivo de cada caso.

Atribuimos esta convergencia de demandas sociales urbanas hacia el Estado —entendiéndolo de acuerdo a Oszlak (1980:16)— a que éste representará el ámbito donde se concentran las relaciones de poder, el lugar donde se condensan los conflictos y contradicciones y donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos. Será, por lo tanto, en su seno donde se diriman las cuestiones socialmente problematizadas. Esta característica es una de las evidencias más claras que confirman la relación Estado/MSU.

Igualmente, se puede inferir de los cuadros una maduración en la organización de las luchas de los pobladores. Los movimientos, que en un principio son esporádicos y aislados, con el tiempo y las circunstancias adversas, se van haciendo progresivamente más orgánicos, llegando en los años 1979-1983 a un nivel organizativo y de unidad muy superior al inicial. Esto permite suponer cierta potencialidad organizativa y de acción futura. Lo anterior, teniendo siempre presente que entre las condiciones para que se produzcan los MSU, deben darse, además de las contradicciones, una coyuntura política y un cierto grado de organización y conciencia social.

Se aprecia, por otra parte, que la mayoría de los MSU han debido afrontar, en determinadas coyunturas, distintos tipos de represión por parte del Estado.

En relación a los MSU tipo 1 y sus efectos sobre la configuración espacial, podríamos agregar que tanto las ocupaciones de terrenos como la producción de “ranchos” son procesos reales e irrefutables en el desarrollo urbano de nuestras ciudades y una gran determinante de la estructura urbana de las mismas. Tan es así que ellos representan uno de los mayores problemas del proceso de urbanización de nuestras áreas metropolitanas.

Por otra parte, las reivindicaciones logradas por ciertos movimientos, al ganar un derecho a decidir sobre cuestiones que afectan a sus intereses, crearían efectos no sólo urbanos y sociales, sino también políticos: ello sería una forma de conquistar una porción del poder de decisión que detentan otros sectores. Igualmente, este tipo de logros representa un precedente imitable por otros barrios. Pensamos que mientras más constantes y prolongadas se mantengan las luchas en el tiempo, mayor será su posibilidad de influencia sobre las políticas urbanas, tanto puntualmente para cada caso, como en general sobre la lógica de dichas políticas.

Relaciones entre crisis, MSU y Estado

Del análisis de las movilizaciones en el AMC, en su relación con la crisis urbana y con las políticas del Estado, llegamos a establecer, a modo

de proposición hipotética (Fadda, 1986:35-55), que entre las interconexiones más relevantes entre crisis, MSU y políticas del Estado, para el AMC figuran las siguientes:

El deterioro y segregación observados para el AMC, son fuente de conflicto: los sectores más afectados por los déficit de servicios e infraestructura se movilizan para que sus demandas sean tomadas en cuenta por parte del Estado en sus políticas.

Las políticas del Estado, dirigidas a resolver los problemas urbanos, no han logrado mejorar la crisis del AMC. Por el contrario, ella se ha agudizado y los sectores segregados han aumentado, originando un problema político-social.

Las "cuestiones problematizadas" por las cuales surgen movilizaciones ciudadanas derivan fundamentalmente de acciones (u omisiones) del Estado. Reiteradamente son los organismos estatales los que aparecen como los opositores de las comunidades organizadas. Los MSU, en determinadas coyunturas, logran alterar decisiones del Estado y con ello modifican su situación de crisis. Por otra parte, el Estado con sus respuestas influye sobre las vías que toman los MSU.

En síntesis, podemos decir que en dicho análisis se constataron interconexiones mutuas entre los tres elementos: crisis, políticas del Estado y MSU. Ellas se verificaron además en un caso específico: el movimiento vecinal del Barrio La Morán en Caracas.

Naturalmente, en la práctica concreta, el "encuentro" de intereses se va a explicitar entre los dos agentes sociales: sociedad política (Estado) y sociedad civil (comunidades vecinales).

Dentro de esta coyuntura es el Estado —en tanto depositario de las demandas y guardián del orden social— el que aparece como eje de la contradicción urbana (Yujnovsky, 1983:100) y como la instancia de articulación de los conflictos sociales. Es por esto que, ante la magnitud de la crisis urbana, la consiguiente emergencia de movilizaciones y el problema que éstas representan para el orden social, el Estado asume determinadas posiciones que conducen a la "resolución" de estas "cuestiones socialmente problematizadas" (ver definición de estos términos en la *Introducción*).

Hasta ahora, en el caso del AMC, este "encuentro" entre los intereses contrapuestos de las comunidades organizadas por una parte, y aquéllos del Estado (representado por diferentes organismos) por la otra, ha incluido desde peticiones en forma oficial, protestas, tomas de terrenos o edificaciones, hasta enfrentamientos jurídicos y aún físicos por parte de los vecinos. En algunos casos, estas acciones son paralelas a un proceso de organización que aspira superar el aspecto meramente reivindicativo y lograr una mayor participación en las decisiones que afectan a la comunidad. Por parte del Estado, en general, ha habido acciones que se mueven desde la integración-cooptación y control-desorganización de las movili-

zaciones, hasta la represión de las mismas, con o sin satisfacción de las demandas de la comunidad (ver algunos estudios de caso en Fadda 1983 y 1986).

¿Cuál es el papel del gobierno local y cuáles sus limitaciones?

De acuerdo a lo hasta aquí expresado, en todo el análisis anterior ha estado constantemente presente la ya señalada articulación, entre sociedad política y sociedad civil. Al respecto, consideramos que para una mejor comprensión, tanto de la conformación urbana como de la dinámica que se produce entre la comunidad y las diferentes instituciones del Estado, es de capital interés continuar la indagación de esta relación. Dentro de ella, pensamos que es relevante aclarar el papel que le cabe al gobierno local, en relación a las movilizaciones y en general en relación a la participación de la comunidad urbana.

El actual estado de avance de nuestro trabajo no nos permite adelantar conclusiones definitivas al respecto. Es por esto que proponemos aquí, más que resultados finales, una serie de inquietudes e interrogantes nacidas de nuestras reflexiones en torno a este problema. Se pretende generar, de esta forma, una discusión encaminada a un mayor esclarecimiento del tema y, eventualmente, a la proposición de hipótesis y de nuevas vías de indagación de interés para esta comunidad de investigadores.

Por ser la participación —y dentro de ella los MSU— un proceso que trata de abrirse camino desde la base ciudadana hacia el sistema de toma de decisiones, en lo alto, pone inevitablemente en relación los precitados elementos: las comunidades vecinales (en lucha por un mayor poder popular) y el Estado (detentor del poder estatal).

Al respecto concordamos con Hain (1980:190), según el cual este proceso de participación, que se mueve desde abajo y desde lo alto, no puede interpretarse aislando o independizando a uno de los mencionados elementos del otro. Ellos son parte de una misma relación, no son procesos discretos y, por ende, deben analizarse en su interconexión. Dicho proceso, según Hain (*ibid.*), puede ser descrito como una “guerra de poder” en la cual la presión por participar desde abajo y la presión por integrar desde arriba, están siempre presentes: desde el nivel comunitario-vecinal se trata de hacer descender el lugar de toma de decisiones, de acercarlo hacia la posición de la comunidad. A nivel del poder institucionalizado hay siempre una tendencia —consciente o inconsciente— a integrar y controlar estas prácticas. Estos planteamientos nos imponen la necesidad de estudiar, junto a las prácticas participativas, al Estado y a aquellas políticas, que de alguna forma, se relacionan con la participación.

En este sentido pensamos que, siendo el Municipio el organismo del Estado que por definición jurídica, constituye “la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional” (*Constitución Venezol-*

lana, art. 25) y que representa, por ende, el nivel más bajo y descentralizado de todo el aparato estatal, debería ser también el más directamente ligado a las comunidades locales y a su vida cotidiana. Esta característica le conferiría, hipotéticamente, la peculiaridad de ser la vía natural de acceso de la sociedad civil al aparato estatal. De hecho, históricamente, en la Hispanoamérica de la Conquista, los Cabildos fueron el baluarte de la población criolla en su lucha contra el poder central de la metrópoli. Además se puede agregar, a efecto de nuestro interés más puntual, que el poder local tiene la competencia en asuntos urbanos. Todo lo anterior llevaría a atribuirle al Municipio la particularidad de ser, potencialmente, la instancia más apropiada para canalizar los problemas comunitarios. No obstante, como se puede apreciar en los cuadros 2, 3 y 4, en el AMC son múltiples los organismos del Estado a los que se dirigen las demandas de las distintas colectividades urbanas. A nuestro parecer, ello no obedece precisamente a que los canales de participación ciudadana estén abiertos en todos esos niveles del Estado. Atribuimos más bien este fenómeno a que, ante la ineffectividad de los cauces supuestamente naturales de participación, la comunidad se dirige, en primera instancia, al o a los organismos que están más directamente relacionados con el problema inmediato. Por ejemplo: al Instituto Nacional de la Vivienda, cuando el problema es habitacional; al Instituto Nacional de Obras Sanitarias, cuando es de agua o cloacas, etcétera.

Con base en un análisis que hicieramos del Concejo Municipal del Distrito Sucre —perteneciente al AMC— (Fadda, 1983), podemos inferir una serie de limitaciones que entorpecerían el cumplimiento de sus supuestas funciones comunitarias locales.

En primer lugar, podríamos señalar que en relación a su calidad de unidad autónoma, que por definición le cabe al Municipio en Venezuela, la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal (1978) se mantuvo en el mismo nivel de generalidad que la Constitución, al definirla. Esto incide en que su gestión esté sujeta a serias restricciones. En las palabras de una experta venezolana: “la libre gestión en materias de su competencia (ord. 2º del Art. 40) no pasa de ser una bella declaración de principios sin concreción alguna. O mejor dicho, con grandes restricciones” (Araujo, A. E., 1981:270). La misma autora (*ibid.*:271) nos cita la opinión de la Corte Suprema en relación a la autonomía Municipal:

“... no se trata de un gobierno libre dentro del Estado, sino de un Poder regulado por el Constituyente y por el legislador ordinario... esta autonomía municipal, restringida por la Ley Fundamental de la República... no puede ser absoluta, sino muy relativa en el sentido de que debe guardarse muy bien el Concejo de no rivalizar con el Poder Federal... la autonomía municipal en Venezuela no es genuina autonomía...”

La existencia de esta contradicción entre el poder local y el poder central nos parece que representa un obstáculo para la eventual gestión

comunitaria del Municipio. Si existen limitaciones por parte del poder central en el reconocimiento de la autonomía de un organismo que pertenece al propio Estado, ¿qué se puede esperar para la participación de agrupaciones civiles?

De acuerdo con Pearse y Stiefel (1979:42) "... una política que asuma la participación, implica respeto por la diversidad, por la especificidad local, implica descentralización del poder del nivel central al local, de la capital a la aldea, al grupo social, al vecindario...".

De lo anterior se desprende que la falta de autonomía municipal, siendo una obstrucción para la descentralización del poder, es un primer obstáculo para el acercamiento de los niveles de toma de decisión hacia la comunidad.

Una segunda forma de restricción del poder local en Venezuela —y por consiguiente una forma de estímulo a la centralización— es aquella que se refiere a la superposición de competencias: de hecho, la Ley Orgánica de Régimen Municipal señala como propias del Municipio una serie de competencias, entre otras algunas de urbanismos. No obstante, gran parte de ellas son compartidas y/o rivalizadas con otros organismos —centralizados o descentralizados—, lo cual lleva además a una superposición de funciones, y a una ambigüedad en la delimitación y coordinación entre materias de competencia concurrente de la Administración Pública Nacional y de los Gobiernos Municipales. En síntesis, lleva a una contradicción inter-institucional que tiende al centralismo, transfiriendo atribuciones del poder local a instancias superiores.

El cuadro núm. 5 nos ilustra, con base en la clasificación de Salomón (1981), cuáles son los diferentes organismos —centralizados, descentralizados y locales— que tienen competencia en materia de urbanismo. Él nos da una noción de cuáles son las instituciones que, por sobre el Municipio, tienen también ingerencia en la función urbana, duplicando, superponiendo y centralizando funciones. En relación a la participación, aquí también es válido el comentario hecho para la primera forma de limitación descrita.

Una tercera limitante al funcionamiento del poder local en Caracas, es la inadecuación existente entre la unidad socio-espacial real del AMC y el espacio formalizado en las unidades de gestión administrativa, con su respectiva acción reguladora sobre el sistema. Según Brewer-Carías (1983), en Caracas existe tanto una crisis de centralización, como una crisis de descentralización política. La primera se debe a la inexistencia de un gobierno y administración integral de la región metropolitana. Es decir, que si bien socio-económicamente, Caracas es una metrópoli, políticamente su categoría metropolitana no se ha institucionalizado. La crisis de descentralización política se refiere, en cambio, a que el gobierno local no es representativo ni abierto a la participación. Baste pensar que el Distrito Federal —que es uno de los tres gobiernos locales que integran el AMC— tenía para 1981 sobre dos millones de habi-

tantes (específicamente 2 070 742 hab.). Tales dimensiones no pueden ser manejables ni propicias para encauzar problemas locales. Asimismo, según Brewer-Carías (*op. cit.*) ellas han entorpecido considerablemente la planificación general y la prestación de servicios.

A esto se suma el hecho de que la forma en que se eligen los concejales —por listas bloqueadas de los distintos partidos o grupos de electores— también incidiría en una falta de representatividad y participación de la comunidad. Para el caso del Distrito Sucre, el elector debe votar por una larga lista de 39 candidatos (13 concejales más sus suplentes), lo cual tiende a provocar el anonimato de los candidatos con respecto a la población que los elige. Esto incidiría en un distanciamiento entre el representante y su representado, en una falta de transferencia en el proceso de toma de decisiones y en una ausencia de compromisos y responsabilidades por parte de los concejales hacia el pueblo. En síntesis, todo ello incide en una falta de representatividad y de posibilidades para la participación de la sociedad civil.

Otro de los problemas más serios para el logro de mayores niveles de participación, es la constante tendencia de la burocracia estatal a comprometer las acciones externas con sus propios objetivos prioritarios (integración de las movilizaciones). O bien, la participación puede ser mixtificada, si en vez de brindar una mayor amplitud de consulta o una redistribución del poder entre los distintos sectores involucrados, beneficia intereses del gobierno y de los sectores dominantes. Es el caso en que el gobierno promueve la participación como un sustituto de una real distribución de recursos. Se vale para ello de la manipulación, control social, integración, cooptación, consenso, encapsulación, etcétera, de los movimientos populares (véase Hain, 1980:48).

De lo hasta aquí expuesto, podemos inferir que si bien el nivel del gobierno local se define histórica, jurídica y lógicamente como la instancia más apropiada para canalizar la participación de la sociedad civil, los hechos analizados contradicen esta expectativa. Existe, en cambio, una marcada tendencia al centralismo, evidenciado a través de restricciones de la autonomía del poder local, de superposición o transferencia de funciones del poder local a otras instancias, de la inexistencia de una división micro-administrativa. Esta situación, poco propicia a la participación, se agrava por la falta de representatividad de la comunidad en el poder local y por los mecanismos de integración propios de todo ente estatal.

De este diagnóstico, que por lo demás no pretende ser exhaustivo, surgen algunas interrogantes:

¿Qué vías se vislumbran para una real descentralización y democratización de nuestras instituciones municipales?

Si entendemos la participación ciudadana como un intento por una redistribución del control, tanto de los recursos como del poder en favor de aquellos sectores sociales que hasta el momento han sido excluidos del proceso de toma de decisiones: ¿hasta dónde los gobiernos permitirán

instituciones y organizaciones participatorias que “den poder” al ciudadano? (véase Pearse y Stiefel, 1979:91.)

¿Hasta dónde querrán promocionar o controlar tales movimientos? (*Ibid.*) ¿Cuáles serán los niveles de participación permitidos por el Estado?

Por otra parte y en sentido inverso, ¿hasta dónde es conveniente la institucionalización del proceso?

Al respecto, Hain (1980:193) opina que la incorporación de la población a las instancias oficiales (como podría ser el poder local) es un arma de doble filo para el Estado y para los ciudadanos. Pues, si bien el primero reduce sus riesgos en un sentido —a través de la integración/cooptación—, los incrementa por el otro, al ofrecer la oportunidad de la estrategia del “caballo de Troya”: se hace con ello más vulnerable a ser desafiado.

Por último, ante la pregunta: ¿hasta qué punto son significativos los cambios que se alcanzan a través de las movilizaciones vecinales?, pensamos que si bien esta “guerra de poder” entre participación/integración está desigualmente balanceada y parecería que los participantes llevan siempre las de perder, la experiencia demuestra que en algunos casos de movilización en el AMC, la comunidad ha logrado modificaciones a la política del Estado (Fadda, 1986: *Estudio de Caso*) y en muchas ocasiones, ha obtenido reivindicaciones importantes (véase cuadros 2, 3, 4) y se ha llegado a un apreciable grado de organización. Un ejemplo de ello es el caso del movimiento vecinal del Barrio La Morán, que logró, tras una ardua lucha, que la mayoría de sus vecinos —que estaban destinados a ser desalojados a lugares periféricos por Renovación Urbana del sector— fueran reubicados en apartamentos construidos por el Instituto Nacional de la Vivienda.

Por todo lo expresado, creemos que las prácticas participativas representan un medio para ir conquistando progresivos niveles de democratización institucional. Estos últimos, naturalmente, no serán obsequiados desde lo alto, sino que habrá que ganarlos desde la base. El estudio de estos procesos representa, por lo tanto, a nuestro parecer, un campo de gran interés para una mejor comprensión de las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política a nivel local.

CUADRO NUM. 5

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO EN VENEZUELA							
ORGANISMOS NIVEL	DE DECISIÓN	TÉCNICOS O DE CONSULTA	DE EJECUCIÓN	DE FINANCIAMIENTO	DE COORDINACIÓN	DE CONTROL	OTROS
ADMINISTRACIÓN	MINDUR MARNR	CORDIPLAN CONSEJO NACIONAL DEL EQUIPAMIENTO FÍSICO TERRITORIAL	MINDUR MARNR MIN. TRANS. Y COMUNIC. MIN. INFORM. Y TURISMO	MINDUR	MINDUR MARNR COMISIÓN NACIONAL, COORDINACIÓN Y DESARROLLO URBANÍSTICO	MINDUR COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO	
CENTRAL NIVEL NACIONAL		COMISIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO URBANÍSTICO					
ENTES URBANÍSTICOS NIVEL NACIONAL		CORFORACIÓN DE TURISMO DE VENEZUELA	INAVI	INAVI FONDO NACIONAL DESARR. URB.		MINDUR	CENTRO SIMÓN BOLÍVAR FUNDACOM
ÓRGANOS MUNICIPALES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA (CASO A.M.C.)	CONSEJO MUNICIPAL	COMISIÓN OF. METROPOLIT. DE PLANEAM. URB. INGENIERÍAS MUNICIPALES	MUNICIPALIDAD	MUNICIPALIDAD	COMISIÓN DE ORDENAMIENTO URBANO	OF. METROPOLIT. DE PLANEAMIENTO URBANO INGENIERÍAS MUNICIPALES	

A.M.C. - Área Metropolitana de Caracas
 INAVI - Instituto Nacional de la Vivienda
 MINDUR - Ministerio Desarrollo Urbano
 MARNR - Minisr. del Ambiente y Rec. Nat.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, V., N. Freites y J. Pulido: (1979), "Situación actual de los Movimientos Sociales Urbanos en el Área Metropolitana de Caracas", tesis de grado, mimeo, Escuela de Sociología y Antropología, ucv. Caracas.
- Amor, Francisco: (1979), "Un barrio que padece un Plan Piloto", SIC núm. 418, septiembre-octubre.
- Araujo, Ana Elvira: (1978), *El gobierno y administración de las áreas metropolitanas, el caso de Caracas*, Caracas, Ed. Jurídica Venezolana.
- Borja, Jordi: (1975), *Movimientos Sociales Urbanos*. Buenos Aires, Ed. SIAP.
- Brewer-Carías, Allan R.: (1983), "Propuesta para una Reforma Institucional de Caracas y de la Región Capital", Ponencia al Foro "Región Capital", Caracas, octubre 1983.
- Castells, Manuel: (1979), *Ciudad, Democracia y Socialismo*, México, Ed. Siglo XXI.
- Castells, M., E. Cherki, F. Godard y D. Mehl: (1977), *Movimenti Sociali Urbani*, Milán, Ed. Feltrinelli.
- CONICIT/Instituto de Urbanismo, ucv: (1984), Avance de Investigación "Los Movimientos Sociales Vecinales y la Intervención del Estado en el Área Metropolitana de Caracas".
- Fadda, Giulietta: (1983), "Análisis de la Institución Municipal. Un ejemplo: el Consejo Municipal del Distrito Sucre", mimeo, Caracas, ucv.
- Fadda, Giulietta: (1986), "Movimientos Sociales Urbanos en el Área Metropolitana de Caracas: su relación con la crisis urbana y con el Estado", mimeo, Caracas, ucv.
- FUNDACOMUN-ORNES: (1985), "Problemas Ambientales y Sanitarios de las Áreas Marginales Urbanas", ponencia al IV Congreso Venezolano de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, Valera.
- Hain, Peter: (1980), *Neighbourhood participation*, Londres, Temple Smith.
- Infante, R. y M. Sánchez: (1980), "Reproducción de la Estructura Urbana de Caracas: Crisis Urbana y Crecimiento Acelerado de Zonas Segregadas", *Urbana* núm. 1, FAU-UCV, enero.
- Mazzei, Milena: (1981), "Participación Ciudadana e Intervención del Estado en el Barrio Niño Jesús", tesis de postgrado, Caracas, GENDES-UCV.
- Oficina Central de Estadística (OCEI): (1985), XI Censo General de Población y Vivienda, Caracas.

- Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU): (1978), "Reformulación del Plan General Urbano", mimeo.
- Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU): (1980), "Región Capital, Estructura Económica y Estrategias para el control del crecimiento", mimeo.
- Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU): (1983), "Plan Rector", mimeo.
- Oszlak, Oscar: (1980), "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas", Ed. Estudios CEDES, vol. 3, núm. 2, Buenos Aires.
- Oszlak, O. y G. O'Donnell: (1982), "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una Estrategia de Investigación", Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo núm. 1, Caracas, enero.
- Palacios, L. C., *et al.*: (1976), "Algunas Hipótesis sobre las Características del Desarrollo de Caracas", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, núm. 138-140, julio-agosto.
- Pearse, A. y M. Stiefel: (1979), "Participación Popular: un enfoque de investigación", Socialismo y Participación núm. 9.
- Romero, A. y D. Yegüez: (1978), "Movimientos Sociales Urbanos", Tesis de Postgrado, Instituto de Urbanismo, FAU/UCV.
- Salomón, Magdalena: (1981), "Organización Administrativa del Urbanismo en Venezuela", en *Libro homenaje al Profesor Antonio Moles Coubet*, tomo I, Caracas, UCV.
- Yujnovsky, Oscar: (1983), "Veinte años de Investigación Urbano-Regional Latinoamericana: avances y perspectivas", Revista SIAP, núm. 67, septiembre.