

# Crecer o no crecer: breve revisión respecto a la evolución de la planificación urbana en Caracas (1936-1978)

*Grow or not to grow: a brief review about the Evolution of the urban planning in Caracas (1936-1978)*

Douglas Miguel Llanos M.

Recibido: Aceptado:

## Resumen

Derivado de la breve revisión documental-descriptiva realizada a cuatro planes urbanos de la ciudad capital de la República Bolivariana de Venezuela, durante el periodo 1936-1978, este artículo da cuenta de la formulación de un marco de desarrollo para la urbe caraqueña con base en su acontecer urbano y lo que han sido sus estrategias de ordenación y crecimiento. Se discute la visión que se tenía de las ciudades a principios del siglo xx (con teóricos como Geddes, Mumford, Gottman) y el problema de la rápida expansión de las ciudades latinoamericanas debido en parte a los intensos procesos migratorios hacia las grandes capitales. Asimismo, se resumen los diferentes modelos de planificación urbana adoptados para la ciudad de Caracas y que fueron formulados por una mezcla compleja de planes y teorías tomados del exterior, por lo que se está frente a una especie de paradigma fragmentado e integrado por una diversidad de modelos, escuelas e ideologías.

**Palabras clave:** planificación urbana, Caracas, crecimiento urbano, ciudad

## Abstrac

Derived from the documentary and descriptive brief review on four urban plans of the capital city of the Bolivarian Republic of Venezuela during

the period 1936-1978, this article reports on the formulation of a development framework for the city of Caracas-based its urban and events that have been their management strategies and growth. We discuss the vision they had of the cities in the early twentieth century (with theorists such as Geddes, Mumford, Gottman) and the problem of the rapid expansion of Latin American cities due in part to the intense migration to larger cities. It also summarizes the different models adopted for urban planning in Caracas and were made by a complex mix of plans and theories taken from the outside, so you are facing a paradigm fragmented and composed of a variety of models, schools and ideologies.

**Keywords:** urban planning, Caracas, urban growth, city

## 1. Introducción

Sin pretender ser un estudio exhaustivo, sobre todo considerando la riqueza histórica de Caracas y sus procesos de transformación urbana, este ensayo tiene como objetivo principal presentar una brevísima lectura articulada de los planes urbanos elaborados a partir de la década de los treinta, en cuanto a la formulación de un marco de desarrollo para la ciudad capital de Venezuela, Caracas. En este sentido, se estudiarán cuatro planes formulados entre los años 1936 y 1978, a fin de revisar cómo se abordaba el hecho urbano y, en particular, sus estrategias generales de crecimiento.

El plano para la ciudad de Caracas elaborado por Juan Pimentel en 1578 revela una trama reticular establecida a partir del núcleo inicial en torno a un espacio libre. Además, se observa en el plano -o plan-la ausencia de un lindero claro o muralla defensiva, lo cual parece indicar que se trata de un modelo colonial de crecimiento a partir de un centro determinado.

Asimismo, es importante repasar la visión que se tenía de las ciudades a principios del siglo xx. Para esto habrá que recurrir a los estudios del profesor escocés Patrick Geddes (1845-1932), quien en su libro *Cities in evolution* (1915) señala que las nuevas tecnologías -en ese entonces- como la energía eléctrica y el motor de combustión interna hacían que las grandes ciudades se dispersaran formando conglomeraciones, por

tanto "Sería necesario encontrar un nombre para estas ciudades-región, para esta agregación de ciudades. No las podemos llamar constelaciones; conglomeración ya parece más adecuado, pero puede resultar poco apreciativo; ¿qué me dicen de *conurbación*?" (Geddes en Hall, 1996:156). Con ese término, Geddes se anticipaba a los trabajos de Jean Gottmam (1915-1994) respecto a la *megalópolis* que aparecería medio siglo más tarde, al afirmar que no sería del todo absurdo pensar en un futuro cercano en una "vasta Ciudad-línea de 500 millas a lo largo de la costa atlántica que, en algunos casos, se ensanchara; con un total de, bien podríamos decir, muchos millones de personas" (Geddes en Hall, 1996:157). El problema es que este nuevo tipo de ciudad estaba "malgastando recursos y energías, deprimiendo la vida, y funcionando con unos resultados específicos: desempleo y mal empleo, enfermedad y locura, vicio y apatía, indolencia y crimen. [Por tanto, las ciudades] deben dejar de extenderse como manchas de tintas o de grasa ( ) [deben crecer de una manera orgánica] con hojas verdes alternando con rayos dorados" (Geddes en Hall, 1996:157). De esta manera, los ciudadanos podrían vivir y crecer en medio del paisaje rural, un poco recordando el concepto de ciudad-jardín de Ebenezer Howard, pero a escala regional.

Años más tarde, Lewis Mumford (1895-1990) inspirado en el trabajo de Geddes publicó *The culture of the cities* (1938) donde proponía la creación de un nuevo tipo de ciudad -basado en la ciudad medieval como paradigma comunitario- que posibilitado por las nuevas técnicas rompiera con la centralización y las altas densidades patológicas, la especulación del suelo urbano y la congestión vehicular, permitiendo a aquella adaptarse a una escala más humana e integrar pequeñas ciudades resultantes en el ecosistema regional (Homobono, 2003). Todo esto con el fin de detener el proceso de *megalopolización* -ciudad influenciada por el capitalismo, concentrada en los negocios y en el poder- que degeneraría a su vez en la necrópolis -ciudades reducidas a simples paredes, en donde no queda nada para poder costear los servicios municipales ni la antigua vida cívica-, pronosticada por Geddes en sus escritos.<sup>1</sup>

Mumford señalaba que este proceso de revolución de las nuevas tecnologías de la década de los treinta, identificado por Geddes, introdu-

cía a las ciudades en un periodo de cambio conocido como la *cuarta migración*, el cual impulsaba a la población a dispersarse en lugar de concentrarse gracias al uso del automóvil dada la construcción de nuevas vías de comunicación. Por fortuna para el autor, “la cuarta migración sólo está empezando: podemos permitir que se cristalicen tan mal como las primeras, o podemos hacer que se mueva por nuevos canales” (Mumford en Hall, 1996:160).

Tal enfoque trajo consigo una nueva manera de comprender la planificación urbana, la cual debía incluir regiones delimitadas con base en sus entidades geográficas naturales, un máximo de productos agrícolas textiles y materiales para la casa producidos en la propia región, un mínimo de cambios interregionales basados sólo en los productos de la propia región y una distribución descentralizada en la población. Esta planificación regional sirvió de modelo para la formulación de los planes urbanos elaborados durante la década de los setenta para la ciudad de Caracas, como medida de control ante el rápido y descontrolado crecimiento urbano iniciado durante los años treinta, y que serán revisados a continuación.

## **2. Planificación urbana en Caracas durante el siglo xx (1936-1978)**

A mediados del siglo xx, el problema de la rápida expansión de las ciudades latinoamericanas debido a los intensos procesos migratorios hacia los centros tradicionales, pronto estuvo en la agenda urbanística de las grandes capitales. La gente de las clases media y alta comenzó a buscar áreas residenciales en las periferias de la ciudad, además de que con la aparición del automóvil empezaron a ocuparse aquellas áreas externas donde el ferrocarril no había llegado.

Mientras tanto Caracas -ciudad capital de Venezuela-, que durante los años veinte del siglo xx era apenas una ciudad colonial de 100 000 habitantes con una vocación principalmente agrícola y un crecimiento demográfico bastante lento, debió esperar hasta los años treinta para empezar a ocupar el resto del valle principal hacia los sectores de Antímano, La

Vega, El Valle, Chacao, Los Dos Caminos y Petare.<sup>2</sup>

A partir de la década de los treinta y debido a las políticas sanitarias aplicadas, se experimentó un fuerte crecimiento vegetativo de la población venezolana que había caracterizado al país hasta entonces, producto esto del alto índice de natalidad y de la reducción significativa de la mortalidad dado el control de las enfermedades endémicas, así como del incremento de las migraciones europeas. Paralelamente ocurrió un proceso de ascendente urbanización y por ende la aparición de áreas de presión demográfica (Morales, 1969). De esta manera, entre 1936 y 1941 la población venezolana pasó de 3 364 347 a 3 850 771 habitantes, alcanzando en 1950 los 5 034 838 de personas<sup>3</sup> (Negrón, 2001). Igual incremento se experimentó en la ciudad de Caracas, cuya población cambió de 258 513 habitantes en el año 1936, a 354 138 habitantes en 1941 -con una tasa de crecimiento demográfico del 19,7%-; incremento aún mayor en 1950, cuando llegó a 693 896 habitantes -lo cual significó una tasa del 28,7%- (Negrón, 2001). Es así como debido al acelerado crecimiento entre 1941-1950 fue evidente la urgente necesidad de elaborar un instrumento de ordenamiento para la ciudad.

En 1936, en respuesta al explosivo crecimiento demográfico de la capital y por solicitud de Elbano Mibelli, gobernador del Distrito Federal de 1936 a 1940, se elaboró el primer estudio urbanístico sobre la ciudad y que estuvo bajo la asesoría de un grupo de urbanistas franceses miembros de la *École Supérieure d'Urbanisme* liderados por el Ing. Maurice Rotival<sup>4</sup>. Este plan sería publicado en 1938<sup>5</sup> en la primera edición de la *Revista Municipal del Distrito Federal* con el nombre de *Plan Monumental de Caracas*<sup>6</sup> (Figura 1).

En la “capital del Caribe sur”, como se pretendía hacer de Caracas, se proyectaba una ciudad que hoy estaría en los 750 000 habitantes, cifra enorme para el momento. Las actuaciones propuestas en este plan se concentraron principalmente en el casco tradicional de la ciudad, fijándose directrices para su desarrollo físico futuro y mínimo interés en los componentes socioeconómicos, ya que fue diseñado en parte por la preocupación latente entre las autoridades caraqueñas debido al nota-

ble deterioro ambiental y sanitario del centro de la ciudad, evidenciado esto en problemas de congestión vial, instalación desordenada de los nuevos servicios, densificación incontrolada de las actividades y la desaparición de las áreas verdes circundantes como consecuencia del proceso urbanizador emprendido por el gobierno del Gral. Eleazar López Contreras entre 1935 y 1941.

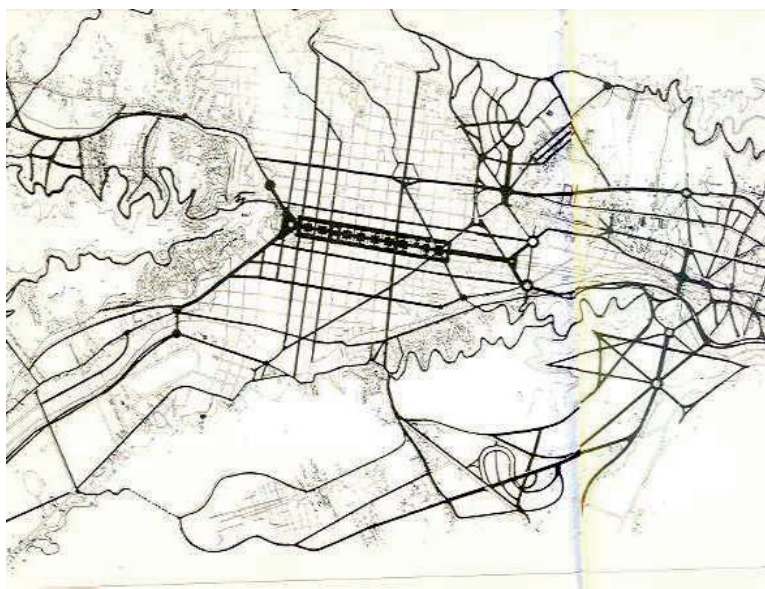
Otro elemento que incorporó este plan fue la idea de la Región de Caracas, que vinculaba las ciudades-jardín y clubes deportivos circunvecinos con la urbe por medio de cómodas y hermosas arterias de rápida circulación, como las avenidas Bolívar y Libertador.

El plan también acentuaba la tendencia ya consolidada de separar la ciudad de las clases pudientes -localizadas en el este de la capital-, de la zona de los trabajadores de bajos ingresos en el oeste de la urbe. A los barrios, que para la época concentraban 15% de la población caraqueña, el plan no dedica ni una sola palabra (Piccinato, 2007:192).

Se advertía entonces que para la aplicación del Plan se requería modificar la legislación de expropiación vigente, generar sistemas nuevos de financiamiento y redactar ordenanzas de arquitectura civil, en conjunto con los alineamientos viales. En 1942 se aprobó la *Ordenanza de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General*.

Según el Dr. Arturo Uslar Pietri, en la introducción al libro *El Plan Rotival. La Caracas que no fue* (1990), la ciudad propuesta en este plan no rompía con el marco urbano tradicional ni con el carácter histórico, pues se esbozaba una zonificación apropiada al tiempo y las necesidades que la dominaba y definía una gran avenida central que iba del Parque Los Caobos a la Colina de El Calvario, eje de la futura vida urbana y corazón de la ciudad (Vallmitjana, 1990).

Figura 1. *Plan Monumental* (1939)

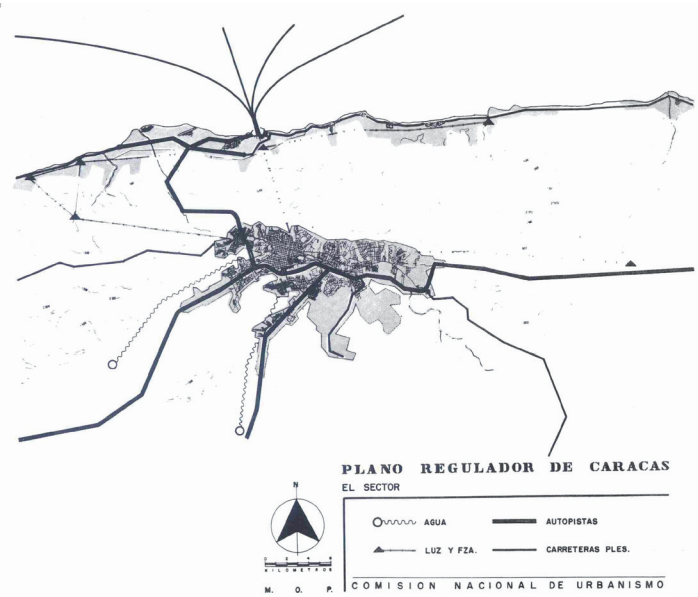


Fuente: (Valmitjana, 1990: 114)

Trece años después de la creación del *Plan Monumental de Caracas* fue publicado el *Plan Regulador de Caracas* que, elaborado por la Comisión Nacional de Urbanismo<sup>7</sup> en colaboración con el Ministerio de Obras Pública, complementaba en cierta forma aquellas actuaciones propuestas en su consonante de 1938, ya que también había sido formulado por algunos integrantes del equipo que elaboró el plan anterior, y quienes además tenían una base teórica más moderna que el evidente *urbanismo haussmaniano* aplicado previamente<sup>8</sup> - poseía influencias del urbanismo moderno (CIAM) y norteamericano —.

El plan amplió su ámbito de estudio a todo el valle principal y a los secundarios, ya que para entonces la ciudad había rebasado los límites del municipio original y se derramaba por el valle mayor. Por tanto, ordenar el crecimiento urbano era el fundamento del plan, previsto para una población de saturación de 1 200 000 personas en el actual Municipio Libertador y parte del Distrito Sucre. Cabe señalar que con base en los

Figura 2. *Plano Regulador* (1951)



Fuente: Comisión Nacional de Urbanismo, 1951: 3

esquemas de tipo árbol de la unidad vecinal inspirados en los trabajos de Clarence Stein, se caracterizaba la imagen deseada con un centro principal y zonas de actividad homogénea (Figura 2).

También entre sus enunciados esbozaba la necesidad de organizar los usos residenciales siguiendo el principio de las unidades vecinales, al mismo tiempo que señalaba espacios para el desarrollo de la industria en forma segregada, fomentaba la aparición de centros comerciales y la creación de áreas verdes recreacionales, al tiempo que definía un sistema vial vehicular de gran capacidad<sup>9</sup>.

El plan venía acompañado de un *Plano de usos propuestos*, en donde se establecía claramente el límite de la ciudad, la división de ésta en comunidades y los distintos usos asignados a la tierra (también conocido como zonificación urbana o *zoning*), conforme a su valor y, por ende,

con mayor o menor densidad de población. El plano tenía cierto grado de flexibilidad y era susceptible a modificarse y ajustarse a los problemas que pudieran surgir en el futuro.

Para la implementación del plan se formuló una Ordenanza de Zonificación que comenzó a aplicarse por vías administrativas a partir de 1953, en donde además se introdujeron elementos modernos de desarrollo urbano en términos de usos, densidades de población y construcción, ubicación y retiros de las edificaciones, todos aplicables a sectores de la ciudad desarrollados respecto a las áreas por urbanizar (*reglamentaciones espaciales*). Asimismo, la estructura urbana actual del valle mayor con corredores arteriales y expresos guiando las mayores densidades y urbanizaciones residenciales segregadas se vislumbran en este plan-plano.

Desde el año de la publicación del plan hasta finales de la década de los sesenta, la población en Caracas aumentó de 695 000 habitantes a más de dos millones, lo cual evidenció que el proceso de planeación aplicado para la ciudad presentaba importantes fallas de evaluación y revisión en cuanto a la continuidad de las acciones propuestas (Morales, 1969). Para Negrón (2001), el modelo de desarrollo consolidado en esos años favoreció el incremento poblacional y la concentración de actividades en la ciudad capital y, -especialmente, a partir de los años sesenta, con las propuestas de la *Comisión Nacional de Urbanismo* y el relanzamiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones en el eje Caracas-Valencia- (Negrón, 2001:34).

Ahora bien, aunque el énfasis principal del plan regulador era propiciar condiciones que permitieran a la urbe incorporar ordenadamente los nuevos contingentes de población y fomentar otras actividades productivas y de servicios, el asunto regional era también un aspecto considerado por los miembros de la Comisión, ya que tomaban en cuenta las relaciones interurbanas de la ciudad.

En 1952, la Comisión Nacional de Urbanismo<sup>10</sup> realizó una evaluación del Plan de 1951 y decidió complementar algunos elementos que que-

daron poco desarrollados a fin de establecer posibles tendencias de crecimiento urbano. Al respecto Fossi señaló: *"The chief assumptions would have to deal with: a) Population growth; b) Functional character of the city; c) Physical extension of urban growth; d) Housing facilities for the marginal population; and e) Circulation systems"* (Fossi, 1969:22). Esto evidencia la preocupación de la Comisión por controlar el crecimiento demográfico y la extensión físico-espacial de la ciudad.

A partir de 1956 fue aplicada en Venezuela una política de desconcentración, gestionada en parte por la Comisión Nacional de Urbanismo y aceptada por el gobierno nacional hacia la región central del país. Tal política motivaba el desarrollo de la región del valle del Lago de Valencia, en particular hacia las ciudades de Valencia y Maracay.

Sin embargo, a finales de 1957 se hizo evidente que estas dos ciudades, Valencia y Maracay, no eran lo suficientemente atractivas como para captar el interés de la pequeña y mediana industria que tenía su mercado en la ciudad de Caracas. Razón por la cual la Comisión empezó a buscar regiones alternas cercanas a la capital y que tuviesen potencial para crecer a futuro. Estos territorios formaron lo que se conoce actualmente como la Región Metropolitana de Caracas, conformada por el Litoral Central, el Valle de Guarenas, los valles del Tuy Medio y de Los Teques (Fossi, 1969).

En ese mismo año (1957) a fin de detener el crecimiento de la urbe caraqueña sobre las áreas adyacentes de la ciudad, el Ministerio de Obras Públicas estableció un conjunto de regulaciones para las altas colinas de irregular topografía que bordeaban el valle caraqueño. Según estas regulaciones, se permitía el uso residencial de baja densidad, de 2 a 4 personas por 0,4 ha; además, los servicios de policía, transporte, recolección de desechos sólidos y protección por fuego serían provistos conforme a lo establecido en la normativa vigente respectiva, mientras se realizaban los estudios pertinentes para ajustar los estándares. Desafortunadamente estos estudios no se realizaron y la norma fue desactualizada rápidamente.

Es así como a inicios de la década de los sesenta toma fuerza la hipótesis de que era necesario detener o desacelerar el crecimiento de Caracas. “Esta idea fue avalada intelectualmente por el auge en los medios académicos, ya hacia finales de la década, de la llamada *teoría centro-periferia* o del *colonialismo interno*, según la cual la aglomeración principal crecería y se desarrollaría a expensas del resto del país, que constituiría su periferia” (Negrón, 2001:46).

En 1968, un grupo de más de veinticinco profesionales que trabajó desde la Oficina Municipal de Planificación Urbana (OMPU) preparó un reporte preliminar<sup>11</sup>, donde se hacía énfasis en el análisis de diferentes alternativas de desarrollo y se estimaban los requerimientos de espacio para acomodar las futuras actividades metropolitanas. Fossi (1969) supone que la centralización de los servicios del gobierno nacional propició ese marcado interés por resolver los problemas generados a raíz de la expansión urbana descontrolada de la ciudad capital.

Pese a esta posición, quedaron en un mero plano declarativo y no fueron más allá de algunas acciones puntuales e inconexas hasta mediados de la década de los setenta, cuando en el *V Plan de Desarrollo de la Nación* se incorporaría la llamada *política de desconcentración industrial*<sup>12</sup> (Decreto 1454, *Gaceta Oficial*, núm. 1860 Extraordinario, del 11 de marzo de 1976), en el cual se le dio a la planificación espacial características específicas e integrales que trascendían los enunciados demasiado ambiguos de sus predecesores<sup>13</sup>. Este plan dividió al país en cuatro zonas: zona “A” de expansión limitada, zona “B” de crecimiento autosostenido, zona “C” de incentivos preferenciales y zona “D” de incentivos especiales<sup>14</sup>.

- “La Zona A de expansión limitada: [estaba] conformada por el Área Metropolitana de Caracas y el resto del [entonces] Departamento Vargas, donde se prohibió la instalación de nuevas industrias, con excepción de la pequeña y mediana empresa, considerada necesaria para el abastecimiento o servicio regular de la población, alentándose la salida de las industrias mayores hacia lugares alternativos, haciéndose obligatoria la salida de los establecimientos o plantas consideradas peligrosas o contaminantes; igualmente se desalentó en esta zona la expan-

sión de servicios de educación universitaria y se prohibió la instalación de nuevas universidades” (Geigel, 1994:28).

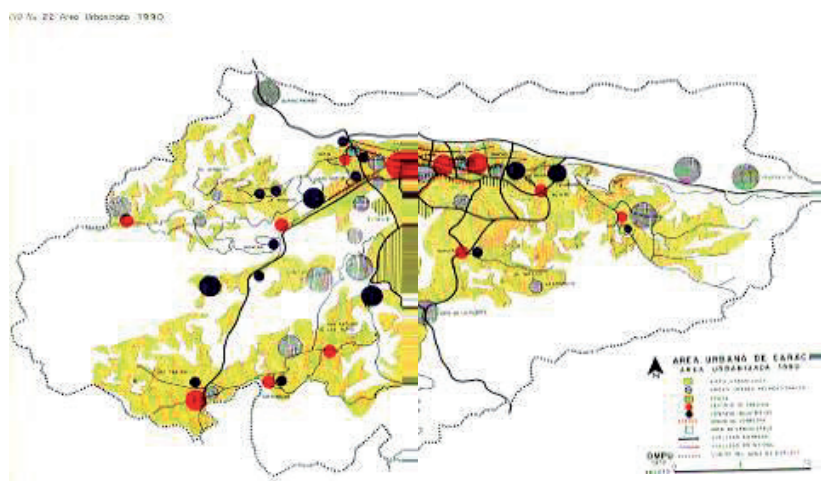
Llama la atención la prohibición a la instalación de nuevas sedes de educación superior en la capital, como equipamientos que tienen un gran poder de atracción hacia las grandes ciudades, no sólo para jóvenes que viven en el país, sino para estudiantes extranjeros. Esto demuestra un claro interés por *no evitar* que llegue más gente a la ciudad.

La OMPU, siguiendo los lineamientos del *V Plan de la Nación* y de su reporte preliminar de 1968, elaboró el *Plan Caracas 1970-1990* (1972) y el *Plan Caracas 2000* (1978), ambos parteaguas en el desarrollo y práctica de la planeación urbana de la ciudad, ya que en ellos está presente el interés por detener el crecimiento poblacional y físico-espacial de Caracas.

El *Plan Urbano General de Caracas: 1970-1990* que fue formulado con la finalidad de ordenar el desarrollo espacial de la ciudad -actualizando los planes urbanos anteriores y reconociendo al mismo tiempo que Caracas debía ser considerada un todo integrado- e inspirado en las ideas de planificación regional propuestas por Patrick Geddes y Lewis Mumford a principios del siglo xx,<sup>15</sup> amplió su ámbito de influencia al nivel regional metropolitano. El plan establecía un horizonte a veinte años pensado como “plan de planes”,<sup>16</sup> donde la expansión urbana era el enemigo a vencer y se pensaba en una metrópoli subregional de 6 millones de habitantes, con 4,5 alojados en un área urbana que se ampliaba a sectores de Carayaca y Los Altos Mirandinos, es decir, una mancha en busca de un contenedor de áreas verdes, como se explicará más adelante (Figura 3).

Entre las metas sociales del plan se encontraban: fomentar el mejoramiento de los individuos y de la comunidad corrigiendo los servicios y propiciando un ambiente urbano más favorable para el bienestar, elevar la calidad de vida de los ciudadanos, lograr un paisaje urbano placentero y estimulante -evitando los efectos indeseables del desarrollo urbano- y hacer que Caracas respondiera a las necesidades y aspiraciones de sus habitantes y de sus visitantes (OMPU, 1972).

Figura 3. Plan General Urbano de Caracas (1970-1990)



Fuente: Oficina Municipal de Planeamiento Urbano, 1972

Por su importancia en el contexto regional y nacional se establecía que la Región Capital -conformada por el estado Miranda y el Distrito Federal, separando los estados Carabobo y Aragua que, junto a Cojedes y Aragua, integraron la Región Central<sup>17</sup>— era una especie de *región motriz*, ya que tenía la capacidad de generar y expandir el desarrollo de una zona hacia otras áreas o regiones y actividades, cuyo progreso es inducido por la primera.

En cuanto al crecimiento de la Región Capital, el plan planteaba que este proceso continuara a un ritmo menor y con características de funcionamiento diferentes. Para lograr este objetivo se formuló como objetivo: “la reducción en el ritmo de crecimiento poblacional y el estímulo hacia cada una vez mayor especialización económica” (OMPU, 1972:141), pero sin afectar su rol de polo urbano subregional, “con actividades de servicio y de producción a escala metropolitana y, en algunos casos, nacional” (OMPU, 1972:141). Esto se conseguiría con la diseminación de la población en la subregión metropolitana, conformada por el área urbana de Caracas, el Litoral Central, Guarenas-Guatire, el Tuy Medio y

Los Teques, y su zona de influencia.<sup>18</sup>

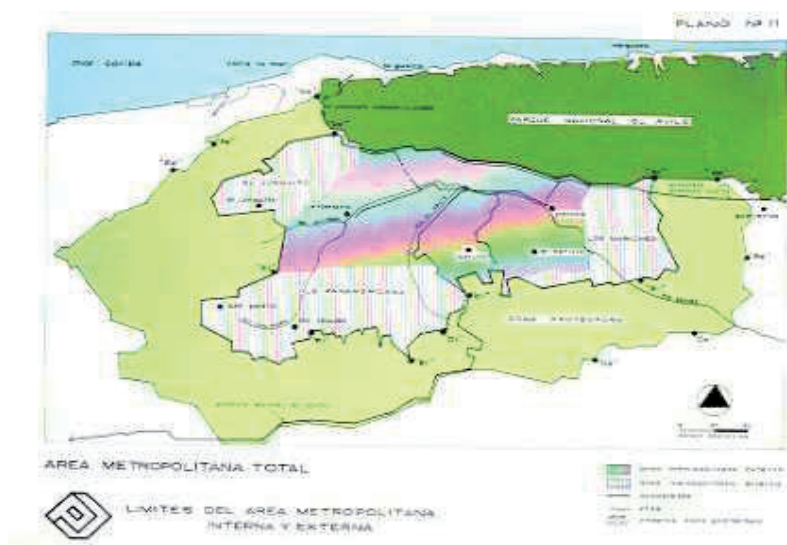
En relación con la ciudad de Caracas, el plan restringía la construcción de nuevas vías que estimularan la ocupación de sus áreas adyacentes, además de que asignaba densidades bajas a las áreas inmediatas con el propósito de establecer la transición entre los espacios urbanizados de la ciudad y sus características semirurales. También contemplaba usar esta zona verde como posible área deportiva.<sup>19</sup>

Tal propuesta consolida finalmente la intención de limitar la expansión física de Caracas con una especie de zona no edificable alrededor de la ciudad. En 1972, la zona que la limitaría por el Este, Oeste y Sur, con una extensión total de 84 300 ha, recibiría el nombre oficial de Zona Protectora del Área Metropolitana (zpc) vía decreto presidencial 1046 publicado en la *Gaceta Oficial*, núm. 29859 del 20 de julio de 1972, y que fuese derogado posteriormente con la promulgación del decreto 3002 del 26 de diciembre de 1978. De esta forma se terminó de configurar un cinturón verde en torno al Área Metropolitana de Caracas.<sup>20</sup>

En 1978, la Oficina Municipal de Planificación Urbana elaboró el *Plan Caracas 2000* a fin de actualizar y reformular los objetivos y planes del *Plan Urbano General de Caracas*, donde se aborda en forma global el sistema urbano estableciendo como ámbito de estudio el Área Metropolitana Total,<sup>21</sup> con una superficie de 663 km<sup>2</sup> -dentro de los límites interiores de la zona protectora y el límite sur del Parque Nacional El Ávila-, y sobre la cual podía expandirse de manera continua la superficie urbanizada de Caracas (Figura 4).

De esta manera, se volvió a reafirmar la necesidad de conservar esta especie de cinturón verde en torno a la ciudad, conformado por la Zona Protectora del Área Metropolitana de Caracas y los parques nacionales El Ávila y Macarao, y que junto con una política de descentralización concentrada buscaba corregir el excesivo crecimiento de Caracas que, para entonces, sobrepasaba los dos millones de habitantes.<sup>22</sup> Tal propuesta estaba fundamentada no sólo en las fuertes limitaciones físico-naturales de los bordes de la ciudad, sino también en el interés de

Figura 4. Plan Caracas 2000



Fuente: Oficina Municipal de Planeamiento Urbano, 1972

continuar estimulando el desarrollo de otros polos urbanos de ciertas dimensiones con tendencias metropolitanas diferentes a las de Caracas, como Maracay, Valencia y Puerto Cabello.

Asimismo, el plan establecía como tareas urgentes y prioritarias: controlar el crecimiento de las actividades de empleo y de residencia, expandir la oferta en el resto de la subregión metropolitana, desarrollar racionalmente la oferta del Área Metropolitana de Caracas y racionalizar óptimamente la oferta existente, especialmente en cuanto a las redes de transporte<sup>23</sup> (OMPU, 1972:8).

### 3. Reflexiones iniciales para posteriores estudios

A lo largo de la historia se ha planteado el dilema del crecimiento urbano (urbano, por no hablar de las visiones antiurbanas que siempre han existido); desde las definiciones del tamaño óptimo de la *polis* por parte

de los pensadores griegos hasta la crítica a los problemas de la ciudad industrial, pasando por el establecimiento de límites y formas geométricas en los periodos renacentista y barroco. El surgimiento de la metrópoli moderna en el siglo xx<sup>24</sup> y su aparente carencia de límites puso sobre el tapete, con intensidad única, la discusión sobre las dimensiones de la urbe convirtiéndola y la convirtió en una de las tareas principales del urbanismo.

En este sentido, la década de los setenta puede ser considerada un parateguas en la historia del desarrollo y práctica de la planificación urbana para Caracas, ya que mientras los planes formulados entre 1936 y 1951 (*Plan Rotival* y *Plano Regulador de Caracas*, respectivamente) buscaban estimular el ordenado desarrollo de una ciudad que crecía aceleradamente, los expresados posteriormente durante la década de 1970, intentaban detener y encauzar su rápido crecimiento físico y demográfico.<sup>25</sup>

A fin de detener este acelerado crecimiento, el *Plan General Urbano de Caracas 1970-1990* (del año 1972) planteaba el fortalecimiento de la Región Metropolitana de Caracas -conformada por los cinco núcleos: Caracas, el Tuy Medio, Guarenas-Guatire, el Litoral Central y Los Teques-. Hecho que se lograría en parte, ya que en su lugar -como señaló posteriormente Negrón (2004)- se dio marcha al proceso de formación de una especie de *megalópolis*,<sup>26</sup> junto con Valencia y Puerto Cabello. Extensión que integrada además por las áreas metropolitanas de Caracas, Los Teques, el litoral de Vargas, Guarenas-Guatire, los valles del Tuy, La Victoria, Maracay, Valencia y Puerto Cabello, todas en un eje de 250 kilómetros lineales entre sus extremos, configuraba una gran aglomeración urbana de aproximadamente ocho millones de habitantes (30% de la población nacional).

Cabe señalar que pese a que entre ellas existen algunas insuficiencias urbanas notables -fuentes de empleo y vivienda adecuada o asequible-, esta gran megalópolis es muy dinámica dada la fuerza vital que la alimenta y la enorme movilidad entre los centros urbanos que la integran.<sup>27</sup>

Asimismo, e intentando ser objetivos en cuanto a la breve revisión his-

tórica de los planes aquí analizados, es conveniente acotar que la prioridad por los asuntos urbanos, metropolitanos e incluso regionales, ha estado permanentemente eclipsada por las variables socioeconómicas y políticas. Al respecto, Negrón (1996) considera que las estrategias territoriales dirigidas a contrarrestar las tendencias hacia la urbanización y formación de grandes aglomeraciones no alcanzaron sus objetivos, sino que estimularon y aceleraron el crecimiento desordenado de las ciudades, permitiendo así la aparición de distorsiones como los llamados *asentamientos informales* o barrios.

Ahora bien, dado que los planes urbanos elaborados 30 años atrás —y ninguno aprobado en su momento— tampoco alcanzaron el éxito esperado bajo los diferentes enfoques antes señalados, valdría la pena preguntarse: ¿Cuál debería ser el enfoque adecuado para la ciudad del futuro? ¿Qué orientación debería tener un nuevo plan urbano? ¿Será la visión sustentable la respuesta? Para Negrón (2004), enrumbar a Caracas por el camino del desarrollo sustentable implicaría adoptar medidas urgentes que permitan conservar su patrimonio histórico y los valores ambientales sin afectar negativamente el derecho legítimo de los privados; además de iniciar una lucha por la recuperación del espacio público, como espacio constructor de la ciudadanía en sus diferentes escalas. El enfoque ambientalista, basado inicialmente en los informes del Club de Roma durante la década de los setenta<sup>28</sup>, considera a la ciudad como un *ecosistema* que consume recursos y genera residuos, es decir, un organismo vivo estrechamente relacionado con el ambiente que lo rodea, tanto a escala regional como global. Para los defensores del paradigma ambientalista, la sostenibilidad debe convertirse en el eje central del urbanismo a fin de lograr equilibrio entre el ecosistema urbano y su entorno natural, donde la presión de la primera sobre el segundo no sobrepase ciertos límites ya determinados (García, 2008).

Para lograr tal balance es importante intentar desacelerar el *crecimiento descontrolad*<sup>29</sup> de las ciudades, pues éste genera consecuencias negativas, como: dependencia creciente del automóvil particular sobre lo colectivo, contaminación del aire y mayor tiempo de traslado de la casa al trabajo, sólo por mencionar algunas<sup>30</sup>. En este sentido, existe un amplio

consenso acerca de las ventajas de la llamada *ciudad compacta*, en contraposición a la *ciudad extendida* o de los suburbios<sup>31</sup>.

Sin embargo, en la actualidad Caracas no puede ser considerada una *ciudad compacta*, y menos una *ciudad extendida*. Por el contrario, pareciera ser una mezcla fragmentada de ambos modelos, una compleja metrópolis® instantánea en pleno proceso de megalopolización<sup>32</sup>. Para diseñar un método de planificación sustentable sería recomendable revisar la extensa bibliografía existente sobre teorías y prácticas urbanas, a fin de formular una estrategia de desarrollo integral que contemple diferentes variables, como: la social, la económica, la ecológica, la tecnológica, la institucional, la cultural, la normativa y la planificación urbana<sup>33</sup>.

En relación con la planificación sustentable es importante que ésta sea producto de la participación de los actores urbanos, de manera que ellos mismos se responsabilicen de la ejecución y el seguimiento del plan resultante, ajustado a la realidad caraqueña actual. E igual creen consensos y fortalezcan los valores democráticos, donde el rol del Estado es clave como facilitador del proceso de planificación y del establecimiento de las reglas del juego. Quizá el primer asunto a discutir para la formulación de los objetivos del plan correspondería al crecimiento. ¿Hay que incentivar la densificación urbana? O ¿se debería recorrer en sentido opuesto? O ¿por qué mejor no dejarlo en puntos suspensivos?

## Referencias

- Almandoz, A. (2000), **Ensayos de cultura urbana**, Caracas, Fundación para la Cultura Urbana.
- Brown, L. (2003), **Eco-Economía: la construcción de una economía para el planeta**, Caracas, Fundación Polar.
- Fossi, V. (1969), "Urban Growth and Open Space in Metropolitan Caracas", trabajo preparado para el Seminario Urban Growth and Open Space presidido por el profesor T. J. Kent en la Universidad de California.
- García Vázquez, C. (2008), **Ciudad hojaldre: visiones urbanas del siglo XXI**, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.

- Geigel Lope-Bello, N. (1993), **Urbanismo, poder público y participación ciudadana**, Caracas, Fundación Polar-Universidad Simón Bolívar.
- (1994), **Planificación y urbanismo**, Caracas, Fundación Polar-Universidad Simón Bolívar.
- Hall, P. (1996), **Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo xx**, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- Homobono Martínez, J. (2003), La ciudad y su cultura, en la obra de Lewis Mumford, **Cuadernos de Antropología-Etnografía**, núm. 23, Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, pp. 175-256.
- Morales Tucker, A. (1969). La problemática urbana de Venezuela: el caso de Caracas, en R. Chacón *et al.* (ed.), **Lo urbano como profesión. Lo académico y lo profesional de Alberto Morales Tucker**. Caracas: Universidad Simón Bolívar, pp. 97-125.
- Negrón, M. (1996), La planificación urbana local y el contexto metropolitano, **Revista Urbana**, vol. 1, núm. 19, julio-diciembre, pp. 9-21.
- (2001), **Ciudad y modernidad**, Caracas: Ediciones del Instituto de Urbanismo/Comisión de Estudios de Posgrado.
- (2004), **La cosa humana por excelencia. Controversias sobre la ciudad**, Caracas, Fundación para la Cultura Urbana.
- Piccinato, G. (2007), **Un mundo de ciudades**, Caracas, Fundación para la Cultura Urbana.
- Vallmitjana, M. *et al.* (1990), **El Plan Rotival. La Caracas que no fue**, Caracas, Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela (ucv).

## Planos consultados

- Comisión Nacional de Urbanismo (1951), **Plano Regulador de Caracas. Estudio preliminar**, Caracas.
- OMPU (1972), **Plan General Urbano Caracas 1970-1990**, Caracas, Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano.
- (1978), **Plan Caracas 2000**, Caracas, OMPU.

## Notas al final

\* Magíster en Desarrollo y Ambiente por la Universidad Simón Bolívar (USB), de Venezuela, profesor de la USB desde 2007 dictando las materias de Teoría e Historia del Urbanismo y Planificación Urbana. Departamento de Planificación Urbana. E-mail: [dllanos@usb.ve](mailto:dllanos@usb.ve).

1 Sin embargo, Mumford no rechaza del todo la *megalópolis* porque, pese a sus inconvenientes, reconoce que este tipo de ciudad es un poderoso generador de ideas e innovaciones (Homobono, 2003).

2 “Ello ocurre ( ) en el contexto de una sociedad no sólo rural sino también pobre y técnicamente atrasada: el grueso de su fuerza de trabajo estaba ocupado en una economía de autoconsumo, en gran medida apoyada en tecnología precolombina, mientras que el factor dinámico estaba constituido por un sector agrícola exportador de bienes no esenciales ( )” (Negrón, 1996:12).

3 Este último incremento demográfico también se debió a las migraciones europeas de la posguerra, especialmente las ocurridas entre 1947 y 1959.

4 Se acordó que los franceses dirigirían a un grupo de arquitectos e ingenieros venezolanos (entre ellos Carlos Raúl Villanueva) para instruirlos en la profesión del Urbanismo, hasta entonces desconocida en el país.

5 Ese mismo año se creó la Dirección de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas, con la tarea de preparar el nuevo instrumento de ordenación de la ciudad que sustituiría la Ordenanza de Ingeniería Civil de 1930.

6 El plan fue redactado en pocos meses y complementado en París, estaba acompañado de textos sumamente doctrinarios centrados en la exaltación al modelo urbano de Haussmann para la capital parisina (Piccinato, 2007:191). Con los estudios conducentes a la formulación de este plan se inició en el país un conjunto de esfuerzos explícitos orientados a controlar y racionalizar los procesos de ocupación del territorio. Entre 1945 y a finales de la década de los cincuenta, tal esfuerzo inicial se continuaría en los trabajos elaborados por la Comisión Nacional de Urbanismo para las principales ciudades del país (Negrón, 2001:46).

7 En sus once años de vida (1946-1957) la Comisión Nacional de

Urbanismo elaboró los planes reguladores de las principales ciudades del país “bajo la tutoría de Maurice Rotival”, a saber: Caracas (1950), Maracaibo y Barquisimeto (1951), Ciudad Bolívar y San Cristóbal (1952), Valencia y Los Teques (1953), del Litoral (1954) y los de Maracay, Puerto Cabello y Puerto Ayacucho (1955). Con el cierre de la Comisión Nacional de Urbanismo debido a los fuertes conflictos con varios organismos nacionales y municipales, sus funciones fueron directamente desempeñadas por la Dirección de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas (MOP), el cual tenía asignado desde 1950 al urbanismo como materia de su competencia, ello a raíz de la promulgación del Estatuto Orgánico de Ministerios (Decreto núm. 40 del 13 de diciembre de 1950).

- 8 De este grupo de arquitectos e ingenieros, como Gustavo Ferrero Tamayo, Carlos Raúl Villanueva, Cipriano Domínguez, Pedro Pablo Azpúrua, Julián Ferris, Leopoldo Martínez Olavarría y Carlos Guinand Sandóz, algunos habían sido educados en Estados Unidos y Europa, donde fueron expuestos a las propuestas de la *Bauhaus* y de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), y quienes además estuvieron en contacto con personajes como Richard Neutra, Eric Mendelsohn, Paul Rudolph y Marcel Breuer, todos asesorados por Maurice Rotival y tutelados por Francis Violich, este último director de la Comisión Nacional de Urbanismo durante la elaboración del plan.
- 9 Para Piccinato (2007) el plan de 1951 es el que mejor describe la estructura actual de la ciudad de Caracas.
- 10 La creación de esta instancia en 1946 constituye un hito al manifestarse expresamente y por primera vez, la preocupación del gobierno nacional en forma directa y global en cuanto al urbanismo, asunto que hasta entonces había sido objeto de regulaciones nacionales excepcionales y tangenciales, principalmente orientadas hacia la solución de problemas sanitarios e higiénicos (Geigel, 1993:48).
- 11 Apoyado en una serie de estudios complementados en 1963 para la formulación de una tesis sobre el área metropolitana de Caracas, a fin de establecer la definición de la ciudad y su funcionamiento con la región y el país (OMPU, 1972).
- 12 Esta política estaba inspirada en una combinación de -aquella- teoría con la de los polos de desarrollo ensayada en Ciudad Guayana, y que se tradujo en la formulación de un conjunto articulado de restricciones y

estímulos, especialmente de carácter financiero, que deberían favorecer la *desconcentración concertada* hacia las denominadas Áreas Prioritarias de Desarrollo (Negrón, 2001:46).

- 13 Entre sus objetivos generales se encontraban: atenuar el desequilibrio regional y las desigualdades socioeconómicas entre los distintos grupos poblacionales, proteger y conservar la naturaleza, y promover el desarrollo fronterizo (Geigel, 1994:28).
- 14 Este enfoque sería cambiado en el *VIII Plan de la Nación (1990-1995)*, también conocido como “El gran viraje”, donde se proponía abandonar la política de los centros regionales prioritarios -como las Áreas Prioritarias de Desarrollo y las Ciudades Intermedias- por considerarlos otra forma de crear “ventajas artificiosas”, independientemente de que favorecieran regiones distintas a las tradicionales (Negrón, 2001:48).
- 15 En la elaboración de este plan participaron Rafael Valery, Omar Hernández y Alberto Morales Tucker, quienes -como muchos otros arquitectos y planificadores venezolanos a raíz del restablecimiento de la democracia en 1958 fueron a estudiar a Inglaterra- posiblemente tuvieron contacto con las teorías de *open spaces* de la Asociación para la Planificación Regional de América y de las *new towns* inglesas, propuestas en el *Greater London Plan* de 1944 -dirigido por Patrick Abercrombie-, como maneras de controlar el crecimiento urbano. De este modo se decidió desarrollar ciudades de apoyo comercial e industrial rodeadas de áreas verdes en los valles del Tuy y Guarenas a fin de desconcentrar Caracas y evitar una posible conurbación.
- 16 Además, el plan recomendaba realizar la planificación de mediano plazo, programas anuales y la redacción de una propuesta de ordenanza que nunca se sancionó.
- 17 En 1967 esta Región Central generaba 81% del total del producto motriz de las principales comunidades metropolitanas del país, donde la sola subregión metropolitana de Caracas producía 49% del producto motriz de todas las comunidades metropolitanas (OMPU, 1972).
- 18 El plan presentaba en 1990, la siguiente distribución de población: Caracas, 4 500 000 habitantes; Litoral Central, 350 000; Guarenas-Guatire, 200 000; Valles del Tuy Medio, 600 000; y Los Teques y su área de influencia, 250 000. De esta manera se estimaba que la población alcanzaría 5 900 000 habitantes (OMPU, 1972:143). Esto, obviamente significaba una drástica

- modificación en cuanto a los patrones de crecimiento de la ciudad capital en relación con el resto de la subregión.
- 19 En el plano que acompaña este documento se observa la zona verde protectora no urbanizable como una especie de cinturón verde que rodea la ciudad, conformado por el Parque Nacional El Ávila, hoy conocida como la Zona Protectora del Área Metropolitana de Caracas (ZPC).
- 20 En 1972, la Oficina Municipal de Planificación Urbana preparó el *Plan de Caracas 1990* como una continuación del *Plan Urbano General de Caracas*. En este instrumento se determinó que la ciudad contaba con un gran recurso potencial para la recreación en las zonas arboladas de la Zona Protectora del Área Metropolitana de Caracas y del Parque Nacional El Ávila que, para entonces, eran poco utilizados. Salvo esta consideración, el plan no hizo referencia directa a la zona protectora ni a la necesidad de delimitar la expansión física de la ciudad, sino que se enfocó meramente en sus aspectos operativos.
- 21 Lo cual significaba incluir el Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda (sector Los Teques y la Panamericana) al Departamento Libertador del Distrito Federal y al Departamento Sucre del Estado Miranda (OMPU, 1978:4).
- 22 Estimando que para 2000, la población del Área Metropolitana de Caracas podría llegar a alcanzar los 6 200 000 millones de habitantes (máximo), lo cual traería consigo serios problemas de limitación de la oferta por efecto de la escasez de tierras urbanas. Este crecimiento, ligado a las dificultades de expansión física, implicaba la inminente densificación de la ciudad, que podría pasar de 157 hab/ha registrada en el año 1966 a 267 hab/ha para 2000 (OMPU, 1978:7 y 8).
- 23 Resulta evidente que tales ideas están inspiradas en varias teorías, como la visión de la planificación regional de principios del siglo xx, la ciudad-jardín de Ebenezer Howard y los polos de desarrollo de mediados de ese siglo.
- 24 Para algunos urbanistas, punto de vista que comparto, el paso de ciudad a metrópolis puede resultar tan difícil de explicar o de entender como el de la aldea a la ciudad o de la condición rural a la urbana. Pero, como insistía Lewis Mumford (1895-1990), no se trata solamente del tránsito de un asentamiento menor a uno mayor, sino de un cambio en dirección y propósito del núcleo urbano.

- 25 Sin embargo, a pesar de haber contado con estos planes de desarrollo urbanístico, el Dr. Uslar Pietri consideraba que “Lo que ha ocurrido en Caracas ( ) es irreparable y constituye la más grave acusación contra los hombres que tuvieron el poder para evitarlo y no sólo lo hicieron, sino que favorecieron por acción u omisión la degradación urbana” (Almandoz, 2000:189).
- 26 Entendida como una extensa región discontinua y fragmentada espacial, política y administrativamente hablando, donde se alteran los espacios densamente urbanizados con zonas agrícolas y costeras, parques nacionales y reservas forestales e hídricas (Negrón, 2004:228).
- 27 Además, hay que tomar en cuenta el proyecto de construcción del eje ferroviario nacional, ya que puede actuar como un importante catalizador de este proceso de megalopolización. Pero ante estas insuficiencias surge la pregunta: ¿Cuál será la calidad de vida urbana en una megalópolis de este tipo?
- 28 Posteriormente, en 1987, fue publicado el informe de la ONU *Nuestro futuro común*, también conocido como el *Informe Brundtland*, en donde se propuso el término “desarrollo sustentable” como un concepto a aplicar en la economía.
- 29 Definido por Richard Moe como: la forma de degradación urbana que resulta demasiado congestionada para ser eficiente, demasiado caótica para ser bella y demasiado dispersa para poseer diversidad y vitalidad de una gran ciudad (Brown, 2003:266).
- 30 Para conocer otros impactos ecológicos de la urbanización se recomienda leer el capítulo 10 “La sustentabilidad urbana” del libro del profesor Gabaldón, *Desarrollo sustentable: la salida de América Latina* (2006).
- 31 Donde la ciudad compacta es definida como: “densa y socialmente diversa, donde las actividades sociales y económicas se solapan y donde las comunidades puedan integrarse en su vecindario ( ) capaz de consumir menos recursos, producir menos polución y evitar expandirse sobre el paisaje rural” (Richard Rogers, en Negrón 2001:223 y 224). En contraposición, la ciudad difusa es aquella extensa, ilimitable y sin confines, fragmentada social y administrativamente hasta extremos que resultan, a menudo, inverosímiles.
- 32 En la propia etimología del término metrópoli hay una tensión entre lo controlable y lo infinito; para los griegos, la metrópoli era la ciudad

que había llegado a la dimensión máxima que se podía alcanzar sin afectar drásticamente el ejercicio de los derechos ciudadanos. En tal sentido, la planificación surge como mecanismo de proyecto y control. Pero, ¿proyecta controlar qué?

- 33 Para posteriores estudios valdría la pena incorporar al análisis de este proceso la actual división administrativa y la pérdida de la gobernabilidad del Área Metropolitana de Caracas, así como las dinámicas megalopolizantes que atraviesan Caracas, Miranda, Maracay y Valencia.