

DE POBLADORES A CIUDADANOS: UNA DISCUSION SOBRE LAS RELACIONES ENTRE DEMOCRATIZACION Y PROCESOS DE URBANIZACION A PARTIR DE LA EXPERIENCIA VENEZOLANA

MARCO NEGRON

La condición decididamente urbana de un país como Venezuela es hoy por hoy, a nuestro juicio, absolutamente incontrovertible: de acuerdo a las estimaciones oficiales, para 1.990 casi 14 millones de habitantes, equivalentes al 70 por ciento de la población nacional, estarían viviendo en 30 áreas metropolitanas mayores de 100.000 habitantes¹. No obstante, en sectores muy influyentes de la vida nacional se registra una fuerte resistencia para aceptar plenamente semejante hecho y las consecuencias que se derivan, aduciendo que nos encontramos frente a una fenómeno puramente cuantitativo que debe ser interpretado como uno de urbanización espúrea. De alguna forma se vuelve por esta vía a la vieja tesis de la "urbanización demográfica", según la cual nos hallaríamos frente a meros procesos de concentración poblacional que no encuentran contrapartida en transformaciones de la economía, de las relaciones socio-políticas y de los sistemas de valores conducentes a la conformación de una sociedad urbana en sentido riguroso.

Las consecuencias que pueden derivar de semejante interpretación de la realidad son a nuestro entender en extremo graves, implicando serios peligros para la evolución futura tanto de nuestras ciudades como, en una perspectiva más amplia de nuestra sociedad.

Constituye ciertamente una peculiaridad de las urbes latinoamericanas -y no sólo de las venezolanas- la coexistencia en su interior de lo que, al menos a primera vista, aparece como dos ciudades. Ellas han sido definidas con calificativos diversos, en apariencia procurando enfatizar aspectos distintos de esa real o supuesta diversidad formal e informal, integrada y marginal, controlada y espontánea, legal e ilegal.

Las causas de tal situación son múltiples y han sido objeto de amplio análisis. En este ensayo nos concentraremos sobre todo en la discusión de la dicotomía ciudad legal/ciudad ilegal. Tanto porque es ésta la que más directamente puede asociarse a la resistencia a reconocer la legitimidad de los procesos de urbanización en nuestros países, porque es allí donde se incumben los mayores peligros para el desarrollo de un orden plenamente democrático, que no puede apoyarse sino en el logro y, desde luego, el reconocimiento de un pleno estatus de ciudadanía para toda la población.

Hasta hoy ese estatus le ha sido negado en lo esencial a los habitantes de la ciudad ilegal y de hecho es precisamente eso lo que explica la condición de ilegalidad de sus asentamientos: razones tanto económicas como políticas explican la imposibilidad de lograr lo que algunos propugnan -evitar su acceso a la ciudad- pero en cambio su implantación en ella es obstaculizada de mil formas, confinándolos a una situación de

¹ Oficina Central de Estadísticas e Informática (OCEI), *Proyecciones de población 1980-2000. Distritos, municipios, áreas metropolitanas y ciudades principales*, 2ª. edición, OCEI, Caracas 1987.

permanente precariedad que, junto a otros factores como la inestabilidad ocupacional, la insuficiencia de las remuneraciones, la baja calidad de los servicios ofrecidos, conspira contra el logro de un estatus pleno de ciudadanía.

Semejante situación no sólo se traduce en perjuicios para los habitantes de la ciudad ilegal sino que, constituyendo además estos una porción muy conspicua de la población urbana, revierte contra la sociedad en su conjunto en muchos sentidos, entre ellos el de la dificultad por alcanzar la legitimidad plena del orden democrático. De esto podrían citarse muchos ejemplos, pero nos limitaremos a recordar los sucesos del 27 de Febrero de 1.989 en Venezuela -el llamado *caracazo*- cuya espontaneidad y magnitud, así como el haber ocurrido en uno de los países al fin y al cabo menos afectados por la crisis y con más tradición democrática en el continente no pueden sino llamar a una muy seria reflexión.

La Interpretación convencional del fenómeno urbano latinoamericano.

Los primeros análisis de la dualidad urbana en Latinoamérica, fuertemente teñidos de una conceptualización de hecho urbano propia del mundo desarrollado, se inclinaron por un diagnóstico patológico: la emergencia de la ciudad ilegal en paralelo a la legal constituiría una anomalía que sólo podía ser enfrentada a través de la erradicación de la primera, bien directamente, impidiendo su formación e incluso recurriendo al desalojo, bien por la incorporación en cuanto fuera posible de sus habitantes a los patrones y formas de vida de la segunda.

Tal interpretación, cuya fundamentación originaria se apoyaba en la constatación de las que eran las características físico-espaciales de los asentamientos ilegales, se

reforzaba con el diagnóstico socio-económico: sus habitantes eran gente desplazada ("marginal" fue el término que corrió con mayor fortuna), que ya no encontraba un lugar en el campo pero tampoco conseguía incorporarse a la ciudad. Un diagnóstico que, curiosamente, conoció una doble lectura: una que podríamos definir como de derecha, para la cual la imposibilidad de incorporación residía en una incapacidad poco menos que congénita de esa población por adaptarse a los requerimientos de la vida urbana, y otra de izquierda, para la cual la causa residía más bien en el modelo de sociedad urbana que se había creado, incapaz de responder a las necesidades de la mayoría de la población.

En el primer caso la conclusión a la que se llegaba era que estábamos ante una forma de crecimiento de la ciudad que se convertía en su obstáculo al desarrollo de la sociedad en su conjunto: la población "marginal" no aportaba nada o casi nada al proceso de producción de riqueza, pero en cambio, sobre todo por la vía de los consumos colectivos, absorbía una parte de ella. Se trataría, en definitiva, de una población subsidiada o, como menos eufemísticamente la llamarían algunos, parasitaria. La solución sería entonces clara: erradicarla, expulsarla de la ciudad, devolverla al campo, que era lo que en propiedad le correspondía. Y si esto se revelaba demasiado complicado, evitar por lo menos que siguiera afluyendo a la ciudad.

En el segundo caso, al identificarse las causas de la situación en el modelo global de crecimiento en cuanto tal, el planteamiento de soluciones a una de sus expresiones parciales como era la crisis urbana resultaba más problemático y la respuesta terminaba siendo aún más elusiva: luchar por una transformación

radical de la sociedad en su conjunto, sin la cual todo esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los humildes no podía ser otra cosa que hacerle el juego al sistema.

Para los primeros, los habitantes de la ciudad ilegal eran parásitos a los que una sutil línea separaba de la delincuencia, social o política que fuera. Para los segundos, en cambio, eran las víctimas de un sistema profundamente injusto en sí mismo e incapaz de redimirlas.

Las políticas territoriales de los años sesenta y setenta: resolver "desde afuera" (y "desde arriba") los problemas de las grandes ciudades.

Las políticas territoriales y urbanas que a partir de los años sesenta se trataron de poner en práctica entre nosotros estuvieron fuertemente influenciadas por aquellas visiones, aunque manteniéndose en un plano de cauta asepsia para no asumir sus connotaciones más propiamente políticas. La receta universal fue la desconcentración territorial, esto es, la formulación de políticas nacionales orientadas a crear polos alternos de crecimiento respecto a las mayores aglomeraciones industriales y demográficas. Al menos en el caso venezolano esas políticas fueron asumidas con un cierto empeño por el gobierno nacional, que, a mediados de los años setenta, adoptó una serie de medidas dirigidas a ponerlas efectivamente en práctica, aun cuando no se lograron superar todas las incoherencias que desde antes venían arrastrando las políticas territoriales y urbanísticas del país².

Tal vez una de las debilidades mayores que se mantuvieron fue la ausencia de una razonablemente clara definición de las estrategias para el ámbito urbano propiamente dicho y, muy en particular, para las aglomeraciones de mayor tamaño. De hecho prevaleció la más absoluta pasividad por parte de las autoridades locales, que parecían haber puesto todas sus esperanzas en aquellas políticas territoriales de ámbito nacional, mientras que en el interior de las ciudades predominó un *laissez-faire* poco menos que absoluto.

Pero también el gobierno nacional mantuvo hacia las grandes ciudades un comportamiento en buena medida contradictorio con sus planteamientos de ámbito nacional. Por ejemplo, pese a que en sus diagnósticos relativos a los desequilibrios regionales destacaba como una de las causas el subsidio a las deseconomías de aglomeración que se presentaban en las grandes ciudades, éstas siguieron beneficiándose de inversiones de ese mismo gobierno que implicaban diversas formas de subsidio a tales deseconomías, aunque raramente ellas se dirigían a atender las necesidades de los estratos más débiles. Pero fue quizá aún más grave el que semejantes decisiones se tomaran a partir de análisis puntuales, que no consideraban un ámbito que fuera más allá de la misma aglomeración. Además, las autoridades locales, para no mencionar a la población misma, resultaban casi siempre excluidas de esos procesos decisionales, convirtiéndose de hecho en meros espectadores de iniciativas que incidían decisivamente sobre el territorio de su jurisdicción.

² Ver al respecto la documentación relativa al V plan de desarrollo de la Nación elaborada por la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan), en particular *Centros poblados para la desconcentración nacional*, mimeo, Caracas 1974.

El conocimiento insuficiente de la dinámica territorial

Hace tiempo que los propios organismos oficiales aceptan que aquellas políticas territoriales, no obstante la magnitud del esfuerzo, concluyeron en lo sustancial en fracaso: la distribución de las actividades y la población sobre el territorio nacional no conoció cambios significativos atribuibles a ellas, mientras que las aglomeraciones urbanas cuyo crecimiento se aspiraba a frenar por esa vía no redujeron su dinámica demográfica. Una notable excepción a esta regla la constituye el Área Metropolitana de Caracas, que a partir de los años setenta comienza, por primera vez en lo que va de siglo, a registrar tasas de crecimiento demográfico inferiores a la media nacional; esto sin embargo, como lo hemos sostenido en otros trabajos, parece atribuible más a causas internas a la misma aglomeración que a las políticas de desconcentración. Además, como también hemos sostenido, sucede que su expansión ocurre hoy sobre un ámbito territorial más extenso, que hemos definido como Región Metropolitana de Caracas e incluye una corona de ciudades-dormitorio que aloja una población que no consigue localizar su vivienda en el antiguo ámbito pero sin embargo sigue manteniendo en él su empleo³. El resultado es que el sustancial fracaso de las políticas territoriales, aunado al *laissez-faire* imperante dentro de las grandes aglomeraciones, no ha hecho otra cosa que agudizar los problemas de estas últimas.

Aunque se trata de un tema que no podemos desarrollar en esta ocasión, es necesario señalar que el fracaso de aquellas políticas territoriales no ha sido casual, si-

no que ha respondido; en gran parte, al escaso conocimiento real que de la dinámica territorial de la sociedad venezolana tenían los correspondientes organismos de planificación.

En el fondo, nos atrevemos a afirmar, ellos actuaron más obedeciendo a modas ideológicas, orientaciones intuitivas y concepciones voluntaristas, que a partir de un conocimiento razonablemente riguroso de aquella dinámica⁴. Lo más grave sin embargo es que semejante situación, aunque sin duda atenuada, subsiste todavía.

Lo que la experiencia debería señalar

Pese a que en años recientes ha habido una marcada tendencia a relegar la dimensión territorial del desarrollo, el peso asumido por las ciudades en nuestra sociedad obliga a sacar las consecuencias de esa experiencia. Y la principal, creemos, es la de que no es posible seguir confiando en que los problemas de las grandes ciudades se resuelvan, como se solía decir, fuera de ellas, por medio de políticas territoriales de alcance nacional adoptadas unilateralmente por el gobierno central. La única opción realista es que las autoridades urbanas asuman plenamente, hasta donde les sea posible, la responsabilidad de orientar el crecimiento de las grandes ciudades, en constante interacción y consulta con los grupos y fuerzas sociales que actúan en el seno. Más que inútil, es extremadamente peligroso seguir predicando que su crecimiento debe ser congelado y, lo que es peor, dejar librada esa remotísima posibilidad a las decisiones que tomen instancias superiores de gobierno. A estas alturas, a menos que quieran cerrar los ojos, esas autoridades deben reconocer lo

³ Negrón, Marco, *El sistema venezolano de ciudades reconsiderado*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo/UCV, Caracas 1991.

⁴ A tal respecto debe destacarse la temprana advertencia hecha por la misión técnica del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) encargada de la evaluación de los aspectos territoriales del V Plan de la Nación en un documento que nunca fue publicado y apenas tuvo una restringida circulación en versión mimeografiada.

que al menos por ahora parece inevitable, procurando a la vez hacer la necesidad virtud. Pero esto exige un replanteamiento radicalmente nuevo tanto de lo que la gran ciudad significa entre nosotros como de las políticas dirigidas al control de su crecimiento, tan nuevo como para que no sea posible remitirse a modelos comprobados.

Dentro de este orden de ideas el primer problema que debe ser abordado es, precisamente, el de la ciudad ilegal: como las tasas de crecimiento demográfico seguirán siendo relativamente altas⁵ y como la situación económica se deteriora grave y sostenidamente a partir de los años ochenta, resulta en definitiva fácil pronosticar que ella tendrá un peso cada vez mayor dentro de la aglomeración urbana. Dar una respuesta efectiva a tal situación exige revisar tanto la caracterización que corrientemente se hace de los habitantes de la ciudad ilegal como las mismas bases conceptuales del pensamiento y la acción urbanísticas.

La persistencia de las viejas interpretaciones

Un síntoma extraordinariamente preocupante en el caso venezolano lo constituye el hecho de que, recientemente, influyentes personalidades de la vida nacional - nos referimos específicamente al escritor Arturo Uslar Pietri y al Fiscal General de la República Ramón Escovar Salom - han replanteado públicamente, sin que casi nadie los refutara, las más viejas y desfasadas interpretaciones acerca de los pobladores de la ciudad ilegal. En sendos y casi simultáneos artículos de prensa han resucitado un punto de vista que creíamos definitivamente sepultado bajo la masa de evidencia empírica acumulada en todos estos años; se trata ni más ni menos de

aquél según el cual la ilegal sería una ciudad parasitaria, cuyos habitantes no serían otra cosa que -y aquí no hacemos sino repetir el mismo término usado por Uslar Pietri- desplazados y por ende carentes de credenciales para aspirar al estatuto de ciudadanos.

De ser esto así sería necesario concluir que nos encontramos en un callejón sin salida, sobre todo porque, como hemos señalado, todo indica que en el futuro de nuestros países lo que se puede prever es un peso creciente de la ciudad ilegal dentro de las aglomeraciones urbanas.

Hay sin embargo demasiados elementos que sugieren que si bien es ese el mayor desafío que hoy confrontan nuestras urbes, es al mismo tiempo, como trataremos de demostrarlo en las líneas que siguen, su mayor oportunidad.

No existe una identidad entre ciudad ilegal y marginalidad social.

Un primer factor a considerar es que en los últimos años esa población ha construido, casi con su único esfuerzo y venciendo obstáculos de todo tipo, entre un tercio y la mitad de nuestras principales ciudades. En particular ha levantado sus viviendas sin ningún tipo de asistencia técnica ni financiera, utilizando casi exclusivamente su imaginación, su propio esfuerzo físico y su reducida y discontinua capacidad de ahorro. Sólo en la construcción de los servicios de infraestructura y comunitarios ha podido contar con alguna asistencia del sector público, pero incluso en este aspecto ella ha sido considerablemente menor que la recibida por los habitantes de la ciudad legal, independientemente de sus niveles de ingreso.

⁵ De acuerdo a las estimaciones oficiales (OCEI), entre 1981 y el 2000 la tasa de crecimiento de la población total debería ser del 2,49% y la de la población urbana del 2,96%, lo que significa que la población urbana (residente en centros mayores de 2.500 habitantes) debería pasar de representar el 79,70% de la población total en 1981 al 86,97% en el 2000.

La evidencia indica además que una gran parte de la población de la ciudad ilegal -en algunos casos la mayoría- no es *marginal* en el sentido habitualmente dado al término, es decir, no es una población excluida del "sector moderno" de la economía, pero tradicionalmente ha existido una confusión consistente en identificar la "marginalización ecológica" que padece esa población con la social y económica. Lo cierto sin embargo es que las causas de la primera residen tanto en una remuneración insuficiente -a la que están sometidos tanto trabajadores del llamado sector informal como amplios estratos de la fuerza de trabajo empleada en el sector formal o "moderno"- como en una normativa que, al exigir estándares habitacionales y urbanísticos incompatibles con el nivel de ingreso real dominante, obliga a amplios sectores de la población a optar por soluciones ilegales, es decir, al margen de esa normativa.

Estos elementos obligan a llegar a una conclusión diferente a la que fundamenta la tesis del parasitismo de los habitantes de la ciudad ilegal: la realidad es que ha sido ésta la que ha subsidiado a la ciudad legal, por lo que, si de parasitismo se quiere hablar, el calificativo habría que aplicárselo a la segunda. Pero, simultáneamente, es necesario reconocer otra evidencia: ciudad legal y ciudad ilegal constituyen una realidad única e indisoluble, al punto que los destinos de una y otra son inseparables. Enfrentar exitosamente los desafíos que plantea hoy la ciudad latinoamericana exige asumir esa realidad en su plenitud, una realidad tan específica que resulta difícil referirla a modelos urbanos preexistentes, pero también a la pura dimensión urbanística. La transición de sus habitantes de la condición de meros pobladores a la de ciudadanos es un objetivo crucial, y si es cierto que para ello es necesario satisfacer ciertos requerimientos urbanísticos es claro que esto no basta y que se debe ir más allá.

La ciudad latinoamericana como realidad unitaria.

Particularmente en el caso venezolano ese modelo de ciudad -digámoslo ahora: dual sólo en apariencia- ha apoyado con relativa eficacia el estilo de crecimiento prevaleciente hasta que en 1980 él entra en crisis. A partir de entonces, los delicados y complejos mecanismos que durante más de tres décadas habían mal que bien garantizado la afirmación social y la lenta pero sostenida consolidación física de la ciudad ilegal, llevando incluso a una progresiva legalización de importantes segmentos de ella, amenazan con trabarse y colapsar.

Para entender la situación que hoy confrontan nuestras ciudades puede ser útil esbozar algunos aspectos del modo en que opera la economía venezolana: la base fundamental de la riqueza es producida en el sector formal, principalmente a través de los mecanismos de la renta petrolera, que, como es notorio, se genera en los mercados internacionales. Pero en la incorporación de esa renta a la economía interna juega un papel destacado la población residente en la ciudad ilegal, que participa tanto del sector formal como del informal de la economía a la vez que constituye una elevada porción de la fuerza de trabajo total. Sin embargo, los procesos de acumulación se concentran abrumadoramente en el sector formal de la economía así como, en términos espaciales, en la ciudad legal, de la cual, como se señaló, está excluido un grueso contingente de la fuerza de trabajo. Creemos que, con las variantes del caso, esa dinámica puede ser extrapolada a otras realidades socioeconómicas y territoriales del continente.

De tal modo, si es cierto que el motor de la economía se localiza en el sector formal, su puesta en movimiento depende en importante medida del comportamiento de la población que reside en la ciudad ilegal, tanto por su participación en los procesos

de consumo y producción originados en el sector formal como por su papel en la creación de sistemas informales de distribución y producción de bienes y servicios. Las modalidades específicas que asume ese comportamiento garantizan que las actividades del sector formal y los habitantes de la ciudad legal logren retener un excedente mayor del que les permitiría una economía no articulada en esos dos sectores⁶; es por ello que se ha afirmado que la ciudad ilegal subsidia a la legal y que otros autores han sostenido la tesis de la expoliación urbana⁷.

El hecho concreto es, en todo caso, el de una fuerte relación entre economía informal, así como entre ciudad legal y ciudad ilegal. Pero se trata de una relación signada por una muy acentuada asimetría que lleva a concentrar la mayoría determinante de los frutos derivados del proceso de acumulación en los sectores formales, sean estos económicos o urbanos.

Los impactos de la crisis.

Los efectos de la crisis sobre los sectores mencionados en último lugar son fácilmente comprensible: al perder dinamismo el motor de la economía, ésta tiende a expulsar fuerza de trabajo hacia el sector informal al tiempo que se reduce la capacidad de gasto autónomo del Estado. Por razones políticas esto último se traduce, casi sin excepción, en una desproporcionada reducción de los ya escasos recursos dirigidos hacia la ciudad ilegal.

Como en una medida importante el sector de la economía informal depende de mercados localizados en el sector formal, la simetría entre encogimiento de estos y ampliación de aquél provoca una situación que podríamos esquematizar como proceso simultáneo de reducción de la demanda y ampliación de la oferta, lo que se traduce en el envilecimiento de la ganancia que pueden obtener los oferentes. Pero como igualmente una parte de la oferta producida en el sector formal tiene su mercado en el informal, los efectos perversos de tal situación revierten también sobre aquel a causa de la caída de la capacidad adquisitiva del sector informal, retroalimentando la tendencia a la contracción. Además, esa caída de la capacidad adquisitiva y la ampliación, por expulsión de mano de obra del sector formal, de la fuerza de trabajo del sector informal, exacerbaban la competencia en su seno, induciendo graves efectos negativos también en las esferas social y cultural: las acentuadas presiones por la supervivencia conducen casi forzosamente a fenómenos como el incremento (e incluso el adelanto) del trabajo infantil, la reducción de los niveles de escolaridad y el debilitamiento de los lazos de solidaridad. Paralelamente a la situación anterior, lo esperable es que, aún suponiendo una caída radical de las migraciones internas, crezca la presión demográfica sobre la ciudad ilegal, tanto por su dinámica vegetativa como por la incorporación de contingentes de la población originalmente localizada en la ciudad legal cuyo ingreso real se ha dete-

⁶ Ver al respecto el análisis que hace Luis Carlos Palacios (*Urbana*, N.º. 8, Caracas 1.987) relativo al papel jugado por la forma de producción de la ciudad ilegal en la generación de economías de aglomeración para las empresas.

⁷ Ver Kowarick, Lucio, "El precio del progreso: Crecimiento económico, expoliación urbana y la cuestión del medio ambiente", en Sunkel, Oswaldo y Nicolo Gligo, comp., *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, Vol.2, Fondo de Cultura Económica. México 1.981.

riorado al punto de hacer insostenible su permanencia en esta última. Esto, desde luego, incrementa la competencia por los espacios disponibles en la ciudad ilegal, elevando los costos de localización (incluidos los precios del suelo, aún cuando estos se transen en mercados también informales), las ya altas densidades o la distancia de los asentamientos respecto al casco central de la ciudad, con sus consecuencias de elevación del gasto en transporte y alejamiento de los mercados más dinámicos y versátiles del centro.

Hacia una revisión conceptual del fenómeno urbano latinoamericano

El cuadro que hemos esbozado es el que inevitablemente caracterizará a nuestras ciudades en el próximo futuro, independientemente de que pueda manifestarse con una intensidad mayor o menor de acuerdo a la magnitud de la crisis y a las políticas concretas que se pongan en práctica para enfrentarla. En todo caso, sin embargo, es indispensable la formulación urgente de estrategias específicamente urbanísticas para hacerle frente, procurando cuando menos minimizar sus manifestaciones más negativas.

Para que sean realistas (y no nieguen por tanto, a priori, su viabilidad) es necesario que tales estrategias partan de la aceptación de algunas premisas fundamentales, como las siguientes:

a. Nuestras ciudades, incluidas las grandes, seguirán registrando un crecimiento poblacional elevado en términos absolutos aún cuando las tasas tiendan a reducirse.

b. La ciudad ilegal en particular conocerá con mucha probabilidad una dinámica expansiva mayor que en el pasado cuando menos en términos absolutos.

c. Ella será parcialmente consecuencia de una tendencia al crecimiento de la pobla-

ción del sector informal por expulsión de fuerza de trabajo del sector formal.

d. No hay ninguna razón, que permita esperar que ocurran, ni por voluntad propia ni como efecto de medidas coercitivas más o menos explícitas, migraciones significativas de retorno de la población de las ciudades grandes hacia el campo o las ciudades pequeñas e intermedias, siendo menor la probabilidad de que ello ocurra mientras más bajos sean los niveles de ingreso de la población.

Pero esas estrategias adquirirán sentido solamente si se reconoce el potencial de los habitantes de la ciudad ilegal para insertarse con eficiencia en los procesos sociales y la dinámica productiva de la metrópoli. Como se ha argumentado, es precisamente esto lo que se desprende de la evidencia empírica acumulada durante largos años de acción y de estudio de nuestras ciudades, pero en buena parte de la élite dirigente sigue enquistada esa visión ideologizada según la cual se trataría de una población parasitaria, incapaz de aportar nada, como no sean problemas, a la vida urbana.

De prevalecer esta última visión no solamente nos encontraríamos en un callejón sin salida, sino que se sentarían las bases para la puesta en práctica de políticas que, forzosamente, concluirían en un empeoramiento de la situación. Y es que, en efecto, las únicas políticas compatibles con semejante visión son las que se orientan al hostigamiento de esos sectores de la población, a hacerle insoportable la vida en la ciudad a fin de lograr su salida o, por lo menos, contener su aflujo. No repetiremos lo ya dicho en cuanto a la inviabilidad de ese objetivo; nos limitaremos a subrayar que la insistencia en crearle obstáculos a las iniciativas de la población de la ciudad ilegal revertirá en perjuicio de la sociedad urbana en su conjunto, lo que, en una sociedad plenamente urbana, implica a la sociedad como un todo.

Si en cambio, como a nuestro juicio debería ser, se adopta la primera visión, deberán además extraerse las consecuencias prácticas que se derivan. Y la primera consiste precisamente en la necesidad de un esfuerzo sostenido por eliminar todos los obstáculos que hasta ahora le han dificultado a esos sectores de la población una inserción más eficiente en la vida urbana, incluso a crear mecanismos que estimulen y faciliten sus iniciativas por dotarse de un ambiente urbano más adecuado y por acceder al desempeño de actividades que les posibiliten formas dignas de ganarse la vida.

Es imposible en este ensayo esbozar siquiera el tipo de acciones específicas que se desprenden de esta manera de entender la ciudad. Digamos apenas que se requiere comenzar por aceptar que estamos frente a una única ciudad, cuyos pobladores, al margen de las peculiaridades propias de los distintos estratos que la constituyen, tienen los mismos derechos ciudadanos. Lo que en términos urbanísticos quiere decir orientarse, antes que a su erradicación, a la consolidación de la ciudad ilegal, a su legalización y a su integración física con la ciudad legal. Pero también quiere decir implantar para toda la aglomeración un urbanismo de la austeridad, que evite el derroche de recursos y los desbalances en su asignación

RESUMEN

En Venezuela coexiste la ciudad "legal" y la ciudad "ilegal", dicotomía que plantea el problema de la legitimidad de los procesos de urbanización. Las interpretaciones convencionales al igual que las políticas territoriales de los años sesenta y setenta, han dado respuestas insatisfactorias a esta dualidad. Sin embargo, ante la evidencia de una realidad única e indisoluble de "ambas ciudades" y la falsa identidad entre ciudad "ilegal" y marginalidad, la única opción realista está en manos de las autoridades urbanas. Estas deben orientar el crecimiento de las grandes ciudades favoreciendo la consolidación de la ciudad "ilegal", mediante su legalización e integración física y el reconocimiento de los derechos ciudadanos de sus pobladores.

ABSTRACT

The "legal" city and the "illegal" city coexist in Venezuela. This dichotomy suggests the problem of legitimacy in the urbanization processes. The traditional interpretations and territorial politics of the sixties and seventies have not made a satisfactory answer for this duality. Nevertheless both cities are an unique and indissoluble reality. The unique and real option belongs to the urban authorities. They must manage the big cities growth in order to encourage the consolidation of the "illegal" city by means of its legalization and physical integration and guaranty of citizen rights.

a la vez que posibilite un uso más eficaz e intenso de espacios hoy subutilizados.

Es cierto que no bastan soluciones espaciales adecuadas para resolver la variada gama de problemas que confronta nuestra ciudad, en particular la ilegal; pero también es cierto que soluciones espaciales adecuadas facilitarán las respuestas a problemas de otro orden. No obstante es imprescindible destacar la necesidad de definir estrategias particulares que faciliten también el desarrollo del sector informal de la economía, que todavía por muchos años, gústenos o no, seguirá siendo un componente esencial de nuestra realidad.

Por supuesto que la superación de las graves dificultades que hoy confronta nuestra sociedad depende de muchas más variables que las que aquí hemos mencionado, para no decir que las más decisivas escapan totalmente al control de los poderes locales. Es por esto obligatorio precisar que lo que se ha querido plantear son las acciones mínimas o, más exactamente, las orientaciones fundamentales que a nuestro juicio deben adoptar esos poderes para que las ciudades den el aporte que les corresponde en la superación de la crisis o, en todo caso, para atenuar el rigor de la misma sobre sus habitantes y dejar abierta una posibilidad hacia el futuro.