

Editores: Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo

Editora general: Paulina Cepeda

El futuro de las ciudades



© 2022 FLACSO Ecuador
Julio de 2022

ISBN: 978-9978-67-611-0 (impreso)
978-9978-67-612-7 (e-pub)

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Corrección de estilo:

Juana Garabano Caporossi; Martina Sipowicz

Apoyo editorial:

Emilia Silva; Mayra Dominguez

El futuro de las ciudades / editado por Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO
Ecuador, 2022

ix, 630 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676110 (impreso)

ISBN: 9789978676127 (e-pub)

PLANIFICACIÓN URBANA ; CIUDADES ; SOCIOLOGÍA URBANA ; POLÍTICA URBANA ; ECONOMÍA ; ZONAS URBANAS ; ESPACIOS PÚBLICOS ; URBANISMO ; DESARROLLO URBANO. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. CORTI, MARCELO, EDITOR III. RAMÍREZ KURI, PATRICIA, EDITORA IV. ABRAMO, PEDRO, EDITOR V. CEPEDA, PAULINA, EDITORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	ix
INTRODUCCIÓN	
El futuro de las ciudades	3
<i>Pedro Abramo, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri y Fernando Carrión M,</i>	
METRÓPOLIS GLOBALES	
Las ausencias en nuestros análisis	29
<i>Saskia Sassen</i>	
París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza Viejos problemas y nuevos desafíos	45
<i>Marie-France Prévôt-Schapira</i>	
Ciudad de México Espacio público y neoliberalismo urbano en tiempos de pandemia	61
<i>Patricia Ramírez Kuri</i>	
La gobernanza de las metrópolis y los desafíos de la inclusión: la trayectoria de São Paulo	89
<i>Eduardo Marques</i>	
Trayectoria, transformaciones e incertidumbres de la ciudad de Chicago a través de los cambios de régimen socioeconómico del capitalismo	107
<i>John Jairo Betancur</i>	
Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro	125
<i>José María Ezquiaga</i>	

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl.	151
<i>Federico Poore</i>	
Informalidad urbana en Corea del Sur	169
<i>Pedro Abramo y Arantxa Rodríguez</i>	
Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos.	201
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
METRÓPOLIS CONTINENTALES	
Santiago, la pandemia neoliberal	215
<i>Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez</i>	
Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana.	235
<i>Óscar Alfonso Roa</i>	
Montevideo, memoria y futuro	251
<i>Mariano Arana y Salvador Schelotto</i>	
Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades.	263
<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla	287
<i>Carlos Mascareño Quintana</i>	
Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI	303
<i>Jean Roch Lebeau</i>	
Quito: crónica de una crisis anunciada	321
<i>Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda</i>	
CIUDADES DE INTERMEDIACIÓN	
Ressurgências do passado, emergências do presente e o futuro pós pândemico das cidades, indicações a partir do caso brasileiro e sua capital.	353
<i>Benny Schvarsberg y Neio Campos</i>	
Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible	365
<i>Luis Alfonso Herrera</i>	

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguai: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera	393
<i>Letícia Núñez Almeida y Camilo Pereira Carneiro</i>	
Centro, periferia y fuego Córdoba en discusión.....	409
<i>Marcelo Corti</i>	
Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19	425
<i>Juan E. Cabrera, José Martínez, Carla Quezada y Margoth Salazar</i>	
Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local	447
<i>Ana Raquel Flores</i>	
DEBATES CENTRALES	
La ciudad neoliberal en América Latina	465
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano	493
<i>Samuel Jaramillo</i>	
La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina	509
<i>Fernando Díaz Terreno</i>	
Pensar la infraestructura urbana en América Latina.....	519
<i>Pedro Pérez</i>	
Producción social del hábitat en América Latina	533
<i>Enrique Ortiz</i>	
Historia y presente de las iniciativas de Producción Social del Hábitat desde el prisma del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV): ¿Alternativa para la(s) desigualdad(es) urbana(s) en el contexto del COVID-19?	545
<i>María Mercedes Di Virgilio y Alejandro Lorences</i>	

DEBATES EMERGENTES

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria	571
<i>Yutzil Cadena</i>	
Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana.	579
<i>Vladimir Morales</i>	
Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor	589
<i>Karina Borja</i>	
Turismo urbano y COVID-19	605
<i>Victor Llugsha G.</i>	
Pandemia y Ciudades de Frontera.	613
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
¿Hacia dónde vamos?	623
<i>Valeria Reinoso Naranjo</i>	

Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla

Carlos Mascareño Quintana¹

Breve precisión introductoria

La siguiente reflexión sobre Caracas, se realizará utilizando dos enfoques. El macrohistórico, que ofrece una comprensión de la dinámica de la evolución, transformación y opciones de futuro de una metrópoli. Y la teoría de los sistemas complejos dinámicos, pues su aplicación al estudio de fenómenos complejos como la metrópoli, ayuda a entender de manera integrada los subsistemas que en ella hacen vida y evaluar la preeminencia de algunos de ellos dependiendo del momento histórico de que se trate. Esta conjunción ofrece una perspectiva comprensiva para el estudio de la metrópolis, adicional al enfoque urbano-espacialista dominante en este campo.

Caracas, camino hacia un sistema complejo: capitalidad, petróleo y fordismo

A Caracas la fundaron en 1567 y desde 1577 y hasta 1812 fue la capital de la Provincia de Venezuela. A partir de 1831, en la República independiente, el Congreso la designó capital y sede de los poderes públicos. La capitalidad ha jugado un papel fundamental en el desarrollo de las ciudades que ostentan ese privilegio y en su posterior metropolitanización.

¹ Doctor en estudios del desarrollo y master en planificación. Áreas de investigación: Descentralización, políticas públicas, Desarrollo local, gobernabilidad de ciudades y áreas metropolitanas, teoría de sistemas complejos. Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela. Correo: mascarenqce@gmail.com

Su crecimiento poblacional fue lento desde su fundación y se asomó al siglo XX con una modesta población de noventa y dos mil caraqueños, característica de la mayoría de las capitales latinoamericanas a excepción de Buenos Aires, Río de Janeiro y Ciudad de México que para 1920 ya superaban el millón de pobladores. Estas ciudades se caracterizaron a lo largo de tres siglos y medio por: a) la capitalidad, lo que le confirió poder y atractivo para las transacciones con el entorno nacional e internacional; b) fueron fundadas al fragor de la modernidad, de allí su ideario e instituciones que culminaron con la independencia; c) como parte del legado ibérico, sustentaron sus articulaciones normativas territoriales sobre la institución del municipio, convertido en centro del debate político y las reivindicaciones ante la Corona.

El fenómeno de metropolitización de Caracas surgió, se aceleró y consolidó en apenas veinticinco años, período muy breve para un salto desde un sistema simple en transacciones pastoriles-agrícolas a una concentración de complejos intercambios entre subsistemas diferenciados². En 1936, era una ciudad con menos de 200.000 habitantes y giraba alrededor de la cuadrícula hispana y un Distrito Federal (DF) ubicado en la zona oeste del Valle. Y muy pronto, en 1961, Caracas tomó el Valle expandiéndose de oeste a este hasta alcanzar 1.675.278 habitantes, engullendo otros distritos y entidades federales, sorprendiendo a la tradicional burocracia de administradores de villas y ciudades del país. Esta dinámica con movimiento sistémico propio, continuó a lo largo del siglo XX y XXI.

Tal desempeño debemos entenderlo como producto de una conjunción de factores sistémicos; es decir, no dependen del comportamiento de una variable específica. Una matriz que puede dar cuenta de tal conjunción en la metropolitización de Caracas, es la siguiente:

2 “Podemos concebir la diferenciación sistémica como una reproducción dentro de un sistema, de la diferencia entre un sistema y su entorno. Repite el mismo mecanismo para amplificar sus propios resultados. En los sistemas diferenciados encontramos dos tipos de entorno: uno externo, común a todos los subsistemas y otro interno y separado para cada subsistema”. Luhmann, 1998). En las sociedades contemporáneas funcionan el subsistema político, el económico, el educativo, el científico-tecnológico, el cultural, el jurídico-legal, el síquico-individual, cada uno de los cuales opera con su propia lógica sistémica.

- a. La capitalidad representa una fuerza atractora y de solidificación de relaciones de poder. Las estructuras públicas incorporan funcionarios, vínculos de negocios con el estado y transacciones que tejen una base de sostenibilidad del hábitat urbana.
- b. El decaimiento del predominio de la actividad agropecuaria, por definición territorialmente dispersa, incidió en la transformación de la ocupación del espacio y el avance hacia la concentración de actividades económicas. Para el caso venezolano, la agricultura generaba en 1900 el 50 % del PIB (Pacheco, 2016); sin embargo, para el año 1930 la proporción había descendido al 12,6 % y hasta un 4,54 % en 1964 (Baptista, 1997).
- c. En contraste, el inicio de la era petrolera de la economía venezolana incidió definitivamente en la disponibilidad de recursos fiscales para la transición espacial hacia la concentración urbana del país. La incidencia de la producción petrolera era apenas el 0,96 % del PIB en 1920 y en apenas diez años, para 1930, se había elevado a un el 33,54 % y alcanzar el 41,42 % en 1964 (Baptista, 1997).
- d. Petróleo y capitalidad conferían dos ventajas: una, la instalación de casas comerciales y oficinas de empresas internacionales del petróleo para estar cercanas al poder nacional y dos, por ser el asiento de las élites, recibió el beneficio de las grandes inversiones financiadas con la renta petrolera. Esta dinámica arrancó en 1939 con el llamado Plan Rotival³, expresión del urbanismo dominante en el mundo, a partir del cual emergieron monumentales obras de vialidad y espacios públicos que transformaron el perfil que Caracas ofrecía. Surgió un nuevo paradigma urbano.
- e. El modelo fordista se instaló y fortaleció con la política Cepalista de sustitución de importaciones para principios de los 50, lo que hizo que el sector manufacturero en Venezuela creciera hasta un 14 % del PIB en 1961 y alcanzara el 19 % en 1986 (Miranda, 2017). A partir de los

3 El Plan Monumental de Caracas o Plan Rotival fue propuesto y llevado adelante por la Gobernación del Distrito Federal en 1939. Fue un Plan Director de Calles y Avenidas para el desarrollo de la circulación en el casco central, con acento en la renovación urbana en el municipio Libertador, sin propuestas para el ensanche hacia el este. Representó el primer plan moderno para Caracas, todavía de edificaciones de un solo piso y sin aumento significativo de su densidad. Apenas llegaba a las 434 habitantes por hectárea.

años 40, surgió un Estado promotor que direccionó la instalación de empresas en Caracas y otros polos urbanos.

- f. Emergió otro factor, independiente de la voluntad de los planificadores y decisores: el avance de la ciencia alteró la estructura de la población mundial. La esperanza de vida de Venezuela para 1941 era de apenas 39 años, mientras que, en 1961, con el combate del paludismo, la creación de una red de salud pública y la vacunación masiva, ascendió a 60,3 años⁴. La población de Venezuela que crecía al 1,76 % para 1936, pasó a un sostenido 3,99 % anual en 1961. Esta realidad, aunada a las migraciones internas, convirtió a la capital en el principal atractor poblacional del país entre los años 40-60.

El novísimo sistema metropolitano para 1960 tenía dos rasgos. El primero, la mezcla e interacción de diversas actividades económicas y formas de trabajo, relacionadas con la burocracia de gobierno, las oficinas comerciales, la operación de unidades manufactureras del modelo fordista y los servicios vinculados con el entorno nacional e internacional. El otro rasgo fue la mezcla y superposición de poderes sobre el territorio del valle, emergiendo una dinámica político-institucional desconocida hasta entonces.

La evolución de Caracas-colonial a Caracas-metropolitana muestra, como en el caso de innumerables centros urbanos del planeta, la conformación de un sistema complejo dinámico, abierto al intercambio con el entorno, en permanente adaptación para mantener su vigencia. Para sostener esta última afirmación, abordaremos brevemente el tema de los sistemas complejos y su aplicación al estudio de las metrópolis.

Los sistemas complejos dinámicos y su aplicación a las metrópolis

La metrópoli es una contingencia⁵, una deriva, es decir, una opción entre varias de la organización del homo-sapiens sobre el territorio. Una vez que

⁴ Datos extraídos de *La población de Venezuela* (1974, CICRED). <http://www.cicred.org/Eng/Publications/pdf/c-c54.pdf>

⁵ Modo de ser de lo que no es necesario ni imposible, sino que puede ser o no ser el caso.

emergió, sistémicamente hablando, la metrópoli adquirió forma, estructura y desempeño propios. Este sistema tiene un origen y como todo sistema vivo, puede tener un final. Se trata de un sistema complejo abierto y dinámico, conceptualización que permite comprender su historia, desempeño y sus opciones de futuro.

Su naturaleza está atada a un evento contingente en la especie humana que marcó el principal rasgo sistémico sin el cual la ciudad y la metrópolis no existieran: la fijación del *homo sapiens* a un lugar a partir de la revolución agrícola hace 12.000 años, como lo explica Harari (2013). Tan importante fenómeno determinó una nueva condición sistémica basada en las interacciones y el intercambio de bienes para la sobrevivencia de la especie por parte de grupos superiores en tamaño y complejidad a las bandas nómadas que fueron la forma de vida dominante sobre el territorio desde la aparición del *sapiens* hace más de 200.000 años.

Esa naturaleza hace de la ciudad y la metrópoli un sistema complejo dentro del cual interactúan, siguiendo a Luhman (1998), sub-sistemas funcionales diferenciados: el subsistema económico, el jurídico-legal, el socio-cultural, el político-institucional, el científico-tecnológico, el propiamente urbano conformado por la parcela y el subsistema psíquico, cada uno con su propio entorno.

Este sistema complejo dinámico posee un entorno del cual se diferencia, por cuyos límites transcurre el intercambio de energía y materiales necesarios para su sobrevivencia. De allí que la verdadera dinámica de la ciudad no proviene de la intervención unilateral del subsistema urbano; obedece a la simultaneidad de las transacciones con los subsistemas que actúan sobre el territorio y de estos con el entorno. Por ejemplo, los cambios que se están suscitando en las formas de producción planetarias que desplazan prácticas tradicional-fordistas de trabajo ante el avance inexorable de la digitalización, hace que las expectativas, capacidades, interacciones y desplazamientos en el suelo urbano se trastoken, sin que nada puedan hacer los planificadores urbanos para detener aquélla supradinámica planetaria. La red de parcelas de la metrópoli se altera, desencadenándose procesos de auto-organización sistémica para garantizar la vigencia del sistema urbano.

El enfoque de sistemas complejos posee un impacto sobre las visiones acerca de las posibilidades de intervención y control por parte de la planea-

ción urbanística y su estructura normativo-institucional. Aún falta mucho para que exista conciencia sobre la distancia entre lo que se planifica y lo que realmente sucede en la ciudad o metrópoli construida. Lo último es producto de la interacción compleja de los subsistemas antes mencionados y no tanto de los diseños desde estructuras de planeación que tienen baja potencia de incidencia sobre el sistema complejo. A su vez, las estructuras normativo-institucionales acusan un abierto atraso respecto al desempeño sistémico complejo, sean ellas gobiernos locales, regionales, cámaras municipales o gobiernos metropolitanos. Lucen enmohecidas respecto a la dinámica compleja de los subsistemas en el territorio. De esta manera, pensar en la sostenibilidad y la gobernabilidad sólo a partir de estos subsistemas está destinado al fracaso y a la frustración, poco consistente con la complejidad sistémica de una metrópoli.

Se trata entonces de pensar lo urbano en la perspectiva de la procura de reducción de complejidad y entropía, para viabilizar las condiciones de vida en la metrópoli cónsonas con las crecientes expectativas en la modernidad. Por todo ello, un reductor de complejidad de gran poder es la construcción incesante de acuerdos desde el sistema político-institucional con los otros subsistemas, dada la multiplicidad de intereses y visiones prevalecientes y que son parte de la naturaleza de la sociedad. Es una estrategia sistémica para abordar la diversidad en un clima de tolerancia. Es gobernar para crear condiciones para que la gobernanza sea sostenible, como lo afirma Innerarity (2020).

Finalmente, hay que decir que el sistema-metrópolis responde al concepto de “emergencia sistémica” el cual, de acuerdo a Laughlin (2007), es la cualidad que se impone y que nada tiene que ver con el perfil de los subsistemas y las partes que lo componen y anteceden. Surge de propiedades profundas del sistema como un todo y sus leyes de comportamiento son inasibles al control normativo. En consecuencia, la metrópoli ya no debe verse como un concepto físico construido por el hombre para su refugio. Es una trama de interacciones sometida a un intenso intercambio con el entorno, que comporta procesos de retroalimentación para su adaptación sin lo cual la entropía fulminaría la parcela y la unidad metropolitana. Por existir la retroalimentación entre los subsistemas y de estos con el entorno, es por lo que la metrópoli subsiste en el tiempo y continua su expansión en

el planeta, con límites fractales y disipativos, cambiantes y huidizos para los subsistemas de planeación urbana y normativo-institucional.

Caracas: las pretensiones de la gobernabilidad metropolitana

En los años 60 se prendieron las alarmas en el subsistema de planeación urbana de Caracas, ante el cambio metropolitano que los funcionarios veían y que intentaban controlar con los instrumentos y normas del momento. Era un salto cualitativo, un fenómeno de “emergencia sistémica”. El intercambio de energía y materiales con el entorno alcanzó grados nunca experimentados: llegada de masas de migrantes del país sin control, incorporación de poblaciones vecinas, una trama vial exuberante y torres urbanas desconocidas, un sector inmobiliario asociado al petróleo y un estado financiador urbano. Caracas dejó de ser una capital lejana, con apenas el 4,8 % de la población en 1930, para concentrar el 23 % de los habitantes y convertirse en un imán territorial.

Este cambio sistémico se intentó enfrentar con la creación en 1960 de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, OMPU⁶, adscrita a la Gobernación del Distrito Federal. Caracas siguió creciendo y engullendo territorios a su alrededor y para 1971 alcanzó los 2.630.000 pobladores en un espacio de 313.000 hectáreas, de tan solo 3.900 que tenía en el año 1920: un salto espacial de 80 veces en apenas 50 años. Y el crecimiento continuó hasta llegar a 3.380.000 habitantes en 1981, momento en el cual se advirtió que la capital se encontraba en el filo de un abismo urbano: se dijo que había una “crisis institucional”. Algunos analistas⁷ alertaron que

⁶ La OMPU asumió las funciones de planificación y control del desarrollo urbano del Área Metropolitana de Caracas, acompañada de una Comisión Metropolitana de Urbanismo, con representación del gobierno nacional, las cámaras empresariales, organizaciones vecinales y colegios profesionales. Su nivel técnico permitió que la OMPU formulara el Plan Rector de Caracas 2020, en el año 1983. Cesó sus funciones repentinamente en 1.990, quedando Caracas sin una institución que cumpliera la labor técnica de pensar y formular propuestas para la capital. Ver: *Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020* (Zulma Bolívar, agosto 2018). <https://revistasic.gumilla.org/2017/plan-estrategico-caracas-metropolitana-2020/>

⁷ Allan Brewer Carías (1982) en *Estado, crisis y Reforma*.

Caracas necesitaba una renovación de sus instituciones, ya que las capacidades de la Gobernación del DF y de la OMPU, no respondían a la complejidad del fenómeno. El subsistema político-institucional, solvente para los años 50, 60 y 70 para manejar con la renta petrolera el crecimiento de Caracas, se había quedado sin reflejo para responder el reto de la metrópoli.

En general, el país atravesaba una pronunciada crisis política, de cuya dinámica surgió la descentralización como una respuesta para intentar ampliar las bases democráticas del país. La descentralización del Estado se inició con la aprobación de la Ley de Elección y remoción de los gobernadores de estado y su reforma (29/8/1988 y 13/04/1989) y la reforma de la Ley Orgánica de régimen municipal (14/06/1989), en la cual se consagró la figura del alcalde y su elección. Posterior a la elección de gobernadores y alcaldes a comienzos de diciembre de 1989, el Congreso de la República aprobó, el 28/12/1989, la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de competencias hacia las entidades federales.

En este nuevo marco institucional, Caracas pasó a tener cinco municipios con alcaldes electos, un gobernador electo, en el estado Miranda, y el gobernador del Distrito Federal que se mantenía desde el siglo XIX y era designado por el Presidente de la República. Sin embargo, las estructuras descentralizadas no poseyeron la capacidad y el poder para detener la crisis urbana de la capital. Caracas continuaba sin una respuesta adecuada a la necesidad de contar con un gobierno metropolitano, reforma que no había sido contemplada en el proceso de descentralización de 1989.

Un primer abordaje de este vacío provino de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Copre, institución desde la cual se formularon, en 1993, recomendaciones técnicas para el abordaje del problema de la capital. La segunda alarma surgió, en 1998, desde la Fundación Plan Estratégico, cuyo equipo diseñó una propuesta para la definitiva creación de un gobierno metropolitano para Caracas con sus respectivas competencias y la integración territorial del Distrito Federal, el Estado Miranda y el Estado Vargas, que había sido creado en el marco de la descentralización en 1993 (Vallmitjana, 2001).

La propuesta de la Fundación fue enviada a la Asamblea Nacional Constituyente cuya elección se realizó en julio de 1999; esta instancia aprobó la nueva constitución en diciembre de 1999. La Constituyente,

bajo el control de una nueva elite política, introdujo la figura del Distrito Metropolitano de Caracas, como mecanismo para procurar la anhelada gobernabilidad metropolitana⁸. El Distrito Metropolitano de Caracas fue creado en el año 2000 con jurisdicción en los cinco municipios del Valle, con un alcalde metropolitano y un Concejo Metropolitano electos, desapareciendo el histórico Distrito Federal y creándose el Distrito Capital, con un Jefe designado por el Presidente de la República. Quedaba institucionalizado por primera vez el Gobierno de la Metrópoli.

La historia de los veinte años siguientes demostró que este ensayo no tendría la capacidad para introducir la buscada gobernabilidad y terminó colapsando, como veremos a continuación. Este destino había sido advertido por Vallmitjana (2001) cuando advirtió que el diseño aprobado por la Constituyente había sido un atajo para una rápida implantación de un gobierno metropolitano, lo que conduciría a una implementación defectuosa y costosa. Lamentablemente, tuvo razón.

Predominio del subsistema político: reconcentración del poder y desmontaje del gobierno metropolitano

Si bien con la Constituyente de 1999, la nueva elite en el poder central venezolano reconocía la vigencia del Distrito Metropolitano de Caracas, la misma defendía un proyecto de sistema político que iba en contraccorriente del consenso que se había logrado a favor de la descentralización del poder en 1989. Así, cuando esta elite pierde las elecciones de la alcaldía metropolitana en 2008, se inicia una cadena de atropellos contra la institución caraqueña que culmina con el encarcelamiento de su alcalde en febrero de 2015. La Alcaldía Metropolitana fue despojada de sus competencias en el año 2009, debilitando su actuación sobre el Distrito Metropolitano.

⁸ La palabra “gobernabilidad” se había impuesto como moneda de uso corriente de la mano de las prédicas del PNUD a partir de 1990, a pesar de que su origen se remontaba a la Comisión Trilateral de 1975. La Comisión Trilateral, creada en 1975, fue promovida por Estados Unidos, Europa y Japón, a los efectos de estudiar los problemas de la democracia en el mundo y proponer cambios sustantivos. En ese marco, surgió la palabra gobernabilidad. Ver: Crozier, Huntington y Watanuki (1975) en *The crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission*.

El final de este camino de reconcentración del poder y atropellos contra la idea de la descentralización, fue la eliminación de las bases del gobierno metropolitano de Caracas, por la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, figura inconstitucional que había sido electa en julio de 2107, violando todo criterio democrático.

Dicha Asamblea dictó el Decreto de fecha 23/12/2017, a partir del cual se decidió la supresión y liquidación del nivel metropolitano de Caracas y el Distrito del Alto Apure, cuyo artículo primero estableció que: “Se suprime y ordena la liquidación de la Alcaldía Metropolitana, el Cabildo Metropolitano y la Contraloría Metropolitana, todas estas del Área Metropolitana de Caracas y dl Distrito Metropolitano del Alto Apure, sus órganos y entes adscritos...”.

Transcurridos veintidós años de la Constituyente de 1999, del gobierno metropolitano solo queda un Jefe de Gobierno del Distrito Capital designado por la presidencia de la república y cinco alcaldes de municipios del Valle que actúan aisladamente. De esta manera, el ensayo de construir un gobierno metropolitano por primera vez para la ciudad capital, se ha desvanecido, privando la fuerza reconcentradora del poder desde el subsistema político. El proyecto descentralizador de los años 90 fue desmontado; las gobernaciones y alcaldías apenas administran una cuota minúscula menor al 10 % del total de recursos fiscales públicos, cuando en 1998 habían alcanzado una participación del 29 % (Mascareño, 2016), producto de la reforma descentralizadora.

Caracas envuelta en una crisis sistémica en el entorno

La AMC continúa siendo el principal conglomerado urbano de Venezuela, con relaciones funcionales con otros 12 municipios que le circundan, formando una región de seis millones de habitantes; a la vez, las decisiones que allí se asumen impactan a todo el país. Desde la perspectiva del sistema político-institucional, la metrópoli está fraccionada sin una visión de su futuro y un alto grado de ingobernabilidad. El consenso que se había logrado hasta los 70 para promover Caracas como un centro regional y de impacto latinoamericano y el consenso de 1989 para descentralizar el poder, quedaron disueltos.

Desde el ángulo del subsistema económico, Caracas, como todo el país, acusa la más grande crisis de producción de riqueza y productividad de su historia. La caída del PIB venezolano ha sido profunda, con un acumulado del -81,20 % entre 2013-2020, un desempleo del 54 % y una hiperinflación de 6.500 % para el 2020. A su vez, la producción petrolera, financiadora de la inversión pública, cayó desde 3.200.000 de barriles diarios en 1999 hasta 350.000 este año, con una industria del petróleo destrozada e inoperante.

Esta crisis de gran calado, está atada a un cambio de modelo impuesto desde el poder autoritario que dirige al país, que no cree en democracia ni en tolerancia. Como lo ha afirmado Levistky (2020), la de Venezuela es uno de los pocos ejemplos mundiales de democracia estable que se ha desmoronado.

Tampoco se cree en libertad empresarial ni en la promoción de la producción de la riqueza. Expropiaciones, amenazas y crisis económica, han hecho que innumerables empresas hayan cerrado; de un total de 11.198 industrias manufactureras existentes en 1999, apenas sobreviven 2.849 (Casique, 2020), aunado a la pulverización del bolívar, devaluado en 43 billones de veces respecto a su valor en 1999.

La precarización del trabajo se incrementó hasta el 70 % de labores informales y más del 90 % del país se encuentra por debajo de la línea de pobreza. A ello se agrega el colapso de los servicios públicos, con grandes apagones que dejan sin energía eléctrica a vastas poblaciones. Los sistemas de agua son críticos y el suministro de gasolina está racionado, restringiendo la movilización de los ciudadanos.

No es casual entonces el pronunciado proceso de migración hacia otros países que copa los noticieros del mundo. Más de 5.400.000 venezolanos han huido de esta profunda crisis, convirtiéndose en una de las más grandes movilizaciones humanas planetarias.

Es una crisis sistémica que afecta a todos los subsistemas que interactúan en el Área Metropolitana de Caracas, instalándose la entropía tanto por colapso de sus componentes internos como por el debilitamiento del intercambio de energía y materiales con el entorno nacional y el internacional. Han colapsado al mismo tiempo la institucionalidad, base de la gobernabilidad, la economía, base de la riqueza, el intercambio psíquico-cultural base de la convivencia y, con ello, el desmembramiento de las parcelas, base de la unidad física y articulación urbana.

La crisis de Caracas no es sólo la de una gobernabilidad extraviada. Es la crisis total del sistema-ciudad y del país como un todo. Su vigencia como gran metrópoli de Venezuela, requerirá grandes acuerdos provenientes de los sistemas político institucional y psíquico-cultural para restaurar un dinamismo que aproveche el inmenso stock físico-urbano acumulado desde los años 40 y que soporta los embates del rumbo autoritario del país.

Caracas: futuro y acción sistémica

La temporalidad en la que ha transcurrido el subsistema político autoritario que marca la pauta en Venezuela durante 1999-2020, coincide con las grandes transformaciones planetarias que están cambiando los sistemas de producción y estructuras de relacionamiento humanas. La ciudad como sistema está mutando y atraviesa por un salto cualitativo que es independiente de la voluntad de sus habitantes y de los subsistemas que allí operan. Tres factores determinan este salto cualitativo: a) El desplazamiento progresivo de los hidrocarburos como energía dominante, lo cual cambia las formas de producción y los relacionamientos entre unidades productivas; b) La desaparición y devaluación de la mayoría de los empleos tradicionales forjados en el modelo fordista, creándose oficios que demandan otro conocimiento que sobrepasa al sistema educativo; c) La vida digital pasó a comandar la escena y está desplazando el intercambio de información e ideas a través de medios tradicionales. Como lo ha afirmado Alain Touraine (2016), la sociedad está mutando; es el abandono de la idea de sociedad.

Las sociedades humanas atraviesan el umbral desde una sociedad analógica a una sociedad digital, como lo advierte Nicolelis (en Veiga, 2020), alterándose formas de vida, costumbres y hábitos envolventes. Y este cambio ocurre predominantemente en el hábitat urbano: para el 2050, 7 de cada 10 humanos vivirán en ciudades y metrópolis.

Con el COVID-19 han emergido situaciones latentes. Jaques Attali (en Alconada, 2020) advierte como el movimiento tectónico planetario es una disrupción viral: más de 2.500 millones de humanos pasaron bajo presión a trabajar *online*. Entramos en una zona de destrucción creativa al estilo Schumpetereano.

Este salto cualitativo o “emergencia sistémica”, amenaza con dejar en el camino a los que no comprendan los vectores del cambio. A la humanidad le llevó un siglo adaptarse a las bondades de la imprenta. Pero como lo enfatiza Harari (2018), la fusión de la biotecnología con la infotecnología nos enfrenta al mayor desafío que la humanidad haya conocido.

Este es el panorama que encuentra a una Caracas metropolitana desvalida. Sus severas condiciones de desventaja respecto a otras metrópolis de Latinoamérica, ya no del mundo desarrollado, le colocan en difíciles circunstancias para enfrentar ese reto y sortear el tránsito de la sociedad analógica a la digital. Para devolver a Caracas un mínimo de vitalidad es necesario, en consecuencia, asumir varios temas de agenda:

- a. **Las instituciones.** El ensayo para proveer a Caracas de un gobierno metropolitano, chocó con el abierto autoritarismo concentrador del poder. De allí que será necesario restablecer las bases de la descentralización, institución con la cual se fortalezcan las relaciones intergubernamentales, pilares para entendimientos entre los poderes nacional, el regional, el municipal y el metropolitano. En pocas palabras, la vuelta a la democracia.
- b. **La gobernabilidad.** Lograrla va más allá de la existencia de un gobierno metropolitano. En un clima donde los acuerdos sean asumidos como normales y el subsistema político-institucional funcione dentro de parámetros de democracia y reconocimiento del oponente, será posible una estructura de Comisiones, Consejos Ad-hoc, Directivas de empresas públicas, que integren a los niveles de gobierno con los subsistemas de la economía, la cultura, el científico-tecnológico y el de la sociedad civil. Esta sería la base para construir una nueva visión de ciudad y de proyectos estratégicos para la procura de los recursos que necesita Caracas. Se trata de construir colectivamente lo que podemos llamar el *gobierno de la complejidad*.
- c. **La economía.** No hay nada más sano para una economía que el reconocimiento a la propiedad privada, a la libre empresa y a la innovación. En esa vertiente, Caracas metropolitana ofrece las posibilidades para construir un proyecto de economía al día con la disrupción planetaria y transformarse en un centro internacional para la atracción de formas de inversión basadas en el conocimiento, para lo cual cuenta con centros

y universidades, públicas y privadas, que compiten con estándares latinoamericanos y mundiales. Un proyecto de economía para el mundo digital será necesario.

- d. **La fiscalidad.** La inversión pública para Caracas dependerá de la renovación de los sistemas fiscales municipales y del gobierno metropolitano, de las asignaciones convenidas para los proyectos estratégicos de ciudad, las asociaciones público-privadas y la procura de recursos bilaterales y multilaterales que esperan por condiciones políticas democráticas para asistir a la reactivación del país.
- e. **La educación, cultura cívica y desarrollo.** Sin una adaptación de los ciudadanos a la disrupción planetaria, será cuesta arriba el relanzamiento de la ciudad. Caracas cuenta con una organización ciudadana que facilita un salto hacia otro estadio en el cual, en el marco del respeto democrático, los ciudadanos se encuentren y la colectividad del sistema educativo se incorpore a una labor de creación de capacidades y oportunidades, con el fortalecimiento de las redes tecnológicas.
- f. **Estrategia de ciudad.** Finalmente, Caracas está obligada a formular una estrategia a partir de la cual se le identifique en el mundo. Deberá emerger del consenso de los actores de los diferentes subsistemas que allí hacen vida. Es el camino para crear sinergias de atractivo para los ciudadanos. Si esta estrategia va de la mano de la sostenibilidad y protección del futuro como guía para la definición y acción, será posible que los habitantes de Caracas vuelvan a reconocerse en su capital y adquieran una renovada iniciativa para la mejor calidad de vida. A ello aspiramos los que vivimos en la capital del cielo, como se conoció a Caracas en sus mejores tiempos.

Bibliografía

- Alconada, H. (2020). [Entrevista a Jacques Attali]. La humanidad aún no comprendió la profundidad de la crisis que se avecina y el costo de la resurrección. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/coronavirus-jacques-attalila-humanidad-aun-no-comprendio-nid2404532/amp?__twitter_impression=true&ts=09

- Baptista, A. (1997). *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1995*. Caracas: Fundación Polar.
- Bolívar, Z. (2020). *Plan Estratégico Caracas Metropolitana*. <https://revis-tasic.gumilla.org/2017/plan-estrategico-caracas-metropolitana-2020/>
- Brewer Carias, Allan (1982). *Estado, crisis y Reforma*. Caracas: Editorial jurídica.
- Casique, J. (2020). [Entrevista]. Economía Venezolana. *El cooperante*. <https://elcooperante.com/jesus-casique-la-banca-seguira-recurriendo-a-operaciones-overnight-para-evitar-multas-del-encaje-legal/>
- CICRED. (1974). *La población de Venezuela*. <http://www.cicred.org/Eng/Publications/pdf/c-c54.pdf>
- Crozier, M.; Huntington, S; Watanuki, J. (1975). *The crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission*. Ed. New York U. Press.
- Harari, Y. (2018). *21 lecciones para el Siglo XXI*. Debate.
- Harari, Y. (2013). *Sapiens. De animales a Dioses*. Debate.
- Innerarity, D. (2020). [Conferencia magistral] *Sociedades complejas*. <https://twitter.com/FlacsoMx/status/1331636695155040257?s=09>
- Laughlin, R. (2007). *Un universo diferente. La reinención de la física en la edad de la emergencia*. Katz editores.
- Levistky, S. (2020). [Entrevista por Daniel Gascón]. Hacia un retroceso democrático global. *Letras Libres*. <https://www.letraslibres.com/espana-mexico/revista/hacia-un-retroceso-democratico-global-entrevista-steven-levitsky>.
- Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad*. Trotta.
- Mascareño, C. (2016). Presidencialismo autoritario vs. Federalismo Descentralizado. Venezuela 1999-2016. *Revista Estudios Latinoamericanos*, Universidad Autónoma de México.
- Miranda, R. (2017). Industrialización y desindustrialización en Venezuela. *Ensayos de economía*, 27(50). http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2619-65732017000100087&script=sci_arttext&tlng=en
- Pacheco, G. (2016). Economía y agricultura en la Venezuela durante los años del General Cipriano Castro. 1989-1908. *Revista Agroalimentaria*, 42, 81-102.
- Touraine, A. (2016). *El fin de las sociedades*. Fondo de Cultura Económica.

- Vallmitjana, M. (2001). Repensando el gobierno local participativo de Caracas Metropolitana. *Urbana*, 29, 13-33.
- Veiga, E. (2020). [Entrevista a Miguel Nicolelis]. Coronavirus: “Da miedo que haya un movimiento contra una vacuna que ni siquiera existe”. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54109258>. BBC News Brasil. 11/9/

Leyes y decretos

- Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente N° 439.367. 27 de diciembre de 2017. Gaceta oficial
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.860. 30 de diciembre de 1999. Gaceta Oficial.
- Ley N° 4.153. Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencia del poder público. 28 de diciembre de 1989. Gaceta oficial.
- Ley N° 4.109 [Reforma]. Ley de la orgánica de régimen municipal. 15 de junio de 1989. Gaceta Oficial Extraordinario.
- Ley N° 4086. Ley de reforma parcial de la ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado. 14 de abril de 1989. Gaceta Oficial Extraordinario.
- Ley N° 34039. Ley de elección y remoción de los gobernadores de Estado. 29 de agosto de 1988. Gaceta Oficial.