

Marco NEGRÓN

Este año Venezuela ha vivido el estreno de un gobierno que, conforme a sus propias palabras, se propone la muy ambiciosa tarea de "refundar la República", las bases de la cual deberían ser echadas por una Asamblea Constituyente a elegir en julio de 1999, a escasos días de la fecha en que se redacta este editorial. Aunque sus mayores esfuerzos los ha concentrado en esa dirección, a estas fechas, a más de cinco meses de su instalación, hay ya suficientes señales para entender hacia dónde se dirigen sus preferencias en materia de políticas territoriales y urbanas y que, como es natural, con toda seguridad sus partidarios intentarán consagrar en las decisiones de la Constituyente.

Un indicador clave a ese respecto es que la iniciativa más importante que se venía desarrollando con relación al área metropolitana de Caracas, el inicio de las obras de la Línea 4 del metro, ha sido paralizada (supuestamente diferida por seis meses) pese a que el proceso de licitación había concluido a fines del año pasado y sólo quedaba firmar el contrato de inicio de obras. Se trata de una decisión que, además de sorprendente, resulta en extremo comprometedor tanto para el destino de la ciudad como para la credibilidad del país, por lo que llama la atención la inconsistencia, ambigüedad y mutabilidad de las razones en las que se intenta fundamentarla. La hipótesis que aquí se desarrollará es que eso no es casual, porque lo que en fin de cuentas ellas traducen es el sustancial desacuerdo del Ejecutivo Nacional y las organizaciones políticas que lo respaldan no sólo con ese proyecto en particular, parte fundamental de un sistema cuya construcción se inició hace más de veinte años e

## UNA CONTRARREVOLUCIÓN TERRITORIAL

inseparable de un proceso de desarrollo metropolitano que tiene sus raíces en los años 30, sino con algo aún más sorprendente: con el modelo de ocupación territorial que la sociedad venezolana ha venido construyendo a lo largo de cinco siglos de historia.

En efecto, ahora vuelven a ventilarse viejas proposiciones de sesgo francamente antiurbano que se intentan justificar tras la pretendida búsqueda de unos nunca bien definidos "equilibrios territoriales". Ellas se expresan emblemáticamente en declaraciones de altos funcionarios que, para asombro de los conocedores de la materia, vuelven a desempolvar las ajadas "tesis" del colonialismo interno y los equilibrios territoriales, lo que inevitablemente desemboca, como también ocurrió en buena parte de los ahora vituperados últimos cuarenta años de vida democrática, en una propensión a postergar el desarrollo y, sobre todo, la ordenación de la Venezuela urbana en busca de un supuesto beneficio de la rural. La experiencia —tanto la venezolana como la internacional— revela que esto significa abrir un juego en el que se pierde en los dos tableros, por lo que se propone una reflexión que no puede acabar en este editorial, sino que debe profundizarse en un debate, que aquí apenas se aspira a iniciar, que es menester adelantar con urgencia y rigor a la vez.

### RETÓRICA REVOLUCIONARIA *VERSUS* PRÁCTICA CONTRARREVOLUCIONARIA

Un primer aspecto a destacar es justamente el de un régimen que anuncia grandes transformaciones en la organización de la sociedad, que no duda incluso en adjudicarse el comprometedor

calificativo de revolucionario, pero que en una materia tan importante como la territorial se coloca como agente de la recuperación de proposiciones desechadas hace mucho tanto por la reflexión teórica como por la propia dinámica de lo real. Hasta ahora éstas se han expresado preferentemente en planteamientos centrados en la idea de la ampliación de la frontera como el cometido prioritario de la sociedad venezolana hacia el futuro inmediato, entre los que no ha faltado, como es natural, el de la fundación y construcción de una nueva capital nacional en el sur profundo (*El Universal*, 1/6/99). Sin embargo, el centro de la atención está evidentemente enfocado hacia una propuesta de estímulo al desarrollo del eje formado por los ríos Orinoco y Apure que pareciera querer suplir la evidente ausencia de proyectos específicos, con una retórica *demodée*.

Esto último lo ejemplifican admirablemente las declaraciones del gobernador de uno de los estados "beneficiarios" de esa proposición (*El Mundo*, 22/4/99) según el cual ella generaría "seiscientos mil empleos directos". Suponiendo moderadamente que a su vez cada uno de ellos generara dos indirectos y multiplicando el total de empleos por el tamaño medio familiar se tendría la bicoca de 9 millones de nuevos habitantes asentados en ese eje: ¡la tan criticada concentración de la franja norte-costera se habría mudado al sur! Aunque evidentemente ofrece mucha tela que cortar, se dejará esta anécdota como lo que es para ir a los asuntos de fondo.

Los argumentos para resucitar ese proyecto son sorprendentemente los mismos de hace veinte años o más: el costo de trasladar el agua a Caracas y la riqueza sobre todo mineral de los territorios interesados por dicho eje (ver el artículo "El país se muda para el sur", *El Universal* del 30/5/99).

El primer argumento es en extremo sospechoso porque se apoya en el costo que implica bombear esa agua, que viene de otras cuencas, hasta los 900 m.s.n.m. de la ciudad capital: ante todo porque ella es la única aglomeración urbana de significación en el norte del país que presenta una localización geográfica tan comprometida; pero además, sobre todo si como

machaconamente se repite, estamos en época de cambios, porque ni siquiera se menciona la posibilidad de eliminar el subsidio que pudiera estar implícito en esas y otras de las tarifas actuales de los servicios urbanos.

El segundo argumento es inconsistente porque la existencia de recursos naturales sobre un territorio —especialmente si se trata de recursos no renovables como los minerales— no implica automáticamente procesos intensos de poblamiento (permítasenos recordar ahora la "hipótesis" de los 9 millones de habitantes, ¿a los que habría que sumar los otros tres que sus promotores atribuyen a la nueva capital del sur?). Es más, como lo demuestra la experiencia petrolera, tal vez lo sensato sea más bien desestimular los desplazamientos poblacionales hacia muchas de esas eventuales explotaciones. Sin mencionar la dramática parábola del emporio petrolero que fue la costa oriental del lago de Maracaibo, las dificultades y costos asociados al desarrollo de Ciudad Guayana, convertida hoy en la sexta ciudad del país y que fuera pensada como un modelo integrado de explotación minera e hidroeléctrica y de transformación industrial, deberían ser suficientemente aleccionadores. Y ya que se la menciona, si lo que se quiere es estimular el desarrollo del sur, ¿por qué empezar a inventar y no apoyarse en la importante aglomeración industrial de un millón de habitantes que ya configuran Ciudad Guayana y Ciudad Bolívar?

### LA LARGA HISTORIA DEL POBLAMIENTO VENEZOLANO

La concentración de población y actividades al norte del Orinoco es parte de la historia de Venezuela y de ningún modo una invención reciente (menos aún, desde luego, de los despreciables últimos cuarenta años): ya desde fines del siglo pasado, cuando se inician los primeros registros estadísticos confiables y ni el petróleo ni la democracia "puntofijista" habían hecho su aparición, al sur del gran río se computan porcentajes de apenas 2 ó 3 por ciento de la población nacional. Pese a que de acuerdo con los defensores de la proposición, aquella fue la gran época de la navegación a lo largo del eje, la situación solamente empieza a cambiar a partir de los años sesenta de

nuestro siglo con el proyecto de Guayana, adelantado precisamente por el tan cuestionado "puntofijismo" y financiado con renta petrolera; pero incluso las evidencias existentes indican que las mismas poblaciones precolombinas preferían claramente las localizaciones al norte del Orinoco y que las que habían alcanzado un grado civilizatorio más alto ocupaban las serranías, en particular la cordillera andina.

Naturalmente, nadie puede pretender que ese mapa poblacional sea inmutable. Sin embargo, no es posible ignorar que el motor, incluso el desencadenante de eventuales cambios no puede ser sino económico (¿será necesario volver a contar la historia de la humanidad?) y que la verdadera responsabilidad del Estado se debería centrar en que esos cambios ocurran tan armónicamente como sea posible. No se trata entonces de negar la importancia del eje Orinoco-Apure ni de tantos otros espacios del interior de Venezuela cuyas riquezas naturales pudieran contribuir a la diversificación de la base productiva en el mediano y el largo plazo. El punto es que esto no tiene por qué acompañarse de una modificación radical y menos aún acelerada de los patrones de poblamiento, lo cual incluso podría inducir efectos perjudiciales nada desdeñables en ecosistemas todavía mal conocidos pero de notoria fragilidad; menos aún podría justificarse que para ello se volviera a las viejas políticas contra las grandes ciudades y el crecimiento metropolitano, cuyos funestos resultados son bien conocidos y han sido discutidos tan abundantemente que ya da casi pena insistir. No se entiende, además, dicho sea de paso, de dónde se deduce que, al menos modernamente, la navegabilidad de un río induzca procesos significativos de poblamiento: valga como ejemplo el hecho de que en los cerca de mil kilómetros que recorre el Mississippi entre Saint Louis y New Orleans apenas hay un poblado memorable, Natchez, en cuyo hospital, según Borges, habría terminado sus días allá por 1835 el atroz redentor Lazarus Morell.

### **EL MARCO IDEOLÓGICO DE LA PROPUESTA**

Para entender las raíces ideológicas del enfoque que se viene discutiendo es inevitable hacer referencia a un documento

escasamente conocido, el llamado "Primer Plan Nacional de Desarrollo Territorial" de febrero de 1999, coordinado por Fernando Travieso y el actual viceministro de Transporte y Comunicaciones, en apariencia el más activo vocero en el seno del gobierno de las propuestas contra Caracas y a favor del eje Orinoco-Apure. La importancia de ese documento reside, justamente, en que él aparece como el fundamento teórico de las políticas territoriales del gobierno, por lo que se hará una rápida mención de sus aspectos más resaltantes.

Allí el llamado proyecto Orinoco-Apure se plantea como la estrategia central del desarrollo nacional, al punto que es definido como "proyecto bandera" y como "una revolución en sí mismo"; a su descripción se le dedica, junto con los otros dos "ejes de desconcentración" propuestos, una tercera parte del magro texto. En cambio es notoria la ausencia de un análisis aun superficial del rol que corresponde a los centros poblados del país y al sistema de ciudades, llegándose por el contrario a plantear, incluso en términos de asignación de recursos, una contraposición a priori entre tales "proyectos" y las políticas de consolidación de las grandes aglomeraciones urbanas. Pero además de apriorística se la fundamenta en una argumentación que no hace sino resucitar aquella vieja desviación, tan deplorada ya en los años setenta, que se llamó espacialismo, un reduccionismo que a través de la organización del espacio pretendía explicar los problemas de la sociedad y, a la vez, darles respuesta. Valga como muestra este botón: "Esta problemática"—la concentración de población y actividades en el centro del país—"está en la raíz de la casi totalidad de los problemas económicos, políticos y sociales que padecemos. Su gravedad es tal que puede por sí sola conducir a la paralización del país en el corto plazo" (p. 8). Como ocurrió siempre con los enfoques espacialistas, tampoco ahora una aseveración tan dramática y contundente está sustentada en una demostración medianamente rigurosa y objetiva: se trata, como en todo voluntarismo, de creer o no creer, al tiempo que se ignora olímpicamente el rol crucial que corresponde a ciertas externalidades propias de las grandes aglomeraciones urbanas en la dinámica económica global.

En dicho documento, como en todas las declaraciones oficiales en la materia, se manifiesta la aspiración a propiciar la desconcentración territorial, pero se ignoran hechos de bulto, verificables empíricamente, como que las inversiones que producen mayores encadenamientos a lo largo y ancho del territorio son, y precisamente por la razón que se acaba de anotar, las que se realizan en las regiones que han sido ocupadas más intensamente, en las que más ciudad se ha creado y que muy bien sintetiza François Barré al señalar que "el gran desafío de hoy es la ciudad; el gran proyecto consiste en hacerla habitable" (Domus, mayo de 1999). En cambio, las realizadas en territorios cuyo desarrollo poblacional e infraestructural es todavía débil tienden a producir efectos tipo enclave y sus eventuales encadenamientos se dan en todo caso hacia las regiones mencionadas en primer lugar, reforzando paradójicamente la concentración que se decía combatir. Precisamente aquí pareciera residir la explicación de algunos de los problemas y desviaciones respecto a lo planeado que afectaron el desarrollo de Ciudad Guayana y que, con mayor razón, deberían afectar al tipo de desarrollo que hoy el gobierno parece aupar con tanto entusiasmo.

El contenido antiurbano de las políticas que vienen perfilando los voceros gubernamentales encuentra otro núcleo explicativo en el mismo documento cuando niega, con "excepciones", la utilidad "del desarrollo industrial como instrumento del desarrollo territorial" (p. 13), apostando en cambio todas sus cartas a las actividades del sector primario en general y al turismo de naturaleza.

8

### UNA PRÉDICA ANTIDEMOCRÁTICA

Un último aspecto que interesa destacar es la declaración que se hace en la página 1 en cuanto a que "La planificación del desarrollo territorial es, necesariamente, una actividad de **nivel nacional**, en la cual se usan '**regiones proyecto**' como **instrumentos de trabajo**..." (negritas MN). Pese a la creciente importancia que el moderno pensamiento territorial otorga a la cooperación regional en sus tres niveles (nación, estados o

provincias y municipios), orientada al fortalecimiento de la sociedad civil, de la participación democrática y del control por parte de las comunidades, aquí nos topamos con un modelo verticalista y tecnocrático, por cierto el único compatible con una visión voluntarista del cambio social y el gobierno de las sociedades. Estos planteamientos encuentran su contrapunto en clave política en los de Aristóbulo Istúriz, destacado candidato oficialista a la Asamblea Constituyente, quien propone "un Estado con un poder central fuerte" y la progresiva eliminación de "los niveles intermedios de gobierno, impulsando y organizando los espacios regionales... sin funciones de gobierno", así como la eliminación del Senado para crear un Parlamento "formado por una sola cámara de 'Representantes' de los municipios de las ciudades o espacios locales" (*El Universal*, 11/6/99). En resumen, una polarización extrema entre un Gobierno nacional omnipotente, con capacidad para intervenir con sus tecnócratas a lo largo y ancho del territorio a través de las "regiones proyecto", y unos poderes locales fragmentados e impotentes, cuyo único destino será perder de nuevo las cuotas de autonomía conquistadas. Al lado de esto, las abundantes referencias a la democracia participativa e incluso directa tienen, para decir lo menos, la molesta resonancia de la retórica al uso.

Todos estos documentos y declaraciones soslayan que la apertura de Venezuela sobre el mar Caribe, la cual se debe sobre todo a la estratégica localización de una ciudad de la importancia de Caracas, es en cambio, muy probablemente, una de las principales ventajas competitivas de nuestro país para insertarse exitosamente en la ineludible dinámica de la globalización y generar a su vez dinamismo hacia el resto de los territorios nacionales. Pero de hecho en esa ubicación se encuentra algo más que Caracas: se trata de lo que hemos llamado la megalópolis Caracas-Valencia-Puerto Cabello, un denso sistema de ciudades que hoy se acerca a los 8 millones de habitantes sobre un eje cuyos extremos están separados por una distancia de apenas 250 kilómetros. Lo más relevante, sin embargo, es que allí se localizan el aeropuerto y el puerto más importantes del país, la mayoría determinante de las mejores universidades y centros de investigación, los más importantes centros de

producción cultural, los principales medios de comunicación masiva y la mayor densidad (aunque sea todavía comparativamente muy débil) de conexiones con las redes mundiales de comunicación y con la nacional. Como lo destaca recientemente Marta Abeucci en un documento interno del Instituto de Urbanismo: "El área Metropolitana de Caracas", y a juicio del suscrito, con mayor razón, la megalópolis apenas mencionada, "dispone del mayor valor de capital físico urbano en el país, de la mayor densidad de capital humano y puede afirmarse que de la mayor cantidad y variedad de externalidades tecnológicas". Incluso es posible ir más lejos y afirmar que es la única aglomeración urbana venezolana que en esos aspectos alcanza cuotas suficientes para competir internacionalmente, lo que la hace no sólo el principal activo para dinamizar el desarrollo de la sociedad venezolana sino virtualmente el único: si él se desperdicia, pierde toda la sociedad.

En este caso nos encontramos además con un sistema cuya dinámica demográfica ha venido disminuyendo sistemáticamente, pero que confronta serias insuficiencias cualitativas para desplegar todo su potencial de impulso al desarrollo nacional, especialmente a causa del retardo y obsolescencia en materia no sólo de servicios y viviendas sino sobre todo de las políticas e instrumentos de ordenamiento urbano y territorial. Un plan de inversiones destinado a optimizar el funcionamiento de esa megalópolis que abarca cinco entidades federales, diseñado también en función de su accesibilidad a los sistemas urbanos y productivos del interior, no es incompatible —todo lo contrario, porque justamente allí se localiza su principal mercado interno y los enlaces más expeditos con el exterior— con programas racionales de estímulo al desarrollo incluso de nuevos espacios-frontera como el eje Orinoco-Apure; además, se trataría de un plan que en gran medida podría ser financiado con impuestos internos, considerando que al fin y al cabo se trata de la región con el nivel de ingresos más alto del país.

¿Serán realmente estas las apuestas que en materia territorial estarán sobre la mesa de la inminente Asamblea Constituyente? Es más que lícito ponerlo en duda: las fuerzas oficialistas han

logrado fragmentar la oposición, por lo que independientemente de la composición de la Asamblea, sobre todo en materias como la que nos ocupa, que suelen ser injustamente desestimadas, es probable que, al menos como proposición integral, sólo esté sobre la mesa la que lleva adelante el oficialismo y cuyos rasgos más característicos aquí se ha tratado de sintetizar. Si ello fuera así significaría, a la luz de los argumentos que aquí se han esbozado, que se está a las puertas de una verdadera contrarrevolución en materia territorial, que sin duda, a la larga, terminará por abortar, pero después que la sociedad haya pagado un altísimo precio y sufrido daños que en aspectos cruciales podrían ser irreversibles. Por eso el debate es tan inevitable como urgente.

Marco Negrón, 7 de julio de 1999



## CONSEJO DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y HUMANÍSTICO UCV

**EL CDCH** es el organismo de planificación, coordinación y ejecución de las políticas científicas, humanísticas y tecnológicas que sustentan los programas académicos de la UCV, a través del fomento, financiamiento y promoción de la investigación, formación de recursos humanos y difusión del quehacer científico.

**CREAMOS FUTURO PARA VENEZUELA** garantizando la mayor participación del personal académico de la UCV en el programa de investigación e incrementando los logros y productividad del sector científico y tecnológico de nuestra máxima casa de estudios a través de nuestros programas de financiamiento:

### ACTIVIDAD DE INVESTIGACIÓN

- Proyectos (Individuales, de Grupos, de Desarrollo Tecnológico y de Transferencia Tecnológica y/o Productos de Investigación)
- Ayudas Institucionales, Ayudas Menores y Aportes Institucionales
- Reparación, Repotenciación y Mantenimiento de Equipos
- Complemento a la Investigación y Contingencias

### PUBLICACIONES

- Publicaciones Periódicas
- Libros y Monografías
- Publicación de Artículos y Adquisición de Separatas
- Memorias y Pautas Publicitarias

### SECRETARÍA GENERAL

- Trámites de Profesores del Exterior
- Subsidios Científicos-Culturales
- Fortalecimiento de las Estaciones Experimentales y a los Pregrados
- Apoyo a la Gerencia de Investigación

### FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

- Becas (Sueldo, Egresados, Subvención Matricula, Post-Doctorado, Año Sabático)
- Pago de Suplencia
- Tesís de Postgrados
- Contratación de Suplentes
- Programa de Estímulo a la Investigación - PEI

### ASISTENCIA A EVENTOS CIENTÍFICOS

- Pasantías nacionales e internacionales
- Cursos Cortos nacionales e internacionales
- Eventos Científicos nacionales e internacionales



Si desea información adicional, lo invitamos a que se acerque a nuestra sede en la Av. principal de La Floresta cruce con Av. José Félix Sosa, Q1a. Silería, La Floresta, Caracas  
Tlfs: 284-72-22 / 284-70-77. Fax: 285-11-04. E-mail: cdchucv@telcel.net.ve

