

# La gestión urbana del Área Metropolitana de Caracas

Carlos Urdaneta Troconis

Junio de 2013

# **La gestión urbana del Área Metropolitana de Caracas**

**Carlos Urdaneta Troconis**

**Caracas, Junio de 2013**

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

Instituto Latinoamericano de  
Investigaciones Sociales (ILDIS)  
Oficina en Venezuela de la  
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce  
con 2da Transversal de  
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,  
Oficina 4-B.  
Caracas, Venezuela.  
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080  
[www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)  
[www.desafiandolascrisis.org](http://www.desafiandolascrisis.org)

Director del ILDIS y  
Representante de la  
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:  
Heinrich Sassenfeld.

Coordinador institucional del documento:  
Flavio Carucci T.  
Director de Proyectos del ILDIS

Asistente:  
Eskeila Guerra  
Asistente de Dirección  
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Carlos Urdaneta Troconis

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione el nombre su autor, así como el de la institución que asumió su coordinación.

## ÍNDICE

Situación actual y perspectivas de la gestión urbana en el Área Metropolitana de Caracas	1
El Área Metropolitana de Caracas en el contexto latinoamericano y nacional	1
Caracterización urbana del Área Metropolitana de Caracas. Principales problemas, causas y consecuencias	2
Actuaciones gubernamentales en materia de gestión urbana en el Área Metropolitana de Caracas	13
Desde el gobierno nacional	13
Desde las instancias sub-nacionales de gobierno	16
Aciertos y desaciertos	17
Recomendaciones de política: propuestas para la gestión urbana eficiente en el Área Metropolitana de Caracas	18
Hacia la construcción de nuevos paradigmas	18
Las no tan nuevas necesidades de la ciudad	19
Conclusiones	22

## **Situación actual y perspectivas de la gestión urbana en el Área Metropolitana de Caracas**

### **El Área Metropolitana de Caracas en el contexto latinoamericano y nacional**

Según cifras de 2010, el 4,9% de la población de América Latina reside en Venezuela, lo cual convierte al país en el octavo con mayor número de habitantes de la región. Su principal aglomeración urbana, el Área Metropolitana de Caracas (AMC), ocupa el lugar N° 17 entre las urbes más pobladas.

Por otra parte, de acuerdo con la revista América Economía, el AMC se ubica en el lugar 49 de las 50 ciudades más importantes de América Latina para hacer negocios y en el puesto 50 en lo que respecta tanto a la libertad para hacer negocios como al entorno macro económico; el mismo lugar ocupan los servicios personales y los corporativos. Esta publicación considera que su desempeño es bueno en materia de conectividad física (lugar N°11) y aceptable en lo referente a capital humano (lugar N°24), pero insatisfactorio en sustentabilidad ambiental (lugar N°38). Para Mercer, Caracas ocupa el lugar N°168 entre las 221 principales ciudades del mundo en calidad de vida, sobre todo por la inseguridad reinante (sexta ciudad más violenta del mundo para 2012). Medida por infraestructura, ocupa el puesto N°143.

Caracas<sup>1</sup> es considerada la 9ª ciudad más costosa del mundo; sin embargo, según Prices and Earnings (2012), ocupa el lugar N°54 entre las 73 ciudades más importantes del planeta en lo que respecta a materia salarial y el lugar N°67 en lo referente a poder adquisitivo.

Cuenta con recursos humanos capacitados, infraestructura y disponibilidad de servicios públicos y buen desempeño económico, así como un alto porcentaje de empleos públicos y privados (80% del empleo total de la Región Metropolitana de Caracas).

El AMC también es atractivo a nivel internacional, por el desarrollo de nuevos métodos de formación de jóvenes músicos y al menos en Latinoamérica, es referencia en las artes plásticas (arte contemporáneo) y en la gastronomía, con calidad y variedad bastante superior a muchas capitales y grandes ciudades.

Caracas es la ciudad más densamente poblada de Venezuela (10.774 hab/km<sup>2</sup>), tiene una ubicación geográfica estratégica que le permite a los empresarios acceso a organismos públicos y privados, así como movilidad para el interior y exterior por vía aérea y terrestre.

En el AMC funcionan cerca de mil planteles de educación básica, distribuidos de la siguiente manera: 70% se ubican en el municipio Libertador, 16% en Sucre, 9% en Baruta, 4% en Chacao y 2% en El Hatillo. Su oferta en Educación Superior es la más variada y extensa de todo el país; incluso, en algunas áreas, sus universidades imparten formación académica a escala internacional.

---

<sup>1</sup> A los efectos del presente documento, cuando se menciona Caracas se está haciendo alusión al AMC.

Gran parte de la industria creada en los años 60 cambió de localización (fuera del AMC) pero conserva en Caracas no sólo sedes u oficinas, sino además sitios de distribución de mercancías. Las principales zonas industriales y de almacenamiento, se ubican en La Yaguara, Casco Central Sur de Caracas, Turmerito y Carapita, en Libertador y; Los Cortijos de Lourdes, Boleíta Norte y Sur, La Urbina, Mesuca y La Dolorita, en Sucre.

La economía de la ciudad se encuentra en un proceso de tercerización, específicamente en actividades de transporte, comunicaciones, servicios avanzados (consultorías, marketing, asesorías legales, investigación y desarrollo, ingeniería, publicidad), y desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) vinculadas con el sector financiero. Ello convierte al AMC en el centro nacional más relacionado con la economía global y la vincula, más que antaño, con su región geográfica inmediata, para lo cual requiere sistemas masivos de transporte de alcance regional (AMC) y nacional.

## **Caracterización urbana del Área Metropolitana de Caracas. Principales problemas, causas y consecuencias**

### ***Clima***

La Región Metropolitana de Caracas (RMC) se extiende a lo largo de un sistema de valles estrechos y colinas, conectados a través de pasos de montaña y cabeceras de ríos, con una extensión de aproximadamente 180 Km<sup>2</sup>; es una región geográficamente compleja, con diversidad de paisajes y de climas.

Sus ciudades dormitorio se ubican en los Valles del Tuy y Guarenas – Guatire así como en los Altos Mirandinos y el litoral varguense, asiento este último del principal puerto y aeropuerto del país.

El AMC tiene dos orientaciones fundamentales (este-oeste y suroeste-noreste) que interactúan con las colinas de menor tamaño al sur del valle central de Caracas para producir una envidiable distribución anual de iluminación y temperatura, cuyo promedio oscila entre 18 y 22°C. Dispone también de una dinámica autolimpiante del aire, ya que la mayor masa de aire que circula en el AMC proviene de los vientos alisios (que vienen del este-suroeste y se caracterizan por su baja altura y su alta carga de agua), que se originan predominantemente y de manera constante en Barlovento<sup>3</sup>. Al llegar estos aires al AMC, se distribuyen en cuatro corrientes principales, sobre los valles que funcionan como corredores. Dependiendo por dónde entre a Caracas la masa principal de aire, se manifestarán las lluvias en la ciudad.

En los puntos de encuentro de las masas de aire se pueden originar remolinos que al ascender contribuyen a formar nubosidades en las cuencas de El Ávila, en las cercanías de El Paraíso, entre Plaza Venezuela y Las Mercedes – El Rosal, en la avenida Morán y la cuenca de La Vega – y en El Cementerio. Fenómenos atmosféricos locales explican cómo algunas cuencas, tales como Tócome,

---

<sup>2</sup> Taller de Arquitectura y Diseño Urbano de la Universidad de los Andes, Bogotá Colombia / Universidad Metropolitana, Caracas Venezuela. La Ciudad – Región, el paisaje intermedio. Caso de estudio: la Sabana de Bogotá – La Región Capital de Caracas. Mayo de 2007.

<sup>3</sup> De allí que el proceso de crecimiento de actividades y su tipo en la subregión de ciudad Lozada y Barlovento pueda tener repercusiones negativas en el clima caraqueño a futuro.

Chacaíto, Anauco y Catuche, se convierten en colectoras de viento y de fuertes lluvias<sup>4</sup>.

Por su ubicación geográfica, Caracas se caracteriza por tener dos períodos estacionales: de lluvia y de sequía. Entre abril y junio tiene lugar una época de lluvia que comienza cuando la convergencia intertropical se desplaza del sur del hemisferio al norte, entre los trópicos. Entre junio y noviembre las lluvias se incrementan cuando se agrega como fuente de precipitaciones las depresiones tropicales provenientes del Atlántico (la temporada oficial de huracanes comienza en junio y termina en noviembre). El período de sequía se estima entre diciembre y marzo; sin embargo, diciembre es un mes de transición, pues a veces se comporta como un mes seco y otras como un mes lluvioso. Las lluvias de diciembre suelen producirse como consecuencia de perturbaciones extratropicales generadas por masas de aire provenientes del norte del planeta; son de alta intensidad y usualmente ocurren durante las tres primeras semanas del mes.

De allí que los meses de recurrentes conflictos en la ciudad, producto de las lluvias, se observan entre junio-julio y octubre, con eventos intensos pero excepcionales entre enero y febrero, cuando comienzan a quemarse extensas áreas boscosas.

En el AMC, la cantidad de lluvias tiene consecuencias locales, ya que éstas dependen de factores geográficos propios. De allí que existan zonas con poca precipitación hasta zonas donde llueve todo el año. La zona con pocas precipitaciones se ubica en el valle medio de los ríos Tacagua y Topo. Las mayores precipitaciones ocurren en las cuencas altas, donde la humedad permanente es necesaria para la preservación de la selva nublada.

Por lo anteriormente expuesto y dada la trama y modelo de desarrollo urbano de la ciudad, Caracas se asienta sobre un territorio que ofrece variados paisajes, los cuales no han sido tomados totalmente en cuenta; no han sido aprovechados, por ejemplo, sus propias fuentes de agua, lo cual ha obligado a trasladarla desde lugares cada vez más lejanos. Por lo contrario, la ciudad está drenada por ríos torrenciales, desde los ríos Macayapa y Blandín, por el oeste, hasta los ríos Galindo y Caurimare, por el este; sus cauces han sido ocupados, colocando en situación de vulnerabilidad a una gran cantidad de pobladores que habitan en los barrios y edificios formales construidos en los márgenes de las quebradas. Su zona plana del norte está asentada sobre profundos rellenos naturales, peligrosos desde el punto de vista sísmico, drenados también por pequeñas quebradas, algunas enterradas por el desarrollo urbano, que se manifiestan de vez en cuando en profundos e intempestivos hundimientos masivos del terreno, con crecidas repentinas y consecuentes inundaciones difíciles de predecir; o zonas de Caracas que en tiempos pasados fueron lagunas, como Catia o zonas de inundación fluvial del río Guaire como El Paraíso (Libertador), Las Mercedes (Baruta), La California Sur o el barrio La Línea (Sucre).

---

<sup>4</sup>En las cuencas de los ríos Catuche y Anauco se pueden concentrar importantes masas nubosas debido al frente local que se produce entre las masas de aire que suben por Tacagua y las corrientes procedentes de los corredores norte y central, lo cual explica los efectos de las lluvias de 1999, concentradas en estas cuencas. Es debido a este fenómeno local que se produce entre La Pastora y San Bernardino la mayor frecuencia de precipitaciones en forma de granizo en Caracas, estas se han reportado entre enero y abril así como en septiembre. Asimismo, este fenómeno origina el frente de tormenta eléctrica que suele observarse en el noroeste de Caracas entre finales de agosto y principios de octubre.

## **Geología**

El AMC se asienta sobre distintas formaciones geológicas<sup>5</sup>. Las partes altas de las montañas consisten en farallones y rocas de gran dureza y tamaño, muchas de ellas en equilibrio precario. Su desprendimiento o volcamiento puede generar efectos catastróficos en los trayectos de las quebradas que bajan del Ávila a la ciudad, donde han descendido en forma de grandes bloques de más de un metro cúbico de diámetro y de más de una tonelada de peso. No cabe sino alertar sobre la posibilidad cierta de deslizamientos y deslaves provenientes de la cadena montañosa situada al norte de la ciudad.

En un nivel intermedio, entre los 1.100 y 1.500 metros sobre el nivel del mar, se encuentran las montañas de El Junquito y de la zona oeste de la ciudad, así como las áreas ubicadas al sur de Baruta y El Hatillo. En estas localidades existen rocas blandas, propensas a convertirse en arcilla, que se erosionan y generan deslizamientos masivos. Todo este territorio se considera muy inestable, ya que en éste pueden producirse deslizamientos rotacionales, masivos, así como áreas de reptación<sup>6</sup> y cárcavas, especialmente cuando se producen lluvias intensas o bien cuando la canalización de aguas de lluvia o incluso, residuales, es deficiente. En estas zonas no sólo se ubican los desarrollos de barrios del oeste de la ciudad, sobre el eje de la carretera vieja Caracas-La Guaira y los barrios ubicados al sur de la autopista y hacia el Junquito, sino también los nuevos desarrollos formales e informales al sur de Baruta y El Hatillo, así como los desarrollos habitacionales militares al sur de Tazón.

Las colinas que rodean los valles de la ciudad, están cubiertas por depósitos de distinta granulometría o tamaño provenientes de los ríos y quebradas. Estos valles se forman sobre rellenos que llegan a tener profundidades cercanas a los 400 metros, como ocurre en las cuencas sedimentarias ubicadas debajo de Sebucán – Los Palos Grandes y de San Bernardino, por lo cual son las zonas más peligrosas desde el punto de vista sismológico para edificaciones de gran altura, precisamente como los que allí se construyeron. Otro tanto ocurre con los edificios ubicados sobre rellenos artificiales mal compactados, como los que se observan en algunos barrios (por ejemplo, Las Minas de Baruta) donde eventos sísmicos de similar o mayor intensidad al ocurrido en 1967, pueden ser particularmente dañinos para las edificaciones pequeñas y rígidas de más de dos pisos, comunes en dichas zonas.

Se considera que más del 40% de las edificaciones formales fueron construidas fuera de la norma sismorresistente vigente; inclusive, muchas construcciones se realizaron al margen de toda norma, por no hablar de los barrios como Petare, donde se observan edificios informales de hasta 8 pisos, inaccesibles para los cuerpos de seguridad y atención de emergencias<sup>7</sup>.

En estas colinas tienden a producirse deslizamientos complejos, determinados por cómo se haya cortado la roca y la orientación de la roca para hacer la urbanización –parcelas y vialidad, fundamentalmente-; por esta razón, dependiendo del sitio y de la forma como fue ocupado el espacio, pueden producirse caídas de bloques

---

<sup>5</sup> Conocidas como Peña de Mora, Las Brisas, Las Mercedes, Antímano y Tacagua.

<sup>6</sup> Reptación es un tipo de corrimiento del suelo, provocado por la inestabilidad de un talud y la gravedad.

<sup>7</sup> Diversos autores han señalado, reiteradamente, como las viviendas en barrios constituyen el principal, cuando no el único, patrimonio de sus ocupantes.

combinados con material suelto, usualmente bajo la forma de pequeñas lajas. Cada vez será más frecuente observar estos procesos en las colinas del sur de los ríos Valle y Guaire (desde Fuerte Tiuna y Colinas de Santa Mónica en Libertador, hasta Caurimare, en Baruta). En estas zonas, se han contabilizado hasta 90 deslizamientos en un año, debido al estado de descomposición o meteorización de la roca.

La Formación Antímamo, localizada en la parroquia del mismo nombre (perteneciente al Municipio Libertador) contiene rocas calizas y mármoles, susceptibles a volcamientos y caída masiva de bloques.

### ***Tamaño poblacional***

Para tener una idea aproximada de lo que ha significado la población para la gestión del Área Metropolitana de Caracas, basta recordar que ya en 1920 el número de habitantes alcanzaba la cifra de 135.253, superior a la que ostentaban en 2011 importantes ciudades del país, como Valera, Porlamar, Calabozo, Tucupita y Puerto Ayacucho. Entre 1920 y 2010, la mancha urbana de Caracas pasó de 913 a 29.729 hectáreas; es decir en un período de 90 años (equivalente a dos o tres generaciones) creció 3.256%. Este incremento se dio en tan solo el 20% del tiempo total transcurrido desde la fundación oficial de la ciudad, es decir, 1567.

Actualmente, la Región Metropolitana de Caracas (RMC) tiene una población total estimada de 4.854.098 habitantes, de los cuales un 59,8% reside en el Área Metropolitana de Caracas; ello indica que el peso poblacional del AMC en la RMC pasa a tener una importancia relativa menor, al bajar 3,1% en el período intercensal. No obstante, en términos absolutos, el AMC (2.904.376 habitantes para 2011) fue el que registró mayor crecimiento (141.617 habitantes), aunque tal incremento no fue igual en todas las municipalidades. Así, mientras que el Municipio Libertador (que con 1.943.901 habitantes, no solo es el municipio más poblado del país, sino que además tiene una población superior a 20 entidades federales) absorbió 107.615 habitantes – equivalente al tamaño poblacional de Porlamar-, en los demás municipios metropolitanos se incorporaron 34.002 personas, representando este valor la menor cifra de crecimiento relativo (6,8%) registrado por el resto de conglomerados de la Región Metropolitana.

Otro aspecto interesante de evaluar es el relativo a la relación de dependencia. De acuerdo con cifras de 2011, la relación de dependencia en el Área Metropolitana de Caracas es, en promedio, de 43%<sup>8</sup>.

La información censal revela varios aspectos interesantes de ser destacados:

- El Municipio Libertador sigue siendo el mayor atrayente de nueva población en el conjunto de la Región y Área Metropolitana en términos absolutos y las proyecciones de población corroboran esa tendencia.

---

<sup>8</sup> Es la relación entre el número de personas potencialmente no disponibles para el trabajo (0 a 14 y 65 y más años) respecto a la población en edad de trabajar (15 y 64 años). Es distinta de un municipio a otro; así, si bien la relación de dependencia varía entre 38,2% en Chacao y 43,9% en Sucre (esto es una diferencia de 5,8%), su composición en los municipios es diferencial. De ello se derivan distintas consecuencias: la relación de dependencia de población menor con valores mayores se registra en Sucre (33,3%) y en Libertador (31%), mientras que el indicador equivalente pero para la población adulta mayor representa casi un tercio del anterior (10,6% y 11,7%, respectivamente). Otros dos municipios que presentan un comportamiento parecido son El Hatillo y Baruta: la relación de dependencia para la población menor es de 24,5% en el Hatillo y de 23,5 en Baruta; mientras que la relación de dependencia para la población adulta mayor es de 15,6% y 17,1%, respectivamente. En el otro extremo, Chacao muestra una relación de dependencia de menores del 16,6% y de mayores de 21,7%.

- Se pueden observar dos tendencias de crecimiento poblacional en el Municipio Libertador: de *redensificación del espacio* en parroquias centrales<sup>9</sup> y la de *redensificación y extensión de la mancha urbana*<sup>10</sup> y de *decrecimiento absoluto* de población<sup>11</sup>.
- La población menor a 15 años de edad comienza a ser menos importante en términos relativos, si bien existen parroquias con altas tasas de población infantil como Catedral (30%) y Macarao (26,7%).
- Ya hay parroquias en las cuales la población mayor de 64 años y más es superior, relativamente hablando, a la de menos de 15 años: es el caso de Chacao (15,7%) y San Pedro (15,0%). La mediana de edad de la población es mayor en Chacao (40 años), seguido de Baruta (36 años), El Hatillo (35 años), Libertador (31 años) y Sucre (30 años). La tendencia al envejecimiento seguirá profundizándose en los años por venir<sup>12</sup>.

Si se toma en cuenta que después de 2020 la relación de dependencia demográfica total comenzará a subir (como consecuencia del incremento de la relación de dependencia de la población adulta mayor, aun cuando se presume una disminución de la misma para la población menor), en menos de 10 años la población del Área Metropolitana de Caracas estaría terminando su etapa del bono demográfico<sup>13</sup>.

Esa coyuntura demográfica favorable en el AMC culminará sin haber sido aprovechada<sup>14</sup>, vale decir, entre otras cosas, sin que se hubiesen realizado los esfuerzos necesarios para aumentar el capital humano y brindar mejores oportunidades de inserción laboral a la población joven, que actualmente confronta los *“riesgos de una muerte prematura a causa de la violencia o de una maternidad/paternidad temprana. Tampoco se está adelantando una reforma integral del sistema de salud y seguridad social que contemple cambios profundos en los servicios de atención de la salud y del sistema de pensiones para garantizar su sostenibilidad en el tiempo sin hipotecar el bienestar de las futuras generaciones”*<sup>15</sup>

## **Grandes usos**

De acuerdo con la Alcaldía Metropolitana de Caracas<sup>16</sup> hay centros y corredores urbanos. Los centros con actividades tales como gobierno, banca, comercios y servicios de escala metropolitana se describen a continuación. Centros de *primer*

<sup>9</sup> Catedral, con un impresionante crecimiento de 164% de población en el lapso intercensal. También destacan Santa Teresa (25%), Candelaria (24%), Altagracia (22%), El Recreo (17%) o San Bernardino y San Juan (14%).

<sup>10</sup> En El Junquito (33%), Coche (17%) y Macarao (11%).

<sup>11</sup> Parroquias San Agustín (-6%), Santa Rosalía (-4%), Caricua (-3%) y Sucre (-2%).

<sup>12</sup> El cambio en la estructura poblacional tiene tremendas implicaciones sobre la estructura de la demanda de bienes y servicios, sectorial y territorialmente hablando: menor atención a población infantil y mayor demanda de la población adulta mayor diferenciada por zonas de la ciudad.

<sup>13</sup> Bono demográfico es la situación en la que se cuenta con una mayor proporción de población en edad de ahorrar, invertir, trabajar y producir, mientras que cada vez un menor número de personas requieren de inversiones en educación y salud. Si esta circunstancia se aprovecha de manera adecuada será posible detonar un proceso de mayor acumulación de activos y mayor crecimiento económico. El “bono demográfico” tiene un límite de tiempo. Su final está marcado por el momento en que la relación de dependencia aumenta de nuevo, en vista de la menor fecundidad y de los incrementos de la longevidad que favorecen la ampliación del peso de la población adulta mayor.

<sup>14</sup> Considerando en forma separada la experiencia de cada municipio se estima que en Chacao, Baruta y El Hatillo ya se ha cumplido la etapa del bono demográfico. En los municipios Libertador y Sucre dicha etapa culminaría en el año 2020.

<sup>15</sup> Fréitez, Anitza. *Área Metropolitana de Caracas. Análisis de Situación Demográfica*. Estudio elaborado para el Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020.

<sup>16</sup> Alcaldía Metropolitana de Caracas. Avances del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020.

*orden*: el casco central de Caracas, incluida la Candelaria. Centros de *segundo orden*: Catia y un polígono delimitado por las avenidas Nueva Granada, Roosevelt y Victoria, en el Municipio Libertador; un polígono compuesto por Chacao-La Castellana-Blandín y otro conformado por el Centro Ciudad Comercial Tamanaco, Centro Banaven (Cubo Negro) y la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA), en el Municipio Chacao; otro polígono constituido por el Centro Comercial Concreta, la Torre Humboldt y los centros comerciales de las urbanizaciones Prados del Este (Galerías Prados del Este y Plaza Prado), Las Mercedes y La Trinidad, en el municipio Baruta; y Petare, en el municipio Sucre. Centros de *tercer orden*: Antímano-UCAB, casco de La Vega y La Bandera, en el municipio Libertador; el municipio El Hatillo; y El Cafetal-Santa Paula, en el municipio Baruta.

Como corredores, esto es, ejes de actividades centrales con fuerte presencia de empleo en comercios, oficinas, gobierno y servicios metropolitanos, se identifican los siguientes: de *primer orden*: Sabana Grande, en el municipio Libertador; Avenida Francisco de Miranda, en los municipios Chacao y Sucre. De *segundo orden*: Avenida Sucre de Catia, avenida San Martín, las Avenidas Las Ciencias-Teresa de la Parra, Arturo Michelena y Andrés Bello, en el municipio Libertador; la Avenida Libertador, entre los municipios Libertador y Chacao. De *tercer orden*: la Avenida Intercomunal El Valle-Coche, la Avenida Páez del Paraíso y la Avenida Principal de El Cementerio, en el Municipio Libertador; y la Avenida Principal de Macaracuay, en Sucre.

Los barrios están ubicados en grandes extensiones de sectores periféricos del este, oeste y suroeste de la ciudad, generalmente sobre taludes con altas pendientes, donde se estima que habitan cerca de 1.442.458 personas<sup>17</sup>, es decir un 45% de la población total.

### **Vivienda**

La situación de la vivienda en el AMC es bastante heterogénea a lo largo y ancho de su territorio. Según cifras de 2011, el total de viviendas familiares ocupadas en el Área Metropolitana de Caracas es de 913.396 y el total de área destinada a uso residencial equivale al 65% del total del área ocupada para 2010.

El tipo de vivienda predominante en el Área Metropolitana de Caracas es el apartamento de edificios (43,19%), que implica un uso intensivo del espacio urbano; le sigue la vivienda unifamiliar tipo casa (41,41%), que supone un uso territorial también intensivo y, en tercer lugar, la vivienda tipo Quinta o Casaquinta (5,38%), que representa un uso territorial más bien extensivo.

Otro tipo de vivienda es el rancho. Para el año 2011, la cantidad de ranchos registrados era de 24.574 (15.904 en el Municipio Libertador; 7.026 en el Municipio Sucre; 866 en El Hatillo y 704 en la Parroquia Baruta), que representaba el 2,69% del total de las viviendas familiares ocupadas. La tipología "rancho" amerita una sustitución inmediata. La mayor cantidad de este tipo de vivienda, en relación al total de viviendas familiares ocupadas por parroquia, se encuentra en: Filas de Mariches, con el 25,73%; Coche, con 10,71%; Caucagüita, con 9,24%; Macarao, con 6,68% y Antímano, con 5,36%. La mancha urbana, que presenta

---

<sup>17</sup> Cálculo sobre población en Caracas 2010, a partir de las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

una urbanización de menor calidad, se ha extendido en el último período intercensal, con serias consecuencias sobre el medio ambiente.

El índice promedio de ocupantes por vivienda para ese año fue de unos 3.56, inferior al promedio del país, pero también repartido de manera desigual en la ciudad (2.62 en Chacao y 3.64 en Libertador). Lo anterior permite obtener una primera aproximación al déficit de vivienda: no pareciera ser un problema agudo, desde la perspectiva del stock existente<sup>18</sup>, pues este índice ha ido disminuyendo en el tiempo<sup>19</sup>.

La Cámara Inmobiliaria Metropolitana, recogió información sobre las ofertas de inmuebles publicadas por los principales diarios de circulación nacional en la Región Metropolitana de Caracas, durante la última década. Una de las conclusiones arrojadas por esta iniciativa fue que el número de ofertas anuales ha bajado significativamente, de alrededor de 74.000 en 2000 a 19.900 en 2012. Este comportamiento debe, en gran medida, a los decretos de expropiación de inmuebles en Caracas, la paralización de medidas judiciales asociadas con las viviendas, la Ley contra Desalojos Arbitrarios, la renovación de la congelación de alquileres y, en noviembre de 2011, la aprobación de la Ley de Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda.

### **Espacios Públicos**

El AMC no cuenta con espacios públicos diseñados y organizados con una visión de metrópoli moderna y que funcionen como sistema, esto es, que sus componentes se relacionen entre sí y con el resto de elementos de la estructura urbana, a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Algunos elementos que son la base para organizar un sistema metropolitano de espacios públicos son los siguientes:

- **Zonas de Patrimonio Ambiental**

Las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) ocupan el 38% de la superficie del Área Metropolitana de Caracas (29.546,54 hectáreas)<sup>20</sup>. Parte de éstas, así como otras áreas de la ciudad, están decretadas (4.140 hectáreas, equivalente al 5% del total de superficie del AMC) como parques; de éstas áreas, sólo 354 hectáreas (8,55% del área total destinada a parques) están acondicionadas, lo que arroja un índice de dotación de 1,15 m<sup>2</sup> de área verde/habitante<sup>21</sup>; su distribución geográfica y accesibilidad no es homogénea para

---

<sup>18</sup> Para esta afirmación no se incluyen viviendas familiares desocupadas, viviendas colectivas ni colectividades. Por otro lado, aun el INE no ha brindado la información oficial al respecto.

<sup>19</sup> Sin embargo, aunque no existen cifras oficiales, el promedio de hogares/vivienda en el AMC arroja un déficit funcional de 8.769 viviendas para igual número de hogares que comparten vivienda con otro(s) hogar(es); por otro lado, fuentes como la de la Cámara de la Construcción lo estiman en unas 177.113 viviendas familiares. A ello habría que agregar los 24.574 ranchos censados.

<sup>20</sup> Parque Nacional Guaraira Repano, al norte de la ciudad (municipios Libertador, Chacao y Sucre) Parque Nacional Macarao (municipio Libertador), Zona Protectora del Área Metropolitana de Caracas (municipios Libertador, Baruta y El Hatillo), Zona Protectora Cerro El Volcán (municipios Baruta y El Hatillo), Zona Protectora del Embalse La Perea (municipio Sucre) y Zona Protectora del Valle El Algodonal (municipio Libertador).

<sup>21</sup> La dotación se considera inferior al estándar mínimo recomendado por la Organización Mundial de la Salud, según la cual debe oscilar alrededor de 10 m<sup>2</sup>/hab.

los caraqueños. Adicionalmente no existe un sistema de espacios públicos y el déficit de parques comunales en urbanizaciones y barrios es significativo.<sup>22</sup>

A escala global, considerando que su extensión geográfica es inferior al 1% de la superficie terrestre, el AMC ocupa el primer lugar en concentración de biodiversidad

- **Plazas**

Las plazas en la colonia, ubicadas en los cascos centrales de los centros poblados originales que componen el Área Metropolitana (Plazas Bolívar de Caracas, Chacao, Baruta, El Hatillo, Plaza Sucre de Petare) eran lugares de reunión pública y de comercio por excelencia; este tipo de plazas perduran actualmente, arborizadas en algunos casos con especies inadecuadas.

Las plazas modernas poseen diseño y funcionalidad diversa; van desde plazas semejantes a las coloniales en cuanto a uso recreacional (Plaza Miranda en el municipio Libertador, por ejemplo), plazas de carácter contemplativo (Plaza O'Leary, en El Silencio) hasta las de tendencia más actual, de usos múltiples, que incorporan equipamientos urbanos (Plaza Los Palos Grandes y Plaza Miranda de Los Dos Caminos). Éstas últimas, se utilizan a menudo como espacios de comercio informal y estacionamiento de vehículos de motor o de celebración de actos, festejos, fiestas populares, folklóricas o culturales; a veces generan efectos perversos que hay que corregir, como la contaminación sónica producida por equipos de sonido utilizados a volúmenes que exceden no sólo las necesidades de los eventos, sino la propia ordenanza de convivencia ciudadana metropolitana.

- **Mobiliario urbano en el espacio público**

Lo integra una cantidad de elementos con diversos fines, con calidad, funcionalidad y estado de conservación diverso. Su gestión y localización, a cargo de las autoridades municipales<sup>23</sup>, responde a criterios dispares y con alta discrecionalidad. La consecuencia es la dificultad para el ordenamiento, utilización y disfrute del espacio público así como la percepción de inseguridad. El espacio público puede ser obstruido por kioscos, paradas de transporte y tótems y su tratamiento normativo, en relación con la incidencia de la arborización en el espacio urbano, es deficiente.

### ***Educación y salud***

Cabe destacar que si bien se aprecia una cierta correspondencia entre el tamaño poblacional y la cantidad de planteles de educación básica existentes en los municipios Libertador, Baruta y El Hatillo, se observa una cantidad superior en Chacao e inferior en Sucre. La adscripción de los planteles metropolitanos es diferencial y varía sustancialmente por municipios: el 47% son oficiales, pero el municipio Chacao tiene el mayor porcentaje de planteles privados (62%), mientras

---

<sup>22</sup> A pesar que en el parque nacional Guaraira Repano no se permite el uso residencial hay invasiones para uso residencial de tipo barrio (Plan de Manzano, Blandín, Alta Vista y Los Mecedores). Situación similar sucede con la zona protectora de Caracas, con desarrollos formales, al sur de la ciudad, en cotas superiores a Tazón, o el desarrollo de Ciudad Los Indios (Caribia); también con la zona protectora del embalse La Perea, en el Municipio Sucre, en cuyas adyacencias no sólo se ha permitido desarrollos de barrios, sino también Ciudad Mariches. Situación similar sucede con el Parque Vicente Emilio Sojo.

<sup>23</sup> Se conoce que algunas autoridades municipales han convenido en intercambiar experiencias al respecto, por lo cual algunos elementos de mobiliario urbano son similares en algunos municipios; sin embargo, no existen criterios metropolitanos concertados al respecto.

los municipios Sucre y Libertador tienen los mayores porcentajes de planteles públicos (65% y 47%, respectivamente).

El sistema de salud metropolitano es mixto, vale decir, integrado por el sector público (8.455 camas funcionales, 72% del total de camas) y por el privado (3.259 camas hospitalarias, 28% del total de camas)<sup>24</sup> que tienen una cobertura nacional e incluso internacional.

Son 35 hospitales, de los cuales 28 se encuentran en el municipio Libertador y 7 en los demás municipios metropolitanos; si bien el AMC supera el índice normativo de cobertura de camas hospitalarias<sup>25</sup>, la distribución es desigual; el Municipio Libertador tiene 3,62 camas/1.000 habitantes, mientras que el resto apenas cuenta con 0,97 camas por cada 1.000 habitantes.

Funcionan 125 clínicas privadas que complementan –y suplen- al sistema público; su calidad ha desmejorado considerablemente en los últimos años. Lo que debe llamar la atención de las autoridades es que gran parte de la capacidad de atención hospitalaria –pública y privada- está ubicada en Libertador y Chacao, en zonas de alta vulnerabilidad a eventos sísmicos y de deslaves. El sistema tiene capacidad instalada para prestar servicios a nivel local, metropolitano, regional, nacional y hasta internacional.

### ***Cementerios y mercados populares***

El Área Metropolitana de Caracas cuenta con seis cementerios de carácter público. Tres se localizan en el municipio Libertador; el Cementerio General del Sur (el principal, que dispone de 180 has. tiene ocupadas 110), Antimano y Macarao. También existen cementerios de carácter local en los cascos tradicionales de El Hatillo, Baruta y Petare, éste último inactivo. Además, cuenta con dos cementerios privados, uno en el municipio Libertador (Parque del Oeste) y otro en el municipio El Hatillo (Cementerio Monumental del Este).

Todos trabajan bajo la modalidad de parcelas. El Monumental del Este también presta servicios de cremación, nichos y capillas velatorias. La cremación disminuye la demanda de parcelas mortuorias y sólo la iglesia de Manzanares (Baruta), ofrece el servicio de nicho.

En el AMC se identificaron 14 mercados municipales, 11 ubicados en el municipio Libertador, uno en Chacao y dos en Sucre. Los municipios Baruta y El Hatillo carecen de instalaciones destinadas a mercados municipales<sup>26</sup>. Los mercados son remanentes de las estructuras de comercialización, transformados, típicas de la ciudad colonial.

---

<sup>24</sup> Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas. Secretaría de Planificación y Gestión Ambiental. Agosto 2004. Análisis de la situación actual y prospectiva de los servicios urbanos del Distrito Metropolitano de Caracas. Equipamiento asistencial.

<sup>25</sup> Calculado sobre las camas funcionales (esto es, que no todas están operativas y sin considerar calidad), cuenta con 2,64 camas públicas por cada 1.000 habitantes, siendo el índice normativo de 3 camas por cada 1.000 habitantes. Al agregarle las camas privadas, el indicador se eleva a 3,79 camas por cada 1.000 habitantes.

<sup>26</sup> La Ordenanza Municipal de Abastecimiento y Mercadeo (1997) rige la gestión de los mercados en el Municipio Libertador; cada mercado de este municipio tiene su administración y directiva y son entes descentralizados del poder municipal, adscritos a la junta parroquial. En el resto, Chacao y Sucre, la conducción de los mercados está a cargo directamente de las alcaldías a través de sus unidades administrativas.

## **Electricidad y gas**

El suministro de energía eléctrica en el AMC es altamente vulnerable<sup>27</sup>, no sólo por sus condiciones topográficas, sino porque procede de dos tipos de fuentes: la hidroeléctrica, suministrada por Edelca (Macagua, Guri) a través del Sistema Interconectado Nacional; y un grupo de plantas termoeléctricas situadas en la región metropolitana, operadas por Elecar ("Josefa Joaquina Sánchez", en Arrecife; Tocoa, en el estado Vargas). De estas fuentes se distribuye la energía eléctrica a más de 30 subestaciones ubicadas no sólo en el AMC, sino en la región Metropolitana.

Estudios que datan de unos 10 años permiten conocer que ya desde esa época existe un déficit de capacidad instalada en subestaciones que surten a zonas que han variado el uso del suelo o lo han densificado. Por otro lado, la iluminación de espacios públicos en la ciudad no es homogénea, al haberse municipalizado. Así, se ha mejorado sustancialmente la iluminación en algunas zonas de barrios (cuyos concejos comunales han asumido tal tarea, no siempre cumpliendo las normativa al respecto) disminuyendo, en general, el mantenimiento de los dispositivos de iluminación en las urbanizaciones y zonas centrales de la ciudad, observándose que los ciudadanos –en toda la ciudad- asumen la iluminación de algunas áreas del espacio público de manera privada y selectiva.

En cuanto al gas, en el AMC existen dos sistemas –de red y por bombona- para suministrar el principal combustible utilizado para consumo del hogar en actividades como cocina y calentamiento de agua. La red es un sistema difusor, compuesto por estaciones de bombeo, válvulas y tuberías distribuidoras, que se ha dividido en tramos, siguiendo el mismo esquema de los demás sistemas de redes. Su cobertura es parcial, siendo abastecida por este sistema parte de la ciudad formal ubicada en los municipios metropolitanos. La distribución de gas para el resto de la ciudad se realiza a través de camiones –de carga de bombonas individuales o de grandes bombonas que surten grandes edificaciones-. Es necesario que las alcaldías, con apoyo de organismos especializados, realicen estudios detallados de riesgo en algunas zonas de la ciudad, a fin de evaluar la ubicación de las bombonas, tanto en los edificios como en los sitios dispuestos para su almacenamiento en los barrios (centros de distribución), pues el cumplimiento de normas de seguridad es dudoso.

## **Calidad de vida y seguridad**

La información censal de 2011 hace posible obtener algunos indicadores discriminantes de calidad de vida. El 47,1% de los hogares caraqueños dispone de TV por cable o satélite, el 49,8% dispone de computadora y el 41,5% tiene conexión a Internet.

En cuanto a la seguridad, el 85% de los ciudadanos de los municipios del AMC manifiesta algún tipo de temor a que algo le suceda al utilizar el transporte público, el 35% dice haber sido víctima de algún tipo de delito y el 23,46% identifica la inseguridad como principal problema del AMC<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Cabe recordar que por la misma razón de orden topográfico, el sistema de suministro de agua potable depende, a su vez, del suministro de energía eléctrica.

<sup>28</sup> Informe anual de PROVEA 2009.

## **Cultura ciudadana<sup>29</sup>**

Según estudios realizados sobre imaginarios urbanos y consumo cultural, hay seis grandes déficit de cultura ciudadana en el AMC:

- *Anomia*: pérdida de sentido de normas compartidas, opacidad del futuro, caos ciudadano, bajo sentido de pertenencia.
- *Intolerancia*: baja disposición a respetar a los otros, recurso a la autodefensa y urbanidad represiva.
- *Renuncia al espacio público* como espacio democratizador por excelencia, fragmentación, división, miedo, polarización y privatización del espacio público.
- *Desesperanza aprendida-desencanto*: inmovilismo, baja disposición a la participación, desconfianza y desencanto ante los gobernantes de la ciudad.
- *Pérdida del sentido sagrado de la vida*: naturalización del homicidio, la violencia y la impunidad, sensación permanente de inseguridad.
- *Polarización-división social*: existencia de dos o más culturas urbanas en batalla permanente, una marcada por el sentimiento de exclusión, la otra por el de amenaza: formal-informal, barrio-urbanización, cerro-colina.

Al respecto, el 70% de los caraqueños consideró el *respeto*, la *paz* y la *tolerancia* como los valores principales para mejorar la convivencia social. Cerca del 60% se siente orgulloso de su ciudad con todo y sus problemas.

La ciudad de Caracas es vulnerable también por la escasa capacitación de sus habitantes, como por la poca coordinación y cooperación entre sus instituciones, cuyos ámbitos de actuación obligan a la planificación sectorial y territorial restringida a unos límites impuestos por determinantes históricas y políticas.

## **Expansión del AMC**

Desde un punto de vista técnico y producto de la evaluación del Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (UCV), el 12% del territorio del Área Metropolitana de Caracas podría urbanizarse; del total urbanizable, el municipio El Hatillo dispone de 3.914,23 has. (44%) y el municipio Libertador de 3.156,94 (36%) (en terrenos ubicados en las parroquias Sucre, El Junquito, Antímano, Maracao y Caricuao). En Sucre, hay terrenos en La Dolorita, Caucagüita y Fila de Mariches.

No se vislumbra un patrón distinto al de las ocupaciones legales o ilegales de terrenos que, posteriormente, serán dotadas de servicios urbanos, pero, por otro lado, es de mencionar la política de creación de "nuevas ciudades" (Los Indios, Mariches, Mamera, Ciprés), que ocupan parte de la zona protectora de Caracas.

Existen otras dos formas de crecimiento de la ciudad: la densificación aislada de los inmuebles existentes, a través de subdivisiones o de mayor construcción –los anexos en las quintas o la construcción de plantas adicionales en quintas o casas-. El problema fundamental aquí es que la dotación de servicios y el funcionamiento eficaz de sectores de la ciudad pueden verse seriamente comprometidos. La otra forma es la de la renovación urbana de sectores deteriorados.

---

<sup>29</sup> Este apartado se retoma del estudio *Encuesta de Cultura Ciudadana* realizada por la Alcaldía de Chacao con el apoyo de CORPOVISIONARIOS para el AMC (año 2009).

## Actuaciones gubernamentales en materia de gestión urbana en el Área Metropolitana de Caracas

### Desde el gobierno nacional

Entre las consecuencias que ha tenido la aplicación de la **LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO URBANO** (LOOU) en el país a partir de la década de 1980, está la reducción de la actividad urbanística proactiva por una de tipo normativo y la habilitación de suelo urbanizable. La LOOU sobrecarga procedimientos que implican actuaciones concurrentes de distintos organismos o dependencias, lo cual demuestra la contradicción entre la lógica y la economía de tales procedimientos

No se toma en cuenta cualquier otra posible ocupación del suelo urbano, casi siempre considerado en términos residuales, para la preservación. Por lo contrario, pretende simplificarse la gestión urbanística a un proceso, unidireccional<sup>30</sup> y limitado<sup>31</sup>, a dos escalas: macro, la urbanización, y micro, la edificación.

Adicionalmente, se ha discutido el desfase o desconexión existente entre las previsiones normativas y ordenadoras de la Ley y la realidad. El Ejecutivo Nacional interviene directa e ilegalmente en materia de gestión urbana con criterios no siempre de orden técnico, en municipios con tendencia política opositora, al señalar que el Ministerio del Ambiente debe otorgar la conformidad de un proyecto con las variables urbanas ambientales. Por otro lado, la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural vigente también establece mecanismos de intervención directa del Ejecutivo Nacional<sup>32</sup>. Son el reflejo de una visión centralizadora de la gestión pública<sup>33</sup>, al responder a una visión anti-urbana y anti-municipal que señala que los Municipios son los responsables de la anarquía en la estructuración de la ciudad.

Aunque no se han adecuado las leyes rectoras en materia de ordenación del territorio y urbanística en la Constitución de 1999<sup>34</sup>, las leyes orgánicas de las Comunas, de los Consejos Comunales y la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos establecen

---

<sup>30</sup> *Unidireccional*, porque tiene por punto inicial la tramitación administrativa establecida por la propia LOOU, continuando con las inspecciones del caso por parte de la autoridad correspondiente, y finaliza con la ejecución de la urbanización o edificación.

<sup>31</sup> *Limitado* porque otorga poca valoración a los efectos de la transformación del suelo urbano y a las intervenciones dadas al mismo. Dicho de otra forma, ese proceso no contempla el "antes" ni el "después" del mismo. En última instancia, para este modelo de urbanismo, las edificaciones o urbanizaciones resultantes quedan reducidas a un efímero episodio urbano.

<sup>32</sup> Existen otras tres formas de intervención directa del nivel nacional en la gestión urbana; la primera, contemplada en la propia LOOU, al dar potestad al ejecutivo nacional para formular y sancionar los planes particulares para una zona de una ciudad en la cual se tenga un interés particular; la segunda, en la Ley Orgánica de Organización Territorial (LOOT), al poder establecer Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), a cargo del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, y; la tercera en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, que permite establecer Zonas de Seguridad, a criterio del Ejecutivo Nacional.

<sup>33</sup> Otro elemento que puede ser tomado en consideración como indicador de la poca importancia que le ha dado el ejecutivo nacional a la materia urbanística en los últimos 14 años, es que la competencia de la materia ha pasado por numerosos despachos ministeriales, recayendo esta vez, en el Ministerio del Poder Popular para el Transporte Terrestre, existiendo un Ministerio de Planificación y otro de Vivienda y Hábitat, con los cuales se podría suponer tuviera un nicho institucional más cónsono.

<sup>34</sup> Hay que recordar que la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, publicada en G.O. N° 5.820 Extraordinario de fecha 01-09-2006 fue derogada mediante la Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, publicada en G.O. N° 38.633 de fecha 27-02-2007

figuras de incidencia territorial<sup>35</sup>. Existe una clara colisión entre los mandatos de estas leyes, al plantearse instrumentos de planificación espacial distintos, formulados y gestionados por diversos actores, con distinto niveles de gobernabilidad y legitimidad.

Adicionalmente, en el caso particular de Caracas, se conforma legalmente el Área Metropolitana de Caracas (AMC), constituida como una *"unidad político-territorial, posee personalidad jurídica y autonomía (...). Su ámbito geográfico comprende el Municipio Bolivariano Libertador del Distrito Capital y los Municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre del estado Bolivariano de Miranda"*<sup>36</sup> motivo por el cual posee un *"gobierno municipal a dos niveles"*<sup>37</sup>: el metropolitano y el municipal<sup>38</sup>.

La coexistencia, interacción y competencia entre distintos niveles de autoridad ha generado una grave crisis de gobernabilidad tanto en el AMC como en la RMC. Caracas está afectada por las políticas macroeconómicas del Gobierno Nacional, debido a su capitalidad y el financiamiento extraordinario que por tal calidad contempla el Distrito Capital. En la práctica, hay zonas del Municipio Libertador que no tienen un papel significativo como capital de república mientras que los municipios metropolitanos –unos más, otros menos- no sólo sirven de sede de organismos nacionales, sino también cumplen funciones identificables o derivables de la condición de capital de república<sup>39</sup>.

Pero tal vez la mayor intervención de la presente administración en la autonomía municipal en el Área Metropolitana de Caracas es la creación del Ministerio para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas<sup>40</sup>, con las siguientes funciones: optimizar el transporte público, crear flujos peatonales, renovar lo urbano e integrar la ciudad.

También se plantea la creación de ciudades satélites<sup>41</sup>, denominadas socialistas: en el Municipio Libertador se construye Ciudad Los Indios<sup>42</sup> (antes Caribia), la más extensa, con 3.676,75 has. Ocupa el 38,1% y el 29,7% de la superficie de las parroquias El Junquito y Sucre (municipio Libertador), respectivamente; Ciudad Ciprés de la parroquia Macarao, tiene 331,23 has.; Ciudad Mamera, ubicada en las parroquias Caricuao, El Junquito y Antimano 180.94 has.; Ciudad Mariches, en

---

<sup>35</sup> Plan Municipal de Desarrollo, Plan Operativo Municipal del Desarrollo, Plan de Desarrollo Comunal y Plan Comunitario de Desarrollo Integral, o de directa referencia espacial (Plan Local de Desarrollo Urbano y Plan de Desarrollo Urbano Local en Parroquias Urbanas o la Carta de Barrio).

<sup>36</sup> Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas. Gaceta Oficial de la República N° 39.276 del 1 de octubre de 2009. Artículo 2.

<sup>37</sup> *Ibidem*. Artículo 3.

<sup>38</sup> Cabe destacar que es una de las tres ciudades latinoamericanas que cuenta con una instancia de administración pública de carácter metropolitano, además de Lima y Quito. Bogotá cuenta con una estructura de gobierno local semejante a una de carácter metropolitano, sin serlo.

<sup>39</sup> También valdría la pena traer a colación las diferencias entre las formas de financiamiento de los dos gobiernos metropolitanos existentes en el país (AMC y Distrito del Alto Apure, creado en el 2001) cuyas fuentes financieras son (entre otras) para este último, el 30% del situado constitucional de su Estado. Por cierto que bien valdría también evaluar los modelos y la experiencia de ambas figuras.

<sup>40</sup> No se conoce oficialmente cuál es el territorio que abarca la "Gran Caracas".

<sup>41</sup> Tal práctica se abandonó no sólo por el desarraigo de la población y otros efectos socioeconómicos negativos, sino también por su inviabilidad práctica.

<sup>42</sup> Esta ciudad está ubicada entre las parroquias Sucre y El Junquito del Municipio Libertador y las parroquias varguenses de Catia La Mar, Carayaca y El Junko. Cabe destacar que toda su extensión sobre el Estado Vargas coincide con la Zona Protectora de Caracas.

las parroquias La Dolorita, Filas de Mariche y Caucaguita del Municipio Sucre con 488,97 has., que albergarían a un total de 1.250.000 habitantes, 43% del total poblacional oficial del AMC para 2011 y el equivalente al 883% de su incremento poblacional entre 2001 y 2011, a decir del Ministro del Poder Popular para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas.

La Gran Misión Vivienda Venezuela también se ha propuesto construir viviendas en edificios en la ciudad, para lo cual ha decretado 69 AVIVIR<sup>43</sup>, que abarcan una extensión total de 206,45 Has., con un promedio de 2,99 Has/AVIVIR y 2 AREHAS<sup>44</sup> en toda la ciudad.

Si bien, el uso residencial intensivo maximiza la eficiencia de los recursos invertidos en obras de urbanización de tales parcelas –avenida Libertador, por ejemplo- o integraría a grupos sociales diversos en espacios cercanos, no menos cierto es que la ocupación de terrenos se está haciendo de manera anarquizada y violatoria de toda normativa urbanística municipal, ocupando hasta espacios destinados para grandes usos no sólo metropolitanos, sino hasta nacionales –caso de la avenida Bolívar-.

La Alcaldía Metropolitana de Caracas ha registrado un total de 67 conjuntos residenciales construidos en las AVIVIR o en terrenos ocupados legal o ilegalmente, de conformidad o no con las variables urbanas fundamentales. Estimaciones gruesas hablan de 34.701 viviendas, 33.975 en el Municipio Libertador, 96 en Chacao y 630 en Sucre.

Por otro lado, aun el gobierno nacional no ha formulado una política o estrategias destinadas a la prevención de la atención a familias damnificadas por fenómenos naturales que afectarán –periódica o eventualmente- el AMC (sismos, inundaciones, deslaves, deslizamientos, huracanes)<sup>45</sup>. En este sentido, la condición de refugiados de las intensas lluvias de 2010 ha sido atendida de manera dispersa por distintos entes de los tres niveles de gobierno, con o sin competencia en la materia.

El Ejecutivo Nacional controla las actividades neurálgicas para la gestión de la Caracas metropolitana y de su región homónima: electricidad, acueducto, red de disposición de aguas servidas, puertos, aeropuertos, transporte aéreo, terrestre, vialidad estructurante y regional, ferrocarriles, Metro y sistemas conexos y la red de suministro de gas doméstico.

Ejerce la administración de riesgos y emergencias, el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo y la legislación urbanística, por sólo nombrar las más importantes para la gestión de la ciudad, pero con poca o ninguna capacidad, intención o voluntad de coordinarse con otros niveles de la administración pública, especialmente con las de signo político opuesto.

---

<sup>43</sup> AVIVIR: Áreas Vitales de Vivienda y de Residencia consagradas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas. No todas han sido ocupadas.

<sup>44</sup> AREHA: Áreas de Emergencia Habitacional, figura establecida en la Ley antes mencionada; al momento, han sido decretadas dos. Una, en la antigua carretera Caracas-La Guaira, en el sector Blandín, en pleno parque nacional Guaraira Repano y una zona adyacente en la parroquia Sucre y otra en la Parroquia Petare.

<sup>45</sup> Que se conozca, sólo hubo un intento inconcluso de diseñar hábitat para población damnificada bajo la administración de la Arq. Josefina Baldó en el extinto Consejo Nacional de la Vivienda (1999-2002).

## Desde las instancias sub-nacionales de gobierno

El 22 de julio de 1952 se formula y promulga el Plano Regulador de la Zona Metropolitana de Caracas, instrumento de ordenación urbana –moderna- para la ciudad<sup>46</sup>, que establece las características de uso, densidades, características de las construcciones, áreas máximas de ubicación, retiros, alturas. Se trata del único plano formalmente aprobado para el Área Metropolitana de Caracas.

En 1959, los Concejos Municipales de los Distritos Libertador (Distrito Federal) y Sucre (Estado Miranda) aprueban sendas ordenanzas de zonificación derivadas de una propuesta de plano y ordenanza de zonificación elaboradas en 1954 por autoridades nacionales, municipales, empresas de servicios y organizaciones gremiales.

En 1970, los municipios Libertador y Sucre crean la mancomunidad urbanística del Área Metropolitana de Caracas, a través de un acuerdo simultáneo de sus dos concejos municipales y con ello se crean la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU)<sup>47</sup> y la Comisión Metropolitana de Urbanismo (CMU), para asesorar a los concejos municipales metropolitanos, entonces órganos ejecutivos y legislativos de su respectivo ámbito en políticas urbanas. La dinámica de la CMU derivó en discusiones sobre los intereses representados, de orden particular, y tuvo poco relieve desde el punto de vista de estrategias y políticas públicas locales, no así la OMPU, la cual se recuerda como una instancia de gran capacidad técnica; desapareció en 1990, por falta de acuerdo político entre los municipios acerca de su utilidad, revelando una visión estrecha de la realidad de la ciudad como área metropolitana.

En 2004 la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas desarrolló el Estudio del Plan Básico de Manejo de Desastres, y propone la planificación por cuencas hidrográficas. En 2009, la Alcaldía del Área Metropolitana inicia las labores de formulación del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020<sup>48</sup>, el cual ha ido impulsando una amplia inclusión de organismos públicos, del nivel nacional, de la gobernación de Miranda, de las Alcaldías de los municipios metropolitanos, academias e instituciones de formación educativa, cámaras y gremios, organismos de cooperación internacional y numerosas organizaciones no gubernamentales, así como ciudadanos en general, a través de diversos mecanismos de participación social.

---

<sup>46</sup> “El concepto fundamental del plano queda claramente definido así: separar, clasificar y organizar los distintos elementos que integran la ciudad conforme al concepto de sus funciones básicas: habitación, trabajo, circulación, educación”. Martín, J. “Rotival de 1939 a 1950, de la ciudad como negocio a la planificación como pretexto”, *El Plan Rotival (la Caracas que no fue) Caracas*, U. C. V., 1991: 412.

<sup>47</sup> Los estudios técnicos de la OMPU debían soportar la definición de estrategias urbanísticas para la ciudad, las cuales debían ser formuladas por la Comisión Metropolitana de Urbanismo, instancia de carácter tecnológico que debía resolver asuntos de orden urbanístico metropolitano.

<sup>48</sup> Como antecedente, en 1995 se formula el Plan Estratégico Caracas 2010, por iniciativa de los entonces Alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal y del Presidente de la C. A. Metro de Caracas; en septiembre de 1995 se constituyó en el AMC la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana (FPECM) con el objeto de “promover la formulación, el seguimiento y la actualización continua de un plan estratégico para la Ciudad de Caracas, incorporando la participación activa de sus actores fundamentales”. En ese Plan, participaron las empresas de redes de servicios, los municipios metropolitanos y diversas personalidades del ámbito local. Este plan ni se aprobó formalmente ni se continuó; sin embargo, quedó como aporte para la ciudad, en términos del esfuerzo que significó reunir a un grupo de actores para trabajar en función de una visión de futuro para la misma.

Para gestionar el Plan, que no pretende ser de *gobierno*, sino de *ciudad*, se conformó la Asociación Civil Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020, integrada por gran parte de los actores e instituciones que han participado en su formulación. No pretende convertirse en un instrumento normativo; por lo contrario, su riqueza principal consiste en al menos lograr ir construyendo las bases para una discusión y concertación de una visión de la metrópoli, al menos desde la perspectiva de una gran parte de la sociedad. Fueron consensuadas 6 líneas estratégicas (ambiente, movilidad, seguridad, gobernabilidad, productividad y construcción de ciudadanía)

Más recientemente, luego de la creación de la Gerencia de Ambiente en la Alcaldía Metropolitana, comenzó a desarrollarse el Plan Metropolitano de Reducción de Riesgos Ambientales y Adaptación al Cambio Climático como perspectiva Ambiental del Plan Estratégico Metropolitano Caracas 2020.

Es importante destacar que por mandato expreso de la LOOU corresponde a los municipios del Área Metropolitana la elaboración de sus respectivos Planes de Desarrollo Urbano Local (PDUL); sin embargo, hasta la fecha no los han diseñado y/o implementado; en el período 1993-1996 hubo intentos fallidos de elaborar el PDUL del municipio Libertador. En el período 1993-96 la elaboración del PDUL de Chacao se estancó en el proceso de consulta para su aprobación<sup>49</sup>; lo mismo sucedió en los municipios El Hatillo y Sucre; este último, dada su heterogeneidad urbanística, ha optado en la presente administración por formular planes especiales.

Por esta razón, los municipios del AMC regulan su actividad urbanística y usos del suelo, a través de 31 ordenanzas, un Reglamento y una Resolución, que generalmente son las herramientas de aplicación de los Planes<sup>50</sup>. Por otro lado la Ordenanza de Creación del Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas, contempla la figura del Plan de Desarrollo Estratégico Urbano Metropolitano (PEDUM) y también existe la Ordenanza Metropolitana sobre Lineamientos Urbanos del Distrito Metropolitano de Caracas<sup>51</sup>.

### **Aciertos y desaciertos**

La primera gran deuda que se tiene con Caracas (metropolitana, ciudad región y/o megalópolis, como se quiera ver) es que se perdió la capacidad de visión del cambio de realidad de un área urbana sencilla a un asentamiento urbano de complejidad social, territorial y económica cada vez mayor. En este sentido, el pasivo que tiene la ciudad con su territorio y sus ciudadanos es alto.

Se puede tomar como indicador de ello la inexistencia de instancias articuladas, con capacidad de decisión y operativas que, a distintos niveles – el megalopolitano,

---

<sup>49</sup> Se trata del segundo intento de formulación y aprobación del PDUL de Chacao.

<sup>50</sup> Los Municipios también extienden condiciones de desarrollo particulares a lotes o parcelas específicas, o a corredores viales, como la Avenida Rómulo Gallegos, a través de diversos instrumentos, tales como Acuerdos de Cámara. En argumentaciones contrapuestas, se estima que contribuyen a dar respuestas a la complejidad de la ciudad, difícilmente captada puntualmente por normas generales; por otro lado, se estima que tales actuaciones constituyen una salida discrecional a las restricciones impuestas por la ordenanza de zonificación y también fuente de corrupción.

<sup>51</sup> La solicitud de sus derogatorias, al menos parcialmente, es promovida por la Alcaldía de Chacao, por presuntas violaciones a la autonomía municipal, en general, a pesar de que un miembro del tren ejecutivo de esta Alcaldía ha sido designada Directora en la Junta Directiva del Instituto por el Alcalde Metropolitano de Caracas, por solicitud del Alcalde de Chacao.

el regional, el metropolitano, el municipal, el parroquial y el comunal- puedan realizar una gestión eficiente, pero sobre todo, eficaz.

El gestor urbano caraqueño debe visualizar y ubicar realísticamente su gestión pública para 4 años, siendo difícil proponer una gestión sin un marco de visión y programático de largo plazo, que refleje anhelos, objetivos y posibilidades con realidades a transformar, con información y conocimiento.

La lógica de crecimiento ordenada según cánones coloniales, predecible, se cambió por una propia de ciudad moderna, la formal (sobrepuesta a la colonial y desarrollada también sobre otros centros poblados preexistentes y sus zonas rurales) y una segunda, la informal<sup>52</sup>. El nuevo patrón de crecimiento de la ciudad – no por manzanas, como la ciudad colonial-, sino por urbanización –o barrio- produjo partes de la ciudad que aparecen fragmentadas e inconexas: las urbanizaciones fueron pensadas como elementos aislados de la ciudad; así, por ejemplo, aun hoy impera en Chuao una visión de urbanización aislada de uso unifamiliar o multifamiliar, cuando la dinámica metropolitana la tiende a convertir en una zona con centralidad, de paso y de servicios. El municipio no ha cumplido un papel promotor ni ha actuado en función exclusivamente normativa y pasiva.

La austeridad o ausencia en la investigación, desarrollo de conocimiento y diseño de formas y normativas de gestión de ciudad, constituyen otra deuda pasmosa para con el AMC. Desde la sociedad civil, la conformación del observatorio *Caracas Cómo Vamos*, bajo el auspicio de la Red de Ciudades Cómo Vamos y liderado por el diario El Nacional, es una experiencia exitosa ya comprobada en otras ciudades latinoamericanas cuya utilidad en el seguimiento de las condiciones de vida y de la gestión de la ciudad ha coadyuvado a una mejor toma de decisiones, tanto de instancias públicas como privadas vistas como corporaciones, hasta el nivel individual, de ciudadanos. La más reciente creación del Observatorio Ambiental Metropolitano en la AMC, podría suplir la gran ausencia de medición de índices e indicadores ambientales – físicos y sociales – algunos de los cuales estaban cubiertos por la Zona 1 del Ministerio del Ambiente.

La contraparte estratégica del Observatorio Ambiental Metropolitano, el Gabinete Metropolitano de Gestión Integral de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático, pretende convertirse en el foro de los investigadores de la ciudad, sobre los problemas ambientales metropolitanos.

## **Recomendaciones de política: propuestas para la gestión urbana eficiente en el Área Metropolitana de Caracas**

### **Hacia la construcción de nuevos paradigmas**

En la actual diatriba política nacional es casi imposible concertar un Plan de Ciudad, pre-requisito de la planificación estratégica urbana; de allí que las políticas de Estado es necesario diseñarlas para una creciente sociedad con referencias y códigos cada vez más diferenciados.

---

<sup>52</sup> Asentamientos informales auto producidos de población, en buena parte excluida del mercado formal de suelo y vivienda.

La gobernanza urbana interactiva, se caracteriza por enfatizar tanto el medio como el resultado: tanta importancia tiene la construcción de un consenso sobre una decisión, como sus resultados a los fines de lograr una mayor legitimidad. Todo ello en el marco de un reforzamiento de la mayor diversidad funcional de las zonas de la ciudad, multicentral, y en el necesario refuerzo de los transportes y de los sistemas urbanos metropolitanos.

También es necesario revisar la maximización de un gran valor que es el suelo urbano, la reutilización intensiva de zonas ya urbanizadas y un mayor control del uso del suelo, enmarcado en una lucha por el ahorro de recursos no renovables, la conservación del patrimonio natural y cultural y la lucha contra el efecto invernadero.

Esto demanda una reingeniería de los municipios como rectores de la gestión, la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación, la reorganización de las agencias públicas, no sólo el gobierno 2.0, sino también la información del estado del tráfico o de actividades de ocio al ciudadano en las calles, a través de sistemas de comunicación pública, o la rendición de cuentas por el desempeño de la gestión, por ejemplo.

Un tema que debe ser incluido en la agenda de la ciudad es el riesgo, diferenciado de la noción de peligro<sup>53</sup>. En este sentido, el riesgo es visto como probabilidad, previsible y calculable y como valor de los activos a perder en un momento dado. Por tanto, es necesario profundizar en estudios y sus aplicaciones sobre la ciudad, como lo hace en estos momentos la Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas (FUNVISIS) con el Municipio Libertador para modificar su ordenanza de construcción, basado en estudios de microzonificación geológica; a esta iniciativa se está sumando el municipio Chacao. Es necesario diseñar políticas, estrategias y acciones concertadas con la ciudad, como el mencionado Plan Metropolitano de Reducción de Riesgos Ambientales y Adaptación al Cambio Climático<sup>54</sup>.

### **Las no tan nuevas necesidades de la ciudad**

A continuación, se presentan elementos específicos de política de ciudad que deben ser discutidos, los cuales ameritan fijar posición por parte de los actores y gestores involucrados. Muchos de estos elementos ya se encuentran en ejecución, pero deben evaluarse sus resultados, parciales o totales. A los fines de aprovechar un proceso de construcción de consenso, como lo es el Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020, se presentarán estos elementos según las líneas estratégicas de dicho plan. Sólo una de ellas se presentará en forma integrada con el resto, y se trata de la Construcción de Ciudadanía, por ser considerada un elemento transversal al resto.

La construcción de una política ambiental para el AMC, enmarcada dentro de su eco-región es una necesidad insoslayable que bien podría ser concretada a través

---

<sup>53</sup> Peligro entendido como aquello que amenaza o compromete la seguridad de una persona, grupo, inmueble, urbanización o barrio.

<sup>54</sup> Los riesgos "ocupan una parte importante de nuestra vida y del debate público en un mundo moderno que no puede evitar los peligros, pero que puede intentar decidir los que acepta y a qué precio". Asher, F. Los Nuevos Principios del Urbanismo. Alianza Ensayo. Pág. 15.

de la formulación de la Agenda 21 Local<sup>55</sup> y los Objetivos del Milenio<sup>56</sup>, con los cuales la ciudad tiene una deuda no sólo con sus habitantes, sino con el sistema de las Naciones Unidas. Para ello, es necesario impulsar el Plan Metropolitano de Reducción de Riesgos Ambientales y Adaptación al Cambio Climático, para dotar de información técnica requerida al proceso de formación de políticas ambientales para el AMC y su eco-región, tales como los mapas de riesgos meteorológicos, la evolución del comportamiento del clima, estudios de biodiversidad, de propuestas de arborización de espacios públicos con especies adecuadas, así como completar la microzonificación sísmica y los estudios de vulnerabilidad de las cuencas. La culminación de sistemas de alerta temprana en quebradas es otra necesidad y el establecimiento de pequeñas estaciones meteorológicas, cada vez más sencillas de instalar y operar, puede y debe hacerse. La creación y puesta en operación de un sistema de monitoreo ambiental y alerta temprana demanda el establecimiento –o fortalecimiento- de agencias públicas responsables de gestionar estas tareas, tales como la Sala Situacional Metropolitana (a los fines de ofrecer un mayor y mejor conocimiento, detallado, no sólo para la toma de decisiones, sino como insumo para la revisión de los instrumentos normativos urbanos y el establecimiento de planes de reducción de riesgo y de contingencias), así como un extenso programa de información, comunicación, sensibilización y prevención de riesgos dirigido la ciudadanía.

Otro elemento que debe ser considerado como prioridad es el diseño y ejecución de obras necesarias para la atención a los damnificados de eventos naturales periódicos, tales como el equipamiento de zonas para refugiados, con viviendas temporales dignas. La auditoría de vulnerabilidad de edificaciones –sobre todo multifamiliares- en especial las escolares y esenciales, es otra necesidad impostergable, para lo cual los municipios deben incrementar la capacidad de gestión y supervisión.

La revisión de la gestión sobre los parques nacionales, zona protectora, áreas protegidas y otras ABRAE (así como el establecimiento de reglamentaciones de uso y contraloría ciudadana) es otro tema a discutir conjuntamente con la necesaria promoción de su acondicionamiento como espacios públicos de utilidad con criterio de sostenibilidad para la ciudad en general, pero también es necesario establecer discusiones, formular propuestas y llegar al establecimiento de pactos sociales locales expresados en normativas de uso de espacios públicos, como, por ejemplo, las plazas.

Otras acciones a emprender están representadas en: a) el replanteamiento de la habilitación física de barrios, no sólo con una activa participación popular, sino también con estudios de riesgo, estudios de impacto ambiental e inversiones que permitan mejorar el hábitat en los mismos, así como el establecimiento de normas

---

<sup>55</sup> La Agenda Local 21 es un instrumento de gestión, que desarrolla un Plan Estratégico Urbano basado en la integración, con criterios sostenibles, de las políticas ambientales, económicas y sociales de la ciudad, y que surge de la participación y toma de decisiones consensuadas entre diversos actores que, a su vez, surge del "Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI", enmarcado dentro de la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible", celebrada en Río de Janeiro en Junio de 1992.

<sup>56</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en 2000 para ser conseguidos en 2015 por los 189 miembros de la ONU. Estos son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad de géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar el medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

urbanísticas con criterios de sostenibilidad y participación comunitaria, incluyendo la titularización de la tenencia de la tierra; b) la revisión y reformulación de la política metropolitana en relación con la existencia de los equipamientos puntuales y mobiliario urbano, articulados en un (inexistente) sistema metropolitano, reestructurado funcionalmente, igualmente con activa participación ciudadana, en el cual tengan cabida iniciativas orientadas a la maximización de los usos y recursos como bienes comunes escasos –utilización de espacios residuales de la ciudad como áreas de recreación o contemplación, o equipamientos polivalentes, por ejemplo-; (c) la inmediata atención a las zonas de crecimiento e, incluso, a las áreas “vacantes”, a los fines de que la ciudad genere políticas y acciones coherentes y sostenibles de ocupación -popular, promovida por el Estado o particular-, de preservación o de uso regulado, según sea el caso.

La siguiente línea estratégica está referida a la gobernabilidad. Es necesario tanto revisar la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas como evaluar la experiencia de la existencia, funcionamiento y gestión de la mal llamada “Alcaldía mayor”, así como prever mecanismos de financiamiento de la inversión en capital fijo y social; en este último caso, no sólo de programas de información, educación y comunicación ciudadana, sino de fomento y financiamiento de líneas de investigación en universidades, como el Proyecto Comunidad de Práctica, adelantado entre la UCV y la AMC, que fomenta el desarrollo de tesis de grado de estudiantes de pre y post-grado y de trabajos sociales organizada de tal forma que la sinergia sean propuestas para la ciudad y sus elementos componentes.

El tercer nivel de revisión, el municipal, es cada vez más necesario para acercar la administración municipal al ciudadano, en función de las realidades locales. En este sentido, valdría la pena revisar la propuesta de diseño de ecomunicipios, promovida por la Gerencia de Ambiente de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, basada en la organización de territorios municipales que toman en cuenta no sólo elementos de orden político y social, sino también físicoambiental, dada la marcada influencia que sobre la ciudad ejerce el medio físico en el cual se asienta.

La línea estratégica de la gobernabilidad debe estar articulada con la línea estratégica del emprendimiento; es necesario caracterizar el funcionamiento de los mecanismos de articulación de los diversos procesos y circuitos de carácter económico, así como su alcance territorial<sup>57</sup>, que funcionan paralelamente en la ciudad, que va desde el nivel estrictamente local, hasta el globalizado. Es necesario también pensar en una política de compensación territorial intermunicipal.

También resulta necesario promover una ciudad que ofrezca las mejores condiciones de servicios de calidad, para desarrollar la capacidad de innovar. Florida, investigador de la Universidad de Toronto, plantea esta tesis y continúa profundizando el tema señalando que existen tres factores determinantes en la competitividad de las ciudades contemporáneas: la tecnología, el talento y la tolerancia. Negrón afirma, no sin razón, que en Río de Janeiro se comprobó que *“la capacidad de admitir diferentes modos de pensar, de actuar y de sentir*

---

<sup>57</sup> Aquí vale considerar las ventajas competitivas que tiene o puede desarrollar la ciudad, tales como su ubicación geográfica central para el país, pero también para la cuenca del Caribe y el norte de la América del Sur; la cercanía al mar; el clima; la ciudad biodiversa y verde; el patrimonio de arquitectura moderna; la oferta y diversidad gastronómica alcanzada y; el “turismo médico”, entre otras.

(tolerancia) *constituye la única base posible de acción gubernamental para construir un futuro de integración plena de las favelas<sup>58</sup> y de sus ciudadanos*".

## Conclusiones

Caracas es una megalópolis. Tal concepción está muy poco desarrollada y, por tanto, el Estado venezolano con su tradicional estructuración de los tres niveles de gobierno, tiene limitadas capacidades para gestionar eficientemente esta nueva realidad que es un proceso histórico en pleno –y rápido- desarrollo, el cual dista mucho de estar acabado. Por tanto, es un tema que debe discutirse a varios niveles y en la sociedad venezolana.

El territorio que ocupa el Área Metropolitana de Caracas puede ser calificado de complejo, pero le permite tener en su seno agua, paisajes referenciales, aire limpio, buena iluminación, ventilación y un clima agradable, pero mal utilizado y hasta desconocido; sin embargo, la óptica de riesgo está muy poco desarrollada e incorporada en la gestión pública caraqueña. Valga como ejemplo el patético tratamiento a los damnificados de las lluvias de 2010.

Uno de los aspectos que más resienten sus ciudadanos, de convicción profundamente democrática y con alto sentido de justicia y equidad, es la ausencia de espacios públicos que brinden la posibilidad de disfrutar la ciudad de manera segura y accesible.

Un tema crucial para la ciudad es el fortalecimiento del sector terciario superior de la economía y la formación de capital humano, a los fines de poder generar una mayor riqueza en forma sostenible.

Jaime Lerner, el exitoso ex Alcalde de Curitiba, Brasil, ciudad modelo de gestión urbana en Latinoamérica ha señalado que *"Una ciudad sólo puede encontrar soluciones de futuro a partir del momento en que sabe lo que quiere ser"*<sup>59</sup>. Pero, antes de eso, Caracas debe que empezar por reconocerse como es realmente, como requisito previo para formular su visión y plantear su futura gestión.

---

<sup>58</sup>Es conocida la exitosa política de integración de favelas (barrios) en la ciudad de Río de Janeiro, impulsada desde hace años por el Estado Brasileño, pero desarrollada fundamentalmente por su Prefectura.

<sup>59</sup> Lerner, J. en Negrón, M. <http://www.concursolacarlotita.com/wp-content/uploads/2012/03/Que-significa-La-Carlota-para-Caracas.-Marco-Negron.pdf>. Fecha de la consulta: 18/05/2013.