

Sonia BARRIOS

EJES Y POLOS DE DESARROLLO EN EL PASADO Y EL FUTURO DE VENEZUELA

RESUMEN

Durante los años 60, la planificación regional en América Latina trata de dar respuesta a lo que considera su desafío fundamental: la formación de una estructura centro-periferia a escala nacional, fenómeno que se asocia al arranque del proceso de industrialización sustitutiva que adelantaban los países del área. La búsqueda de un idealizado «equilibrio regional» que sería logrado mediante la aplicación de la estrategia de desarrollo polarizado concebida por Perroux, se convierte entonces en la bandera de lucha de la naciente disciplina.

En los años 70 ya se hacen evidentes los pobres resultados de los programas nacionales de desarrollo regional ensayados en esta parte del mundo. En consecuencia, arrecian las críticas al modelo de desarrollo polarizado, aunque muchas de ellas partían del supuesto de que era posible su perfeccionamiento. Pero los significativos avances teóricos logrados en esta década son opacados por acontecimientos de mayor envergadura, quedando el problema regional relegado a un segundo plano.

Después de esta convulsiva etapa caracterizada por el extraordinario auge y la abrupta caída de la teoría de los polos de desarrollo, en las dos décadas sucesivas se asiste a su inesperado resurgimiento. Este proceso, de gran interés para países como Venezuela, que se sumaron entusiásticamente a la gesta polarizadora y que hoy día vuelven a emprenderla acudiendo a la figura de los ejes de desarrollo, será analizado en este texto.

Ponencia presentada en el Simposio «Foro Agustín Codazzi. Arquitecto del territorio». Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UCV. Caracas, octubre 2000.

ABSTRACT

During the 60s, regional planning in Latin America intends to face what was viewed at that moment as its fundamental challenge: the configuration of a center-periphery structure at the national level, phenomenon associated to the setting in motion of the process of substitutive industrialization advanced by the majority of the Latin American countries. The search of an idealized «regional equilibrium», to be reached through the application of Perroux's strategy of polarized development, was converted in the fighting flight of the emerging discipline.

By the early 70s, the poor results of the national programs of regional development essayed in the area become evident. Consequently, criticisms to the model of polarized development multiplied but without denying the possibility that the latter could be perfected. In the following years, however, the outbreak of a world crisis displaces public attention to international and national issues, losing the regional problem its former relevance.

After this convulsive period characterized by the extraordinary rise and the sudden descent of the theory of polarized development, in the last two decades one assists to its unexpected reinstatement. This process, of foremost interest to countries like Venezuela, which engaged themselves enthusiastically into the polarized undertaking, and which disposes itself in nowadays to follow the same path by resorting to the figure of the development axis, will be analysed in this text.

Palabras clave

Polos y ejes de desarrollo. Difusión de innovaciones. Descentralización desconcentrada. Medio innovador. Eje Orinoco-Apure

Key-words

Development poles and axis. Innovation diffusion. Deconcentrated decentralization. Milieu innovateur. Orinoco-Apure axis

Recibido: 28-01-02
Aceptado: 29-04-02

■ POLOS DE DESARROLLO: UN BREVISÍMO RECUENTO

Durante los años 60, la planificación regional en América Latina trata de dar respuesta a lo que considera su desafío fundamental: la conformación de una estructura centro-periferia a escala nacional, fenómeno que se asocia al arranque del proceso de industrialización sustitutiva que adelantaban los distintos países del área (Friedmann, 1969; Travieso, 1969). La búsqueda de un idealizado «equilibrio regional» que sería logrado mediante la aplicación de la estrategia de desarrollo polarizado concebida por F. Perroux (1955; 1961) y complementada por J.R. Boudeville (1961a; 1961b), se convierte entonces en la bandera de lucha de la naciente disciplina y en la justificación de su propia razón de ser. Dos décadas más tarde, haciendo un balance de esta experiencia, S. Boisier afirma categóricamente que «con la excepción de Cuba y Panamá, *todas* las estrategias nacionales de desarrollo regional formuladas en América Latina se basaron en la estrategia de los polos de crecimiento» (1981:33; énfasis añadido).

A principios de los años 70 ya se hacen evidentes los pobres resultados de los programas nacionales de desarrollo regional ensayados en esta parte del mundo (Méndez Munévar, 1981). En consecuencia, arrecian las críticas al modelo de desarrollo polarizado aunque muchas de ellas partían del supuesto de que era posible su perfeccionamiento (Friedmann, 1969; Travieso y Barrios, 1971; Santos, 1974; Richardson, 1977). Sin embargo, los significativos avances teóricos logrados en esta década son temporalmente opacados por acontecimientos de mayor envergadura. En efecto, con el agotamiento del proceso de industrialización sustitutiva a finales de los años 70 y con la crisis económica internacional que estalla para la misma época, el problema regional pasa rápidamente a un segundo plano.

Después de esta convulsiva etapa caracterizada por el extraordinario auge y la abrupta caída de la teoría de los polos de desarrollo, en las dos décadas sucesivas se asiste a su inesperado resurgimiento. Ello tiene lugar nuevamente en los países avanzados pero ahora sobre bases mucho más sólidas y restrictivas que en el pasado. Este proceso, de gran interés para países como Venezuela, que se sumaron entusiásticamente a la gesta polarizadora y que hoy día vuelven a emprenderla acudiendo a la figura de los ejes de desarrollo, será analizado más en detalle en lo que sigue.

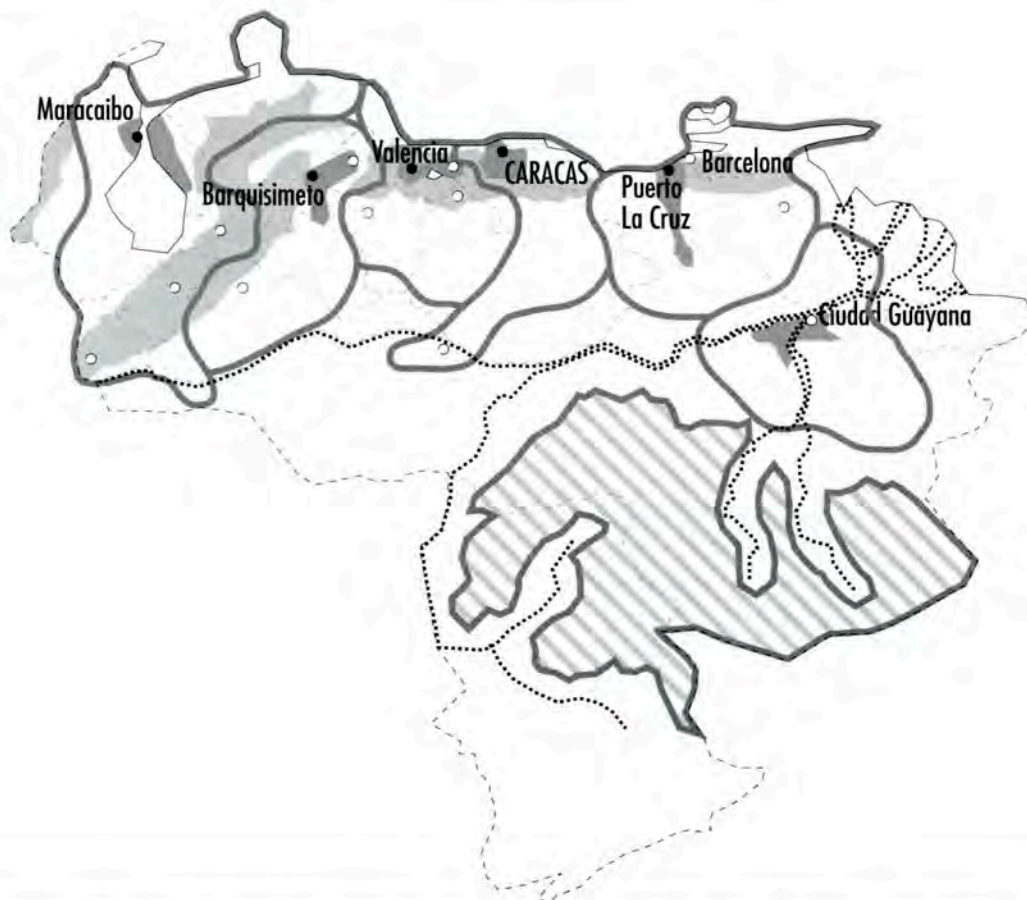
■ AVANCES TEÓRICOS EN LOS AÑOS 70.

La innovación como factor-clave

Las críticas iniciales que recibe la teoría de los polos de crecimiento enfocan tres de sus limitaciones más evidentes: primero, su ambigüedad conceptual, condición que curiosamente la había hecho muy popular y políticamente llamativa pues la sola mención del término parecía evocar «una fórmula mágica de industrialización y desarrollo» (Boisier, 1981:33); segundo, su práctica mecanicista, más preocupado con los aspectos formales que los sustantivos; y tercero, su *falta de sintonía* con la realidad que se proponía transformar. Estos tres atributos, a su vez, habían contribuido a la amplia difusión y a la consecuente banalización de la teoría, permitiendo que las categorías indiferenciadas de polos de crecimiento, polos de desarrollo y similares «pudiesen ser otorgadas como medallas» a cualquier aglomeración de actividades económicas (Friedmann y Weaver, 1979: 125; Richardson, 1977; Santos, 1974). Para aquellos que consideraban que la teoría era valiosa y rescatable se imponían entonces, como tareas inmediatas, las de explicitar su marco conceptual, definir rigurosamente qué era un polo de desarrollo y cómo se diferenciaba de un polo de crecimiento y denominaciones afines, y acotar su campo de aplicación.

Después de años de debate, los estudiosos de las teorías de desarrollo polarizado llegan a un cierto acuerdo sobre los supuestos generales que sustentaban las propuestas de Perroux y sus seguidores más cercanos. Según Hermansen (1974) y otros autores, estos supuestos generales partían de la idea que el proceso de desarrollo era generado por olas sucesivas de innovaciones —de carácter exógeno o endógeno— que actuaban tanto en el espacio funcional (económico, social, cultural, político-institucional) como en el geográfico. Por lo tanto, el desarrollo económico era diferente del crecimiento económico pues tomaba en cuenta las interdependencias que se establecían entre las diferentes esferas de la vida colectiva. Ahora bien, la mayoría de estas actividades innovadoras eran desarrolladas por grandes empresas que podían *dominar* el medio que las rodeaba «debido a su dimensión y su fuerza para negociar, y a la naturaleza de sus actividades» (Ibidem: 68). Este dominio empresarial se llevaba a cabo a través de los encadenamientos interindustriales y de las interdependencias recíprocas que se establecían a través del mercado. Finalmente, se aceptaba también que el desarrollo económico era un proceso esencialmente polarizado en los espacios funcional y geográfico. En consecuencia, era posible identificar

FIGURA 1
VENEZUELA.
POLOS DE DESARROLLO
APARENTES
(finales años 60)



Fuente: F. Travieso, 1969

centros de innovaciones desde dónde las mismas se difundían pero, para que este hecho ocurriera, debían ser aceptadas y adoptadas. Ello implicaba la consideración y el manejo conjunto de variables financieras, socioculturales y político-institucionales (Ibidem: 59), cuestión que solo será debidamente valorizada y manejada posteriormente, con la introducción de la noción de medio innovador.

De estos planteamientos generales se desprenden varias nociones básicas que después se combinan para dar origen a la noción-insignia de polo de desarrollo (Ibidem: 67-70). Concretamente :

□ Que el conjunto de unidades industriales vinculadas entre sí desde el punto de vista económico y tecnológico y nucleadas alrededor de una unidad medular, constituye lo que se denomina un *complejo industrial*. Tales unidades productivas suelen estar ubicadas en un mismo territorio para beneficiarse de las economías externas de localización y de urbanización.

□ La unidad medular de un complejo industrial se denomina *industria clave* cuando se limita a generar múltiples encadenamientos aguas arriba, situación que le asegura una posición dominante dentro de una cadena productiva. El ejemplo clásico viene dado por la industria pesada o básica.

□ La *industria clave* será además una industria propulsora, si es de gran tamaño y relativamente nueva, si funciona a un nivel técnico avanzado y si es capaz de inducir el crecimiento de las industrias vinculadas a ella.

□ Adicionalmente, la *industria propulsora* funcionará como una *industria matriz o de vanguardia* si tiene una gran capacidad para generar, adoptar y transmitir innovaciones en su esfera de influencia. Tales innovaciones son de distinto tipo: técnicas, organizacionales, socioculturales y político-institucionales.

Con estos elementos a la mano, es posible ahora definir qué se entiende por un polo de desarrollo. En las palabras de Vázquez-Barquero: «el elemento central de un polo de desarrollo es la empresa matriz que con su capacidad de innovación y su liderazgo ejerce un efecto propulsor en las demás empresas» (1999: 56). Además, el polo de desarrollo en su conjunto debía ser lo suficientemente grande para ejercer una influencia dominante en su ámbito industrial (Hermansen, 1974). Por consiguiente, una economía nacional sólo comportaría un número muy reducido de aglomeraciones industriales con las características anotadas (Richardson, 1977).

En contraposición a lo anterior, aunque los distintos autores no lo planteen explícitamente, se podría inferir, como se comprobará más adelante, que los complejos industriales que sólo contasen con una industria propulsora caerían dentro de la categoría de polos de crecimiento; y los que se organizaran alrededor de una industria clave se denominarían complejos industriales a secas. Avanzando aún más en este ejercicio deductivo, Hermansen planteaba entonces que, a mediano plazo, el desarrollo de una economía nacional podía ser visualizado como un proceso de diferenciación entre complejos industriales y polos de desarrollo; y, a largo plazo, como una sucesión de polos de desarrollo (1974: 70).

Ahora es fácil entender por qué se criticó tanto la forma mecanicista en que se aplicó la teoría de los polos de desarrollo en América Latina. Sencillamente, porque se homologaron las nociones de industria clave, industria propulsora e industria matriz o de vanguardia, al considerar que «cualquier establecimiento masivo de esquemas, preferentemente industriales... ejercería un efecto benéfico sobre la zona geográfica en que se ubicara» (Paelinck, 1965). Cabe aquí destacar la contribución decisiva

de Lasuén, quien tempranamente critica la tendencia a vaciar el concepto de polo de desarrollo de su significado original, olvidando que «la actividad creadora de un polo era esencialmente una perturbación sectorial y geográfica, no en atención a su tamaño mayor que el promedio ni tampoco porque su multiplicador fuera mayor, sino porque era una innovación» (1969: 17-18; énfasis añadido).

Finalmente, las objeciones referidas a la falta de sintonía de la teoría analizada con la realidad latinoamericana se referían, entre otras cosas, a que la estrategia de los polos de desarrollo era menos efectiva en aquellos países con gobiernos centralizados, con economías regionales poco diversificadas y carentes de políticas compatibles de formación de recursos humanos y de bienestar social. Si no se lograba compensar en alguna medida estas condiciones adversas, se estaría fomentando la configuración de enclaves (Richardson, 1977; Boisier, 1981). Por otro lado, apuntando hacia el corazón mismo de la teoría, Travieso y Barrios sostienen en 1971 que al no existir en Venezuela industrias matrices, condición esencial para la generación de un proceso de desarrollo autónomo, integral y sostenido, «parece lógico concluir que el simple establecimiento de un sector de transformación... sin el respaldo de un proceso de innovaciones propio, no garantiza por sí solo los cambios estructurales integrales de países que han estado creciendo en función del dinamismo de matrices de desarrollo foráneas y, casi siempre, a través de mecanismos bastante diferentes a los que proporciona dicho sector industrial» (1971: 93).

■ EL GRAN AVANCE TEÓRICO DE LOS AÑOS 80.

La noción de medio innovador

En los países avanzados, la crisis económica internacional de finales de los años 70 y principios de los 80 marca la transición de la vieja economía basada en la producción industrial masiva a la nueva economía centrada en el conocimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico. En el marco de este proceso de cambio estructural la industria pesada es desplazada por la industria de alta tecnología y sectores conexos; el capital fijo pierde importancia frente al capital intangible, con la consecuente terciarización de la economía; y las grandes corporaciones estructuradas verticalmente ceden paso a unidades flexibles articuladas en redes horizontales. Desde el punto de vista territorial, este trastocamiento de las jerarquías sectoriales y organizativas, aunado a la apertura comercial, impulsa el surgimiento de

una nueva geografía económica ahora configurada por los siguientes tipos de regiones: a) las *regiones periféricas tradicionales*, fundamentalmente agrícolas; b) las *regiones perdedoras* que comprenden áreas de antigua industrialización, antes muy dinámicas y ahora deprimidas, y coincidentes en muchos casos con las metrópolis secundarias; c) las *regiones ganadoras*, representadas por las grandes metrópolis industriales del pasado que logran consolidar su posición dominante dentro de la nueva economía, al seguir concentrando y articulando «las actividades direccionales, la producción de conocimientos, el tratamiento de la información, en fin, las funciones de comando» (Caravaca, 1998:); y d) los llamados *nuevos espacios emergentes* que dan cuenta de los procesos de difusión espacial de las industrias líderes y sus seguidoras bien sea hacia las coronas metropolitanas, bien sea hacia localidades y regiones ubicadas dentro o fuera de las jurisdicciones nacionales. Se configura así un macromodelo de organización territorial que se define sintéticamente a partir de la oposición entre un «centro» formado por las regiones ganadoras y los espacios emergentes, y lo que se vislumbra como una nueva y gigantesca «periferia deprimida» (Del Castillo, 1990: 92; Cuadrado Roura, 1995; Méndez, 1998).

Frente a estas nuevas realidades territoriales, tres grandes temas pasan a concentrar la atención de los especialistas y los encargados de la políticas públicas: uno, la tendencia recurrente a la concentración geográfica de las innovaciones, y particularmente de las actividades de I+D; dos, los procesos de difusión intra- e interregional de las innovaciones, con énfasis en el caso de los nuevos espacios emergentes; y por último, los factores que responden por el éxito alcanzado por algunas economías locales las cuales, contrariando los postulados del modelo polarizado, optaron por desarrollar sus propias potencialidades (Cuadrado Roura, 1995). Tomando como referencia los casos de experiencias exitosas, se logra establecer que para entender el comportamiento locacional de los nuevos sectores dinámicos hay que tomar en cuenta dos criterios básicos: capacidad tecnológica e importancia del entorno territorial inmediato. El primero de estos criterios lleva a diferenciar las *industrias de alta tecnología*, generadoras de innovaciones fundamentales, de las *industrias modernas*; i.e. de las que acceden a dichas innovaciones por distintas vías -adopción, adaptación y traslado de plantas foráneas. Es decir, se reafirma y actualiza la vieja distinción entre industrias motrices e industrias propulsoras. El segundo criterio lleva a considerar qué factores locales de orden cualitativo

contribuyen a potenciar la generación de conocimientos, el intercambio de información y la capacidad de innovación (Del Castillo, 1990; Caravaca, 1998; Méndez, 1998).

A partir de estos dos criterios es posible construir una tipología de los nuevos espacios industriales de gran utilidad para la formulación de políticas públicas (Scott, 1988). En esta tipología, el modelo de excelencia viene dado por la figura de los *medios innovadores o regiones inteligentes* (Aydalot, 1986; Hall, 1990; Camagni, 1991; Maillat, 1995), donde se concentran las industrias de alta tecnología y sobre todo sus funciones estratégicas de gestión, control e I+D, así como los servicios altamente especializados que demandan dichas industrias. La noción de medios innovadores implica que el entorno de una empresa no es externo a ella sino que es parte fundamental del proceso de innovación (Perrin, 1991). Por consiguiente, el término no sólo connota la condición de proximidad espacial que propicia las relaciones interempresariales, el acceso a información relevante y a mercados de trabajo calificados; sugiere también la existencia, en un dado ámbito territorial, de un clima empresarial, social e institucional capaz de crear sinergias entre los agentes potenciales (Caravaca, 1998; Méndez, 1998). Los nuevos espacios emergentes que bordean las grandes metrópolis industriales de la era industrial -Silicon Valley en California, la Ciudad Científica de París y el Cambridge Scientific Park, entre otros -constituyen ejemplos emblemáticos de este nuevo tipo de espacio industrial (Vázquez-Barquero, 1999: 158).

Pero, a la vez, este mismo enfoque reconoce la existencia de aglomeraciones de industrias de alta tecnología, muy especializadas —los denominados *tecnopolos*— que guardan poca relación con su entorno inmediato. Estos complejos industriales son producto de una acción deliberada de los gobiernos locales con miras a impulsar la producción y difusión de innovaciones en sus jurisdicciones. La estrategia correspondiente, inspirada en las teorías de Perroux, se plantea como objetivos atraer industrias de alta tecnología y propiciar la creación de empresas similares a escala local. Sin embargo, tal como sucedió con los antiguos polos de desarrollo, la experiencia revela que los tecnopolos tienden a funcionar como enclaves especializados dentro de las economías locales, aportando poco a su desarrollo equilibrado (Benko, 1998). Por lo general se encuentran ubicados en las ciudades medias pertenecientes tanto a regiones

ganadoras como perdedoras. Entre los casos más citados se encuentran los de la industria aeronáutica en Toulouse, la industria de circuitos integrados en Minneapolis-St. Paul, Philadelphia y Tucson, entre otros (Vázquez-Barquero, 1999; Caravaca, 1998; Méndez, 1998).

Por otro lado, cuando se examina el caso de las industrias modernas, en cuanto usuarias tempranas o tardías de las innovaciones generadas por las industrias de alta tecnología, se observa una vez más que su patrón de localización puede estar o no relacionado con el entorno. Cuando el medio es importante se habla de *sistemas productivos locales*, resultantes de procesos de industrialización endógena que han sido motorizados a lo largo del tiempo por redes de PYMES especializadas. Incluyen una diversidad de situaciones en función «del carácter más o menos tradicional de la industria en que los distintos ámbitos se encuentran especializados y del mayor o menor énfasis puesto en la innovación» (Caravaca, 1998: 18). Los sistemas productivos locales surgen y se desarrollan en ciudades pequeñas y medias y pueden ser considerados como una versión modesta, pero igualmente exitosa, de los medios innovadores (Vázquez-Barquero, 1999). El ejemplo más conocido es el de la Tercera Italia. Ahora bien, cuando estas aglomeraciones de industrias modernas especializadas surgen como consecuencia del traslado de plantas de empresas foráneas atraídas por los bajos costos de los factores de producción o por fuertes incentivos financieros, reciben la denominación de *polos de crecimiento*. De acuerdo con Vázquez-Barquero, este tipo de espacio se ha popularizado hoy día en Europa y tiende a implantarse en las ciudades de las regiones periféricas (1999: 158-159).

TIPOLOGIA DE NUEVOS ESPACIOS INDUSTRIALES



Fuente: Adaptado de Maillat, 1995; Méndez, 1998; Vázquez-Barquero, 1999.

La tipología presentada es de gran utilidad para la planificación y la gestión públicas, pues sistematiza las posibles opciones de desarrollo regional que se abren actualmente tanto para las áreas consideradas periféricas, como

para aquellas que están a medio camino de los modelos de excelencia. Revela también que después de varios intentos por territorializar las nociones de polos de crecimiento y polos de desarrollo, estos siguen respondiendo al enfoque funcional que orientó las formulaciones originales de Perroux.

■ DIFUSIÓN DE INNOVACIONES Y EJES DE DESARROLLO

La difusión de innovaciones, bien sea a través de relaciones interpersonales, bien sea a través de filtraciones a lo largo de la jerarquía urbana, implica la existencia de flujos de personas, bienes, capitales e información. Consecuentemente, el sector transporte y comunicaciones junto con la red de centros urbanos juega un papel central dentro de la teoría del desarrollo polarizado. Ambos aspectos van a ser debidamente tomados en cuenta, por ejemplo, en los trabajos pioneros realizados por Friedmann (1963) y Travieso (1969; 1972) sobre el caso venezolano. Inclusive la expresión ejes de desarrollo, tan utilizada hoy día por los entes oficiales del país, ya es manejada por Travieso en sus primeras interpretaciones de la organización espacial de Venezuela, pero sin intentar ninguna definición (Figura 2).

Según Hermansen, fue el geógrafo Pottier (1963) uno de los primeros teóricos en establecer que «el desarrollo económico tiende a propagarse a lo largo de las principales rutas de transporte que unen los centros más importantes y, por lo tanto, se manifiesta en trayectorias geográficas lineales» (1974: 84; énfasis en el original). Pottier mostró, además, que ese proceso tiene un carácter acumulativo que tiende a ser más fuerte en los puntos en que se cruzan dos rutas, dando lugar a efectos de empalme (Ibidem: 84). Concurrentemente, otros expertos se dedicaron a analizar los factores que contribuyen al continuo reforzamiento de los grandes centros urbanos, constatando que una vez alcanzada una cierta magnitud poblacional las ventajas económicas que se derivan de las economías de escala y de aglomeración influyen poderosamente en su crecimiento posterior (Lloyd y Dicken, 1972). Anticipándose a la noción de entorno innovador, señalaban entonces la necesidad de tomar en cuenta las razones por las cuales el clima social de la ciudad es particularmente favorable a la generación y adopción de innovaciones, tanto económicas como sociales, culturales e institucionales (Lampard, 1965; Friedmann, 1968; Hermansen, 1974).

Tres décadas más tarde, la globalización económica y las nuevas tecnologías de información y comunicación no han hecho otra cosa que reforzar las

FIGURA 2
VENEZUELA.
EJES DE DESARROLLO
(finales años 60)



Fuente : F. Travieso, 1972

tendencias espaciales antes mencionadas. Caravaca, refiriéndose al caso europeo, reconoce la existencia de espacios dinámicos que se forman a lo largo de aquellas vías que unen las principales aglomeraciones urbanas y a éstas con otros ámbitos emergentes, dando lugar a la configuración de los llamados ejes de desarrollo. Según la misma autora, el interés de las empresas por mantener una elevada accesibilidad a las infraestructuras y servicios, así como los contactos con abastecedores y clientes, «explica que se localicen nuevas actividades a lo largo de los principales corredores de transporte multimodales formando verdaderas redes de núcleos interrelacionados y especializados en actividades diversas» (1998: 18). Estas redes urbanas contribuyen, a su vez, a que se produzca una difusión por contigüidad.

Del Castillo, por su lado, refiriéndose al mismo fenómeno, afirma que el área dinámica así configurada se caracteriza por la concentración de centros de

FIGURA 3
EJES DE DESARROLLO
EUROPEOS
(años 1990)



Fuente : J. M. Pascual i Esteve, 1990

decisión económicos y financieros; por la presencia de sistemas industriales y de servicios que utilizan procesos altamente diversificados; por su elevado grado de innovación; por el desempeño de funciones metropolitanas de nivel internacional; y por la disponibilidad de avanzados sistemas de comunicaciones y poderosas redes infraestructurales que permiten alta accesibilidad a los mercados y a las zonas industriales. Por consiguiente, son las grandes aglomeraciones urbanas las que dan origen y activan estos ejes de desarrollo (1990: 84-85).

■ VENEZUELA 2000 - EJES DE DESARROLLO

La estrategia de descentralización desconcentrada

Experiencias propias y ajenas en materia de desarrollo polarizado y de entornos innovadores, aportan los elementos de juicio indispensables para hacer una primera evaluación de las políticas territoriales que están siendo

hoy día propuestas para Venezuela. Por tanto, el Plan Nacional de Desarrollo Regional formulado recientemente por CORDIPLAN titulado *Descentralización desconcentrada: Hacia un desarrollo sostenible para Venezuela* (1999), constituye la fuente básica de información.

De acuerdo con la visión oficial, en las últimas décadas el país ha experimentando un proceso de ocupación territorial «con marcada tendencia a la concentración de la población y las actividades productivas en un número reducido de centros urbanos, dejando desatendido el resto del territorio... y (creando) graves problemas sociales y ambientales en sus principales ciudades». Según la misma fuente, ni siquiera el proceso de descentralización iniciado en 1989 fue capaz de revertir tales tendencias «una vez que los efectos beneficiosos de la descentralización fueron ampliamente neutralizados por los efectos concentradores en lo territorial de los paquetes de medidas macroeconómicas instrumentados en los últimos años y por la ausencia de una auténtica estrategia de desarrollo regional que llenara de contenido sustantivo ese proceso de descentralización». De allí que el mayor logro alcanzado fuera el de sustituir parcialmente la tradicional hiperconcentración en la ciudad-capital «por una concentración en las capitales de los estados, reproduciendo en menor escala muchos de los problemas que ya habían experimentado las grandes ciudades» (Ibidem: 101, 104, 110).

Asumiendo entonces que «La excesiva concentración y el descuido de la acción planificadora del Estado venezolano es una problemática que está en la raíz de la casi totalidad de los problemas económicos, sociales y políticos que padecemos», se plantea como alternativa la adopción de una *estrategia de descentralización desconcentrada*. En su dimensión económica, esta estrategia global privilegiará «las actividades productivas de acuerdo a la vocación y el potencial propios de cada región, tratando también de promover el desarrollo integrado de una serie de sectores dinamizadores que sirvan como fuerzas desconcentradoras». Y en su dimensión territorial, la estrategia de desconcentración estará basada «en la definición de unos ejes de desarrollo y del sistema de ciudades que debe articularlos y polarizar el crecimiento de la población, así como la propuesta de la necesaria infraestructura de comunicaciones, que contribuya a generar las condiciones favorables para la inversión privada y que a la vez los ponga en relación entre sí y con el resto del país. Los tres grandes ejes de

desconcentración a desarrollar son: el Eje Occidental Maracaibo-Guasdalito, el eje Oriental Margarita-Ciudad Guayana y el eje Orinoco-Apure» (Ibidem: 111, 115-118).

El eje Orinoco-Apure, en particular, considerado el «proyecto-bandera», tiene como objetivo principal «la estructuración de un eje de desarrollo en el área de influencia inmediata de los ríos Orinoco y Apure, a través de la identificación, promoción y ordenamiento de una serie de actividades productivas y sociales capaces de generar un importante proceso de ocupación territorial e intercambios económicos de bienes y servicios». Aunque su área de influencia inmediata ocupa una superficie superior a los 300.000 km², cuenta únicamente con dos núcleos poblacionales relativamente desarrollados, ubicados en los extremos occidental y oriental del eje: San Cristóbal y Ciudad Guayana, respectivamente. Las actividades económicas existentes se caracterizan por su poco dinamismo, con excepción de los núcleos principales. La agricultura y la ganadería son en general de carácter extensivo y poco integradas y la explotación forestal presenta un desarrollo incipiente. En contraste, posee «abundantes y diversificados recursos naturales, lo que... ha permitido la formulación de una serie de proyectos basados en el aprovechamiento de los mismos» (Ibidem: 123).

Estos proyectos prioritarios han sido agrupados en tres categorías: los de naturaleza agropecuaria, los de naturaleza forestal y los de naturaleza minera e industrial. Entre estos últimos se señala concretamente: «Explotación de fosfato, carbón e industria metalmeccánica en San Cristóbal; bauxita, hierro e industria básica y metalmeccánica en Ciudad Guayana; agroindustriales en toda el área y papel en el sur de Anzoátegui». Se plantea además que el uso intensivo del eje se sustentará, en una primera fase, «en el transporte de carbón y coque entre Guasdualito y Ciudad Guayana, y del hierro y aluminio en sentido contrario. Así mismo, con el transporte de bauxita desde Los Pijiguao hasta Ciudad Guayana y de combustible al Sur del país, se garantiza el uso masivo del transporte acuático en el Eje Fluvial Orinoco-Apure» (Ibidem: 125-126)

■ LAS GRANDES CUESTIONES PENDIENTES.

¿Y las innovaciones? ¿Y el medio?

Si se contrastan ahora las propuestas oficiales con lo que está actualmente

en discusión tanto en los países desarrollados como en varios países de América Latina, tal como se expuso en puntos precedentes, quedan en evidencia algunas coincidencias y varios discrepancias. Entre las primeras se cuenta la preocupación, muy válida por cierto, de rescatar las áreas periféricas del país de su estado de atraso endémico. También se comparte la idea de que es necesario contar con una política integral a escala regional, aunque las posturas difieren en cuanto a la forma de lograrlo. Por ejemplo, otorgando un mayor protagonismo a los entes gubernamentales en el caso venezolano (Ibidem: 126-129); o, por el contrario, planteando que la activación, la movilización y la articulación de los agentes locales —i.e. del sector privado y de la sociedad civil— constituyen hoy día una de las principales funciones de las autoridades territoriales (Cuadrado Roura, 1995: 24-25). Finalmente, está la utilización de la figura de los ejes de desarrollo como una de las ideas-fuerza dentro de las estrategias regionales a ser instrumentadas. Sin embargo, es indudable que se trata de dos concepciones distintas del mismo fenómeno: una, basada en el manejo de los recursos naturales, carente todavía de una base urbana significativa y referida a una imagen objetivo; y otra, centrada en el manejo de la información y el conocimiento, y definida a partir de las fuertes y crecientes interacciones que mantienen entre sí un conjunto de grandes metrópolis.

En lo que atañe a las divergencias entre las propuestas oficiales y las tesis más recientes en materia de desarrollo territorial, hay que empezar por señalar que la adopción de una visión estrictamente nacional lleva a obviar el impacto territorial de los grandes procesos de cambio estructural que están ocurriendo a escala mundial, representados por la revolución tecnológica, la liberalización de los mercados y la globalización económica. De allí la tendencia a atribuir los desequilibrios territoriales existentes exclusivamente a factores económicos y políticos de orden interno. Consecuentemente, se observa también *la tendencia a minimizar el papel que juegan la innovación y el entorno* en cuanto factores clave para un desarrollo territorial equilibrado y sostenible (Boisier, 1997; Albuquerque, 1997; Vázquez-Barquero, 1999). Estas parecen ser las razones que explican la adopción de una estrategia muy centrada en la explotación de los recursos naturales (agricultura, minería, hidrocarburos), olvidando que las industrias de alta tecnología, las industrias de tecnología de punta y los servicios avanzados —todos ellos demandantes de recursos humanos altamente calificados y de infraestructuras y equipamientos muy

s sofisticados, sólo disponibles en ciudades de gran tamaño— constituyen hoy día las actividades motrices y propulsoras del desarrollo regional.

En particular, la insuficiente importancia que se atribuye al entorno en dicho proceso se refleja en el sesgo marcadamente antiurbano del discurso oficial. No debe extrañar entonces que, contrariando las enseñanzas que aportan los estudios de casos exitosos, se proponga que la modernización de las áreas periféricas del país se haga a espaldas y en detrimento de sus principales áreas metropolitanas; justamente los lugares en donde se concentran la información y el conocimiento indispensables para la consecución de los objetivos prefijados. A este propósito, vale la pena recordar que hace unas cuantas décadas atrás Travieso acertadamente argumentaba: «Ya que el desarrollo se genera y se difunde a partir de los polos, el esfuerzo básico debe hacerse a partir de ellos, y *no a partir de las áreas estancadas*» (1969: 8; énfasis en el original). O como sostiene actualmente Cuadrado Roura: «Hasta (los setenta), el problema básico de la mayoría de las políticas regionales era la reducción de las disparidades que existían entre regiones ricas y pobres... (Ahora,) Como quiera que la gran ciudad se considera como uno de los lugares donde más frecuentemente se producen inventos e innovaciones... La política regional se ha deslizado... hacia las políticas que persiguen el desarrollo y la transformación urbanas» (1995: 23-26).

Finalmente, el énfasis puesto en los ejes de desarrollo —y por lo tanto en el proceso de difusión de innovaciones— en la práctica ha significado asignarle *una baja prioridad al proceso de generación de innovaciones*, otro de los componentes esenciales de las políticas territoriales actuales. Entre otras limitaciones, este enfoque parcial impide visualizar las ventajas que ofrecen algunos modelos conceptuales para el diseño de políticas territoriales. El ejemplo más cercano es el de la tipología de nuevos espacios industriales, sistematizada en páginas precedentes, de donde se podrían derivar lineamientos que permitirían actualizar e imprimirles coherencia y direccionalidad a las políticas públicas. Así mismo, la postura oficial suscita respuestas poco apropiadas del sector privado, como se desprende del examen de la Figura 4 (ver página siguiente), recogida por la periodista Mariela León del diario El Universal. Sin embargo, ya para concluir, es justo reconocer que la figura de los ejes de desarrollo ofrece una visión a largo plazo de lo que podría ser la ordenación territorial de las áreas periféricas del país.

FIGURA 4
VENEZUELA.
 «POLOS DE CRECIMIENTO»
 (año 2000)

Fuente : M. León.
 Diario El Universal, 13-01-00



- **1**
Falcón
 Zona franca industrial
- **2**
Lara
 Producción de hortalizas
 Ganadería
 Producción de café
- **3**
Cojedes-Portuguesa
 Producción de café
 Horticultura
 Ganadería
- **4**
Portuguesa
 Producción de arroz
 Ganadería
- **5**
Eje Barinas-Puerto Nutria
 Turismo de aventura
 Ganadería
- **6**
Barinas
 Producción forestal
- **7**
Apure
 Ganadería
 Turismo de aventura
- **8**
Guárico
 Producción de maíz
 Ganadería
- **9**
Monagas-Anzoátegui
 Forestal
 Turismo
 Ganadería
- **10**
Bolívar
 Minería
 Turismo
 Ganadería

BIBLIOGRAFIA

AYDALOT, Ph.

1986
Milieux innovateurs en Europe.
Paris. GREMI.

BENKO, G.

1998
«El impacto de los tecnopolos en el desarrollo regional. Una visión crítica».
Revista EURE XXIV-73. Santiago de Chile, diciembre.

BOISIER, Sergio

1981
«La planificación del desarrollo regional en América Latina».
S.Boisier et al: *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de la práctica.* Santiago de Chile. Naciones Unidas/CEPAL/ILPES/SIAP.

1996
La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios.
Ponencia presentada en el I Congreso Interamericano del CIAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Rio de Janeiro, noviembre.

1997
«El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial».
Serie Ensayos, Santiago de Chile. ILPES, Documento 97/37.

BOUDEVILLE, J.R.

1961a
Les espaces économiques.
Paris.

1961b
«La région plan».
Cahiers de l'ISEA L9, octubre.

CARAVACA BARROSO, Immaculada

1998
«Los nuevos espacios ganadores y emergentes».
Revista EURE XXIV-73, Santiago de Chile, diciembre.

CORDILAN

1999
Descentralización desconcentrada. Hacia un desarrollo sostenible para Venezuela.
Plan Nacional de Desarrollo Regional 1999-2004. Caracas, agosto.

CUADRADO ROURA, Juan R.

1995
«Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas».
Revista EURE XXI-63. Santiago de Chile, junio.

DEL CASTILLO, Jaime et al.

1990
Cambio económico y cambio espacial. Perspectivas desde el eje Atlántico.
Gobierno Vasco-Vitoria Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones.

FRIEDMANN, John

1968
«The strategy of deliberate urbanization».
Journal of the American Institute of Planners, noviembre.

1969
«La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo».
Revista SIAP III - 9/10, Buenos Aires, marzo-junio.

1983
«Espacio vital y espacio económico: contradicciones en el desarrollo regional».
Revista SIAP XVII-66, Buenos Aires.

FRIEDMANN, J. y WEAVER, C.

1979
Territory and function. The evolution of regional planning.
Los Angeles, University of California Press.

HALL, Peter

1990
The generation of innovative milieux: an essay on theoretical synthesis.
Working Paper 505. IURD, University of California at Berkeley, marzo.

HERMANSEN, Tormod

1974
«Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional. Elementos de un marco teórico para un enfoque sintético».
Revista EURE IV-10. Santiago de Chile, septiembre.

LASUÉN, J.R.

1965
«De los polos de crecimiento».
Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación 68-69. Caracas, noviembre.

LEÓN, Mariela

2000
«Plan de recuperación generará 50 mil empleos».
Diario El Universal, Caracas 13-01-2000, p. 2-1.

LLOYD, Peter E. y DICKEN, P.

1972
Location in Space.
Great Britain, A. Wheaton & Co.

MAILLAT, D.

1995
«Milieux innovateurs et dynamique territoriale».
A.Rallet y A. Torre (eds.), *Économie industrielle et économie spatiale.* Paris, Economica.

MÉNDEZ, Ricardo

1998
«Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica».
Revista EURE XXIV-73, Santiago de Chile, diciembre.

MÉNDEZ M., Jorge

1981
«Notas sobre la planificación regional en América Latina».
S.Boisier et al. *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de la práctica.* Santiago de Chile. Naciones Unidas / CEPAL/ ILPES/ SIAP.

PAELINCK, J.

1965
«La théorie du développement régional polarisé».
Cahiers de l'ISEA 15, marzo.

PASCUAL I ESTEVE, José M.

1992
Diagnóstico de Barcelona.
Barcelona, Asociación Plan Estratégico Barcelona 2000.

PERRIN, J. C.

1991

«Réseaux d'innovation-milieux innovateurs-développement territorial». *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3-4.

PERROUX, François

1955

«Note sur la notion de pole de croissance». *Économie Appliquée*.

1961

«La firme motrice dans la région et la région motrice». *Cahiers de l'ISEA* 1-9, octubre.

POTTIER, P.

1963

«Axes de communication et développement économique». *Revue Économique* 3.

RICHARDSON, Harry W

1976

City size and national development strategies in developing countries. The World Bank, Staff Working Paper 254, abril.

SANTOS, Milton

1974

«Subdesarrollo y polos de crecimiento económico y social». *Revista EURE* 11-9, Santiago, mayo.

SCOTT, Allen J.

1996

«Regional motors of the global economy». *Future* 28-5, Cambridge.

STORPER, Michael

1994

«Desarrollo territorial en la economía global del aprendizaje: ¿un desafío para los países en desarrollo?». *Revista EURE* XX-60, Santiago de Chile.

TRAVIESO, Fernando

1969

«Jerarquía urbana y subdesarrollo». *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* 84-86. Caracas, abril.

1972

Ciudad, región y subdesarrollo. Caracas, Fondo Editorial Comùn.

TRAVIESO, F. y BARRIOS, S.

1971

«El sistema de ciudades en Venezuela». *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* 84-86. Caracas, marzo.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A.

1993

Política económica local. Madrid, Ed. Pirámide.

1999

«Dinámica productiva y desarrollo urbano. La respuesta de la ciudad de Vitoria (País Vasco) a los desafíos de la globalización». *Revista EURE* XXV-74. Santiago de Chile, abril.

1999

Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Madrid, Pirámide.