

Marco NEGRÓN

LA PRODUCTIVIDAD DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS: VIEJOS DILEMAS Y NUEVAS PERSPECTIVAS

ARTÍCULOS

RESUMEN

Este ensayo parte de comprobar la importancia que en los años recientes las autoridades urbanísticas del continente vienen otorgando, al menos en el plano del discurso, a la necesidad de recuperar los conceptos de eficiencia económica y productividad de los asentamientos humanos. Aunque el discurso es un tanto confuso, los problemas parecerían residir sobre todo en la misma conceptualización de las categorías de análisis.

La revisión de la experiencia venezolana en materia de planificación territorial y urbana permite formular la hipótesis de que, en particular a partir de los años sesenta, a la cuestión de la eficiencia económica de los asentamientos humanos se le ha otorgado una alta prioridad. No obstante los resultados han sido mediocres, lo que podría depender, precisamente, de la inadecuada comprensión de esa realidad. Por ello, aunque algunas tendencias recientes en el plano de la dinámica social tienden a coincidir con la preocupación manifiesta de las autoridades, es poco probable que de ello resulte algún fruto si no hay una reconceptualización de los asentamientos humanos y, en consecuencia, de las políticas aplicadas.

PALABRAS CLAVE: METRÓPOLI. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. PLANIFICACIÓN URBANA. ECONOMÍA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. VENEZUELA.

ABSTRACT

In recent years, the continental urbanistic authorities have given importance, at last verbally, to the need of regaining the idea of economic efficiency and productivity of human settlements. Although the discourse is rather confusing, the problem seems to be especially in the conceptualization of the analysis categories.

A review of the Venezuelan experience regarding territorial and urban planning allows formulation of a hypothesis stating that a high priority has been given to the economic efficiency of the human settlements, particularly beginning in the sixties.

However, the results have been mediocre, and this could depend precisely on the inadequate understanding of that reality. Thus, although some recent social dynamics trends are inclined to agree with the authorities' overt concern, it is unlikely that from this, there will be a fruitful outcome if there is no reconsideration of the human settlements and therefore of the policies directed towards them.

INTRODUCCIÓN

Las mutaciones de la ciudad contemporánea

La crisis por la que durante las últimas décadas han atravesado nuestros países ha conducido a la revisión de muchos de los esquemas tradicionales que sustentaron los esfuerzos dirigidos a lograr el desarrollo autosostenido o, como se decía entonces, a superar el subdesarrollo.

En lo que se refiere a las cuestiones territoriales y urbanas, ha comenzado a ponerse el acento sobre los aspectos económicos, cuestionando en particular un cierto "voluntarismo espacialista" que se estima caracterizó muchas de las políticas territoriales del pasado y reivindicando, en relación particularmente con las aglomeraciones urbanas, la centralidad del concepto de productividad.

De hecho, como se ha postulado en declaraciones oficiales del más alto nivel, este último ha sido planteado como condición para el mejoramiento de la calidad de vida, "aprovechando las ventajas de la complementación y especialización de las ciudades; ocupándose con urgencia de la reposición, ampliación y modernización de la infraestructura básica y productiva; elaborando mecanismos y marcos normativos que permitan alcanzar acuerdos políticos y sociales para incrementar la inversión en infraestructura urbana".¹

Cabe preguntarse, sin embargo, cuán nuevo es este debate,

si es cierto que se está planteando una nueva discusión o si, por el contrario, se airean las mismas viejas cuestiones como si fueran relucientes novedades.

Nuestra impresión es que, en efecto, nos encontramos frente a esta última situación: nadie que conozca el debate que sobre las cuestiones territoriales y urbanas se ha desarrollado en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas puede escapar que el dilema equidad (social) y eficiencia (económica) ha estado en su mismo centro y que, ya en relación con las aglomeraciones urbanas en sentido estricto, uno de los aspectos más trajinados ha sido el de las economías y deseconomías de aglomeración.

La novedad de la situación pudiera ser que los efectos de la crisis estén obligando a tomarse un poco más en serio esos discursos de lo que se hizo en el pasado. Pero esto mismo recomienda intentar un balance previo, que no sólo ayude a evitar los errores pasados sino que sobre todo contribuya a establecer un estado del arte que permita definir mejor los caminos por recorrer.

En relación con el tema de las economías y deseconomías de aglomeración, parece obligatorio reconocer que la evolución del debate ha sido desigual, discontinua, muchas veces fuertemente ideologizada y, lo más grave, escasamente concluyente. En efecto, resulta difícil negar el desigual desarrollo conceptual de los dos términos de la dicotomía: mientras puede registrarse un amplio desarrollo del corres-

¹ / Los párrafos citados corresponden al documento conclusivo del Foro Iberoamericano de Vivienda y Desarrollo Urbano de la VI Cumbre Iberoamericana, celebrado en Valdivia (Chile) en abril de 1996.

pondiente a las deseconomías (vinculadas clásicamente a los incrementos de costos ligados al crecimiento urbano, tales como congestión, contaminación, disposición de desechos, provisión de energía y agua, etc.) en materia de economías se ha avanzado muy poco más allá de lo que, de manera quizá más apropiada, tradicionalmente se ha asociado a las economías de escala. Apenas para ilustrar lo que se plantea: es probable que 20 ciudades de 250.000 habitantes impliquen menores costos por habitante en materia de dotación de servicios básicos y de control de la contaminación y otros inconvenientes urbanos que una sola de 5 millones. Pero no se ha evaluado —y hasta donde conocemos tampoco se han desarrollado suficientemente los instrumentos que permitirían hacerlo— las diferencias que esas dos alternativas registran, para mencionar sólo dos aspectos clave, en cuanto a su papel en la dinamización de la economía interna y en la eficacia de la inserción en los circuitos económicos internacionales.

Asociado al tema de la productividad de las aglomeraciones urbanas, suele avanzarse un planteamiento acerca de la necesidad de la autogeneración de los recursos requeridos para su mantenimiento y desarrollo que, en las condiciones actuales, estimamos un tanto simplista: sin haber desarrollado los instrumentos para evaluar adecuadamente su rol en la dinámica económica global, ¿cómo puede medirse su productividad? Y además, ¿cómo se materializa esa “autogeneración” de recursos?, ¿a través de las formas conocidas de fiscalidad urbana? Si esa fuera la respuesta, podría resultar banal. Los impuestos urbanos son pagados por las activida-

2 / Un problema ineludible aunque frecuente y sorprendentemente descuidado surge del carácter elusivo del concepto contemporáneo de ciudad: normalmente ella no existe como unidad político-administrativa, la que más bien se corresponde con el municipio. La ciudad en cambio es una unidad funcional en términos sociales y económicos que modernamente no sólo puede englobar varias unidades político-administrativas (municipios y aun estados o provincias), sino que además puede conocer variaciones significativas e incluso frecuentes de su ámbito geográfico.

des y la población que se localizan en la ciudad,² pero una de las características más resaltantes de las modernas metrópolis es la creciente significación de tres especies de población temporal o transeúnte: los que trabajan en ella pero residen fuera —los *commuters* en la terminología anglosajona y que constituyen la especie más conocida— y los identificados más recientemente por Martinotti (1994): los *city users* o consumidores metropolitanos y los *metropolitan businessmen*.³ Según el autor, cada una de esas tres especies de población transeúnte daría origen a sendas generaciones de metrópolis, la tercera de las cuales, propia de los países de economía avanzada y que ha sido bautizada de distintas maneras (*world city, global city, exopolis*), se caracterizaría como “an open network with no central places, or with a plurality of ‘nodes’, not necessarily arranged in a clear hierarchical order”; esta tercera, sin embargo, coexistiría con elementos de todas las especies precedentes, tanto de la ciudad tradicional como de las dos primeras generaciones metropolitanas.

Martinotti sostiene que un cambio mayor en las modernas metrópolis lo constituye la creciente pérdida de relevancia —numérica y económica— de la población residente frente a los tres tipos citados de población transeúnte, que usan la ciudad con distinta intensidad y de diversas maneras pero siempre por períodos limitados y terminan poniendo en entredicho las tradicionales formas de gestión y, seguramente, de financiamiento de la ciudad. La idea de que “la ciudad es su población” es quizá tan antigua como la ciudad misma, pero ante esas evidencias cabe preguntarse quiénes constituyen

3 / El segundo grupo incluye a los forasteros que usan ocasionalmente determinados servicios localizados en la ciudad y a los distintos tipos de turistas; el tercero a los ejecutivos y funcionarios de empresas e instituciones, sobre todo de carácter transnacional aunque no únicamente, cuyas responsabilidades les exige permanecer con cierta frecuencia y por períodos variables en ciudades distintas a la que constituye su residencia habitual. Cuando no se especifica, las citas que siguen corresponden al trabajo de Martinotti apenas mencionado.

esa población o, de otro modo, si el concepto de ciudad no se ha desterritorializado poniendo en entredicho tanto las concepciones teóricas originales y su rol socioeconómico como las estrategias de control y gestión conocidas.

Aunque el análisis de Martinotti corresponde, como él mismo lo apunta, a países de “economía avanzada”, es evidente que todos los fenómenos detectados están presentes en grado variable en las principales metrópolis de nuestro continente e incluso en muchas pequeñas ciudades fuertemente afectadas por ese tipo de *city users* que son los turistas. Sus implicaciones para el asunto que nos interesa son claramente enunciadas por el mismo autor: “Classes formed in the industrial urbanism had to find some kind of institutional compromise, which was generally based on municipal welfare systems of some sort, in turn rooted on a fiscal political pact. Suburbanites of the first generation metropolis evaded this pact by commuting to outside residential areas, creating the fiscal crises of the sixties and seventies. City users of the second generation metropolis are further unbound from the traditional fiscal municipal policies, and from political accountability...”.

La evidencia de estos cambios parece irrefutable, pero ocurre que, como lo señala también Martinotti, la estadística habitual no los registra o no permite hacerlo adecuadamente. Para entender la dinámica de estas aglomeraciones y para evaluar su productividad es necesario conocer algo más que cuántos residentes en otros municipios trabajan en ellas, cuántos turistas las visitan, cuántos son los funcionarios de empresas e instituciones transnacionales que residen temporalmente en ellas o las visitan más o menos periódicamente.

No se trata entonces simplemente de coincidir en lo que todos coincidimos, es decir, que las políticas de ocupación del territorio deben atender también a criterios de racionalidad económica evitando alentar la formación de aglomeracio-

nes parasitarias; que los asentamientos humanos, independientemente de su tamaño, deben alcanzar grados de productividad que garanticen su mantenimiento y desarrollo en niveles adecuados sin convertirse en una carga para el resto de la sociedad.

En las próximas páginas ensayaremos, a través del análisis de la experiencia venezolana, una reflexión acerca de cómo estos temas han venido siendo abordados y cómo se los podría replantear. Es cierto que el caso venezolano –economía petrolera exportadora tradicionalmente poco preocupada por la productividad interna– quizá no sea el más idóneo para analizar estos temas, pero es el que conocemos y, por último, también para él la crisis de estos años ha obligado a replantear los viejos esquemas.

UNA APROXIMACIÓN AL CASO VENEZOLANO

Las políticas propuestas en materia territorial y urbana hasta la década de los setenta

La acelerada transición demográfica que a la vuelta de pocos años conduciría a la transformación de la venezolana en una sociedad urbana se inicia hacia la tercera década de este siglo, de modo que no puede sorprender que sea hacia finales de ésta que aparezcan los primeros ensayos de planificación urbana. Aunque en 1937 el Ministerio de Obras Públicas formula el primer plan urbano realizado en Venezuela para la construcción de una nueva ciudad,⁴ es con el Plan Monumental de Caracas de 1939 que en propiedad se inaugura la tradición de la planificación urbana moderna en el país, una tradición que durante toda esta primera etapa privilegiará el énfasis en lo físico-espacial característico de los llamados planos reguladores. Esa tradición será retomada, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, por la Comisión Nacional de Urbanismo, que hasta su desaparición en 1957 ensaya además las primeras aproximaciones a la planifica-

ción regional. A partir de esa fecha, la formulación de los planes urbanos queda en manos de la Dirección de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas. Sin embargo, es solamente en 1958, con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan),⁵ que la planificación se establece como responsabilidad sistemática del Estado, exigiéndose de cada administración la formulación de un plan quinquenal –el Plan de Desarrollo de la Nación– que debe ser sometido a la aprobación del Congreso y donde las cuestiones económicas y sociales adquieren particular relieve. Se supone que sus orientaciones son prescriptivas para el sector público e indicativas para el privado.

Aunque el énfasis de la acción planificadora nacional ha tendido a ponerse en los aspectos globales y sectoriales,⁶ al menos teóricamente ella debe abarcar también las esferas del desarrollo regional y la ordenación del territorio. Es más, la Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC), promulgada en diciembre de 1976, le atribuye específicamente a Cordiplan la responsabilidad de “Proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciera a nivel regional y urbanístico” (LOAC, art. 47, numeral 6).

En cualquier caso, desde el I Plan de Desarrollo de la Nación (1960-1964), se encuentran en todos ellos planteamientos relativos a la ordenación territorial, a las políticas regionales e

incluso a problemas relacionados específicamente con la concentración de población y actividades en las grandes ciudades. Desde ese primer ensayo, un objeto central de preocupación es lo que se considera el tamaño excesivo del área metropolitana de Caracas (AMC), la mayor aglomeración urbana del país, y la necesidad de repartir más justamente los beneficios del desarrollo entre las distintas regiones. Para ello se proponen instrumentos que van desde la reforma agraria y la creación de industrias motrices en las regiones de la periferia (los llamados polos de crecimiento, cuyo ejemplo más conspicuo es Ciudad Guayana) hasta la descentralización de la administración pública y el financiamiento del desarrollo regional. En general esas proposiciones se han instrumentado débilmente y sus efectos han sido contradictorios.

Las políticas específicamente urbanas son, de acuerdo con la Constitución Nacional, responsabilidades concurrentes de los poderes nacional (en principio, por intermedio del Ministerio de Obras Públicas y posteriormente, a partir de 1977, del Ministerio del Desarrollo Urbano) y municipal. La debilidad de la determinante mayoría de los gobiernos locales incidió en que, con la excepción de algunas de las aglomeraciones mayores y particularmente Caracas, la responsabilidad principal, casi única, recayera sistemáticamente en el poder nacional a través de los citados ministerios. Los planes urbanos elaborados durante la época, definidos como planes reguladores, además que por su sesgo físico-espacial, se caracterizan por ser planes de largo plazo que expresaban más un deber ser de la ciudad (sobre todo en los términos de

4 / Se trata del plan de Ciudad Ojeda, en la costa oriental del lago de Maracaibo, proyectada para sustituir Lagunillas, devastada por un incendio (v. Cordiplan, 1983:XXVII).

5 / Directamente dependiente de la Presidencia de la República, es el órgano central de planificación del Estado venezolano.

6 / Aun cuando Cordiplan reivindica que, si se juzga por el número de decretos organizativos dictados, la cuestión regional es la que mayor atención ha recibido por parte del sistema nacional de planificación, reconoce que los resultados obtenidos en la práctica no han estado a la altura de las intenciones, lo que se atribuye a la “marcada centralización y concentración del poder” que caracteriza al Estado venezolano (Cordiplan, 1983:XXVII).

los planificadores) que una estrategia de desarrollo o siquiera de crecimiento en sentido propio. Esto, aunado a la debilidad política, financiera y técnica de la mayoría de los gobiernos locales, influyó en que ellos se quedaran en una mera manifestación de intenciones: solamente en casos como el de Caracas es posible decir que tuvieron alguna incidencia en el crecimiento de la ciudad.

Un aspecto a destacar de esos esfuerzos es que durante mucho tiempo detrás de ellos no existió una reflexión teórica acerca de la especificidad de los fenómenos territoriales y urbanos en Venezuela: de hecho acostumbraban ser traslaciones directas de metodologías y proposiciones de intervención ensayadas en Europa o los Estados Unidos con la frecuente participación de asesores de esos mismos países, mientras que los especialistas venezolanos habían obtenido su formación, por lo menos la de postgrado, en el exterior. Los diagnósticos, por lo demás, solían limitarse a los aspectos cuantitativos de los fenómenos observados, sin un intento de conceptualización de las causas que los originaban; en el plano propositivo, la tendencia era a adoptar patrones de organización y estándares extraídos de las experiencias consideradas exitosas de otros países, especialmente de los más desarrollados.⁷

La razón de tal situación debe buscarse en la tardía aparición en Venezuela de la investigación y de la formación especializada en materia territorial y urbana. Es apenas en 1960 que, con el patrocinio de Cordiplan, se crea la primera institución

académica que comienza a interesarse por esos problemas: el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela.⁸ Como su nombre lo indica, se trata de una institución dedicada al estudio de los problemas del desarrollo y la planificación que en 1961 inaugura su primer postgrado, de dos años de duración, en planificación integral del desarrollo con una mención en programación espacial (regional y urbana). La investigación sistemática comenzará algo más tarde, con un proyecto conjunto con Naciones Unidas orientado al diagnóstico del fenómeno de urbanización venezolano.⁹

Unos años después, en 1967, la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la misma universidad crea el Instituto de Urbanismo, dedicado a la investigación y la formación de postgrado en esa materia.

Aunque la formación de especialistas de postgrado por parte de esas instituciones comienza con su misma creación, la generación de conocimiento original relevante a través de la investigación tomará, como es natural, más tiempo, por lo que es solamente a principios de la década siguiente que comienzan a verse los primeros frutos de ese esfuerzo. Lógicamente, su adopción por parte de los organismos de planificación y de toma de decisiones será más aleatoria y, en todo caso, requerirá de más tiempo todavía.

En años posteriores se emprenderán iniciativas similares en otras universidades, especialmente en la de Los Andes y en la

7 / Ver, por ejemplo, la entrevista concedida en 1989 por Leopoldo Martínez Olavarría, uno de los más destacados protagonistas del período y quien presidió la Comisión Nacional de Urbanismo desde su creación hasta su desaparición. En ella dice que, ante la falta de información para elaborar las proyecciones de población para Caracas en el plan de 1939, "... tuvimos que recurrir al análisis comparativo, estudiando las curvas de crecimiento demográfico de ciudades de tamaño similar -Bogotá, Argel, Louisville, Baltimore y otras- y especulando acerca de su aplicabilidad a nuestro caso" (Negrón, 1991a:151).

8 / Sin embargo, si nos atenemos a un testigo de excepción como Jorge Enrique Hardoy, la situación venezolana no sería muy diferente a la de los países más avanzados del continente en la materia. En efecto, él ubica entre finales de los cincuenta e inicios de los sesenta las primeras iniciativas que llevarían a la conformación de la comunidad académica de los urbanistas latinoamericanos e identifica al Cendes junto con el Colegio de México, el Iprul de Rosario (futuro CEUR de Buenos Aires) y el Ilpes-NNUU en Santiago de Chile, formando parte de la "avanzada teórica" que desarrollaría los nuevos enfoques urbanísticos y territoriales del continente (Hardoy, 1990:11).

Simón Bolívar, que crea el primer y hasta ahora único programa de pregrado en urbanismo del país. Mucho más reciente es la Maestría de Diseño Urbano de la Universidad Metropolitana, una universidad privada, que carece de un programa formal de investigación.

Pese al importante número de especialistas que en el transcurso de los años esos programas han formado, al que además habría que añadirle el de los formados en el exterior, uno de los problemas críticos que hoy se reconocen en la implantación del proceso de descentralización es, precisamente, la ausencia de especialistas en asuntos urbanos que se registra en la mayoría determinante de los gobiernos locales (Vallmitjana *et al.*, 1994).

El debate sobre los desequilibrios regionales

Los primeros ensayos de las orientaciones renovadoras de la investigación urbana y territorial en Venezuela, caracterizadas por la relevancia otorgada a los antes relegados aspectos sociales y económicos,⁹ pusieron rápidamente en evidencia lo que se identificó como una desigual distribución de la población y las actividades sobre el territorio nacional, generando ya en la transición de los sesenta a los setenta un intenso debate sobre los desequilibrios regionales que en algún momento llegó incluso a colocar el tema en el lugar más alto entre las preocupaciones de los especialistas y hasta de algunas dependencias gubernamentales. El primer ensayo coherente de explicación de dichos desequilibrios fue

9 / La importancia que se asignaba a la investigación original la traduce bien una expresión frecuentemente repetida por su director fundador Jorge Ahumada y de la que es testigo el autor, cursante de aquel primer postgrado, según la cual en corto plazo el Cendes debía convertirse en la institución con mayor y mejor conocimiento de la realidad venezolana.

10 / Es oportuno acotar que aquí no nos referimos a algún supuesto desinterés por esos aspectos sino más bien a lo que fue una tradición del urbanismo moderno: la idea de que bastaba actuar sobre las

resultado de las investigaciones del Departamento Urbano-Regional del Cendes (1971). La hipótesis central se fundamentaba en la llamada teoría centro-periferia o del colonialismo interno, según la cual la explicación del crecimiento y desarrollo de un centro políticamente dominante –en este caso la capital de la República y las regiones más directamente vinculadas a ella– estaría en la expropiación a la cual era sometido el resto del territorio (la periferia). Adicionalmente se señalaba que la ciudad principal alcanzaba un tamaño excesivo –que llevaba a aplicarle el calificativo metafórico de “macrocefálica” o el más técnico de “primada”– en el sentido de que aquél no estaría en correspondencia con el desarrollo del aparato productivo interno.¹¹ Aunque no siempre se lo ha presentado explícitamente, el supuesto básico de la teoría es evidente: da por sentada, por una parte, la productividad de la periferia, pues de otra manera no podría haber expropiación, y por la otra, el predominio político del centro. La causa última de esa situación se identificaba en las relaciones de dependencia que en cada período histórico se habían establecido con las economías centrales del mundo, destacándose la congruencia entre el modelo de desarrollo resultante de esas relaciones y la configuración del territorio. Se concluía en que la transformación de esta última era inseparable de la superación o, en todo caso, atenuación de tales relaciones.

Dejando de lado esa causa última, tal ensayo de interpretación de la configuración territorial nacional fue adoptada por Cordiplan en el V Plan de la Nación (1976-1980) que formuló una propuesta de superación de los desequilibrios regionales

variables físico-espaciales para alcanzar los equilibrios sociales y económicos.

11 / Ese diagnóstico, variantes del cual estuvieron en boga en todo el continente durante los años setenta, se fundamentaba esencialmente en la comparación con lo ocurrido en los países desarrollados en sus etapas iniciales de industrialización. Por la amplia influencia que ejerció, tal vez vale la pena destacar a Castells (1973) de entre la abundante bibliografía existente; una temprana crítica se encuentra en Singer (1979).

a partir de una estrategia de desconcentración dirigida de la actividad manufacturera (Cordiplan, 1974).

La cuestión de los desequilibrios regionales sigue siendo un debate abierto en Venezuela, pero es necesario señalar algunas críticas y refutaciones que se han planteado a la interpretación inicial.

Un primer aspecto se refiere a la llamada teoría centro-periferia o del colonialismo interno: si al menos hasta finales de la década de los setenta la dinámica de la economía venezolana dependió de la renta petrolera, es decir, de un excedente captado en los mercados internacionales y no de la productividad interna, es evidente que dicha teoría –cuyo postulado central es la explicación del crecimiento del “centro” como consecuencia de la explotación de la “periferia”– pierde toda sustentación. Por el contrario, lo que en el caso venezolano se evidencia es que el Estado, que es quien capta y distribuye la renta, realizó un considerable esfuerzo de inversión de la misma en la provincia que implicó no sólo la construcción de una importante infraestructura territorial sino incluso la ejecución de un programa de la envergadura del de Guayana, que va desde el desarrollo de un importante conjunto de industrias básicas hasta la construcción de una nueva ciudad.¹² Podría discutirse desde luego si un manejo más eficaz de los recursos o una distribución diferente del porcentaje del gasto y la inversión públicas entre la región central y la provincia, más favorable para esta última, hubiera tenido mayores efectos dinamizadores para el conjunto de la

economía, pero en la actualidad no se dispone de información adecuada para una evaluación objetiva de esa alternativa.¹³ Lo que cabe destacar es que en el contexto de la economía petrolera rentista, cuyo periplo histórico acompaña puntualmente la transformación de Venezuela de país rural en país urbano, la productividad interna ha jugado un papel francamente marginal y en ningún caso constituye un factor explicativo relevante de los procesos de urbanización ni de sus características.

Otro aspecto, que raramente se ha tomado en consideración, tiene que ver con la influencia que sobre las formas de ocupación de un determinado territorio ejercen las actividades que en él se localizan y el tipo específico de tecnología utilizado. Evidentemente la industria, los servicios, la minería, la agricultura o la ganadería tienen, cada una de ellas, modos peculiares de relacionarse con el territorio, generando formas de ocupación más o menos densas que varían también con las tecnologías adoptadas, particularmente con la composición orgánica del capital (intensivas en capital o intensivas en mano de obra). Es así que, para hacer un ejemplo significativo, carece de sentido decir que una región como los llanos venezolanos, que cubre cerca del 35 por ciento del territorio nacional y concentra alrededor del 20 por ciento de la población, tiene una débil ocupación analizando solamente su densidad poblacional; por el contrario, las características de la actividad predominante en ella –la ganadería extensiva, estructurada sobre un alto consumo de tierras y baja demanda de fuerza de trabajo– inducen más bien a pensar que se

12 / Para el análisis de estos aspectos se remite a Negrón, Palacios *et al.* (s/d), especialmente el capítulo “Gasto público y territorio”, pp. 27-43.

13 / Un estudio reciente, sin embargo, aporta indicios relevantes para considerar que la inversión en las regiones de mayor concentración tiene mayor efecto de difusión hacia el resto del territorio que la realizada en las regiones de menor concentración (Abeucci, 1987).

trata, pese a las apariencias que pueden resultar de una observación superficial, de una región plenamente ocupada. Una forma de ocupación territorial diferente tendría que depender entonces de un cambio en las tecnologías o de la localización de nuevas actividades.

En cuanto al tema de la macrocefalia urbana o el tamaño "excesivo" de la aglomeración principal, un estudio reciente que analiza el comportamiento de las 40 aglomeraciones mayores entre 1936 y el 2000 concluye en que, contrariamente a las ideas predominantes que han sostenido la tesis de la "primacía urbana",¹⁴ la distribución rango/tamaño del sistema de ciudades venezolano asume la forma de una curva log-normal¹⁵ (Negrón, 1991:110-111). Vale la pena observar, así sea de pasada, que el área metropolitana de Caracas ocupa apenas el octavo o noveno lugar por tamaño poblacional entre las metrópolis latinoamericanas mientras que el país ocupa el sexto lugar.

Las políticas territoriales a partir de la década de los setenta

El V Plan de Desarrollo de la Nación (1976-1980) marca, en materia de políticas territoriales, una transición de extraordinaria importancia en cuanto es el primero en apoyarse, tal como se dijera en páginas anteriores, en un esfuerzo de interpretación de la especificidad de la dinámica territorial venezolana. Como se señaló, en él se adopta parcialmente, sobre todo en sus aspectos territoriales, el diagnóstico producido por el Cendes a partir de los postulados de la teoría centro-periferia;

14 / Para un amplio desarrollo de esa interpretación, v. Chen (1978); una crítica a ella puede encontrarse en Negrón (1991:132).

15 / Los términos "primacía urbana" y "ciudad primada" hacen referencia a sistemas de ciudades donde el tamaño poblacional de la aglomeración principal es significativamente mayor que el de las que le siguen en rango; por el contrario, la distribución log-normal corresponde a sistemas más equilibrados en términos de tamaño poblacional (v. Berry, 1965).

en consecuencia de ello, el objetivo de controlar el crecimiento del centro asumió una importancia crucial, al igual que su contrapartida: el estímulo al crecimiento de la periferia.

En esencia sus recomendaciones consistían en lo siguiente:

- a. Prohibición de localización de nuevas industrias en el A.M. de Caracas a excepción de aquellas pequeñas y medianas destinadas a atender la demanda local; se decretó además el traslado de algunas industrias ya localizadas en ella que, como las cementeras y siderúrgicas, generaban altos niveles de contaminación.
- b. Otorgamiento selectivo de financiamiento público y eventual exoneración del impuesto sobre la renta a las nuevas industrias a localizarse en el eje Tejerías-Maracay-Valencia-Puerto Cabello.
- c. Otorgamiento de financiamiento público y exoneración de impuestos a las nuevas industrias a localizarse en el resto del país, incluida la subregión del Tuy Medio comprendida en la Región Metropolitana de Caracas.
- d. Concentración de los esfuerzos del Estado en el estímulo al desarrollo industrial de cinco "centros regionales prioritarios": Barquisimeto, Maracaibo, San Cristóbal-La Fría, Barcelona-Puerto La Cruz-Cumaná y Ciudad Guayana-Ciudad Bolívar.

El VI Plan de Desarrollo de la Nación (1980-1985) ratifica esa orientación y procura consolidarla por medio del fortalecimiento de los organismos regionales de desarrollo y la formulación de planes regionales. En ese mismo período, con

la creación en Cordiplan de la Dirección General de Coordinación y Planificación del Desarrollo Regional y del Ordenamiento del Territorio, se otorga a la planificación del desarrollo regional la misma importancia y jerarquía que a la planificación global y sectorial.

Debe señalarse, sin embargo, que en este período se hacen explícitos los primeros efectos de la crisis de la deuda externa y se inicia el vertiginoso proceso de devaluación de la moneda, que se mantenía estable desde 1959. Como es natural, tal situación limitó los alcances de las políticas territoriales propuestas, que, como se señaló, dependían en una elevada proporción de la capacidad de financiamiento del Estado.

El VII Plan de la Nación (1985-1990), aunque mantiene la misma orientación estratégica, introduce un cambio relevante: abandona la política de fortalecimiento de los organismos de desarrollo regional desplazándola hacia las gobernaciones estatales con el argumento de que es en éstas donde reside el poder político real de ámbito regional.

El VIII Plan (1990-1995), bautizado elocuentemente como “El gran viraje”, introduce formalmente la idea de la desregulación de la economía¹⁶ y, en consecuencia, la proposición de dejar al libre juego de las fuerzas en el mercado la conducción del proceso de desarrollo, limitando la intervención del Estado a casos excepcionales.

Su diagnóstico de la situación territorial del país es sustancial-

16 / No deja de ser paradójico que la esencia de lo que aún sigue definiéndose como “plan” sea precisamente el antiplan.

17 / Debe recordarse que ese gobierno tuvo una vida bastante azarosa, marcada por un levantamiento popular de gran envergadura a escasos días de su instalación (febrero de 1989), dos intentos de golpe de Estado (febrero y noviembre de 1992) y por último la destitución del Presidente de la República por parte de la Corte Suprema de Justicia a poco más de un año de culminar el período constitucional; en semejante contexto era tal vez pedir demasiado

mente coincidente con los que se encuentran en los planes precedentes en cuanto al reconocimiento de la presencia de agudos desequilibrios, pero ubica el origen de ellos en una causa diferente: el opacamiento de las ventajas comparativas de la provincia por la creación, debido a la acción del Estado, de “ventajas artificiosas” en el centro (Cordiplan, 1990:71-90). De allí que la receta para corregir los desequilibrios territoriales sea simple: eliminar las “ventajas artificiosas” del centro para “poner en valor las ventajas de otras regiones”. Se postula igualmente, sin esforzarse por demostrarlo, el fortalecimiento del potencial de estas últimas como resultado de la apertura económica que, a juicio de los autores, favorecería la atracción de inversiones hacia otras regiones distintas de las tradicionalmente más dinámicas.

Consecuentemente con ese enfoque, se propone también abandonar la política de los centros regionales prioritarios por entenderse ésta como otra forma de crear “ventajas artificiosas”, independientemente de que ella favoreciera a regiones distintas de las tradicionales.

Se hace además una apuesta muy alta al fortalecimiento de las autonomías regionales, centrado fundamentalmente en las reformas que proponen la elección directa de gobernadores, alcaldes y parlamentarios, la transferencia de competencias del gobierno central a los estatales y locales y la reforma del situado constitucional: “La descentralización política, administrativa y financiera contribuirá a crear bases sólidas para el desarrollo regional, el cual implicará **necesariamente**

exigirle énfasis y coherencia en una materia que, como la territorial, en la práctica ha tendido a ser relegada por los distintos gobiernos.

18 / Ver al respecto la evaluación ensayada por Cordiplan (1978); Clichevsky y Rofman (1991) llegan a conclusiones semejantes en relación con la experiencia argentina.

una **desconcentración eficiente** de población y actividades en el territorio" (Cordiplan, 1990:79, negritas nuestras).

Como ya se ha señalado, las orientaciones de política territorial contenidas en los planes de la nación han sido aplicadas débilmente y tal vez incluso sin demasiada coherencia, aparte de que el último plan analizado proponía una ruptura radical con las que hasta entonces habían prevalecido, cuando menos en la forma.¹⁷ Tampoco existe, como también se ha señalado, una evaluación medianamente rigurosa de sus efectos. No obstante, un análisis reciente (Negrón, 1991b) sugiere que las políticas dirigidas a los centros regionales de desarrollo definidos a partir del V Plan resultaron cuando menos parcialmente frustradas: además de registrarse un retroceso en la jerarquía industrial de Maracaibo, la segunda aglomeración urbana del país, los centros regionales más beneficiados parecerían ser los más cercanos al centro nacional: Barquisimeto y Barcelona-Puerto La Cruz. Habría que añadir que, de acuerdo con algunas hipótesis, la atenuación del crecimiento del centro nacional y la dinamización relativa de algunos centros regionales habría dependido más de tendencias ya presentes en la economía **antes** de la formulación del V Plan que de las políticas mismas.¹⁸

Aunque esas políticas se han orientado fundamentalmente a la ordenación del territorio nacional como un todo, no dejaron de tener una influencia significativa aun cuando indirecta en las políticas de ordenación urbanística, especialmente las relativas al A.M. de Caracas; además, como ya se

19 / En 1986 el Ministerio del Desarrollo Urbano, a través de su Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico, llegó a elaborar un anteproyecto de desconcentración de Caracas que proponía la reubicación fuera de ella de casi medio millón de habitantes, equivalente al 40 por ciento de la población residente en áreas urbanas informales (Mindur, 1986).

20 / Hasta fines de los ochenta los gobernadores de estado fueron de libre designación y remoción del Presidente de la República, mientras que la única instancia de gobierno de elección local era el Concejo

vio, se supone que es precisamente el Plan de la Nación el instrumento que establece las orientaciones básicas de la planificación física y espacial nacional y asegura la coordinación de las políticas regionales y urbanas.

Como se ha observado, aquellas tuvieron como *leit-motiv* el frenar el crecimiento de esa área metropolitana, incluso eventualmente revertirlo.¹⁹ De esa preocupación surgió la tesis de que los problemas de las ciudades grandes y en especial del A.M. de Caracas y su zona de influencia se resolvían fuera de ellas. En otras palabras, se postulaba que la estrategia central para esas aglomeraciones debía articularse en un espectro de políticas **para el resto del territorio**, dirigidas a aliviar las presiones para la localización de actividades y población en las primeras. Aunado a la debilidad de los gobiernos regionales y locales,²⁰ esto condujo al virtual abandono de las políticas propiamente urbanas. Como al mismo tiempo, como ya se ha señalado, esas políticas territoriales se ejecutaban débil y contradictoriamente,²¹ el resultado fue que las ciudades grandes siguieron expandiéndose pero de manera crecientemente caótica, especialmente en lo referente a la localización residencial de los sectores de ingresos más bajos. Formalmente, por lo general, para ellos no existían ni áreas ni políticas que permitieran su localización, por lo que, en la medida en que seguían llegando a esas ciudades o se expandían en razón de su crecimiento vegetativo, la respuesta fue la intensificación de la ocupación ilegal de nuevas áreas supuestamente no susceptibles de desarrollo y de la densificación de las ya existentes.

Municipal, con atribuciones legislativas pero no ejecutivas. Esa debilidad política reforzaba la gerencial y la financiera.

21 / Esto se refleja en el comentado señalamiento que hacía el VIII Plan a las "ventajas artificiosas" del centro; igualmente es interesante notar cómo durante el período del V Plan, cuando se enfatizaba la necesidad de reducir el apoyo del sector público a las aglomeraciones de mayor concentración, se tomó una decisión de tanta trascendencia como la de iniciar la construcción del Metro de Caracas.

La dinámica de estos procesos es conocida: la ocupación ilegal ocurre en una primera fase sin servicios y con la erección de estructuras habitacionales precarias. Con el paso del tiempo, estas últimas se van consolidando a la vez que el Estado, de buen grado o no, se ve obligado a intervenir, contrariando con frecuencia su discurso formal, para proveer los servicios urbanos básicos.²²

Esa dinámica tiene dos consecuencias que interesa destacar: por una parte sanciona lo que formalmente se había pretendido negar, mientras que por la otra induce a una inversión seguramente mayor de la que se hubiera requerido en el caso de haberse permitido que tales procesos se condujeran en el marco de la legalidad. Adicionalmente plantea una situación en la cual se fomenta la consolidación de esos asentamientos en áreas en las cuales no siempre la estabilidad de los terrenos está garantizada y donde casi nunca están asegurados los derechos de permanencia de los pobladores. El resultado es lo que en otra parte se ha definido como el **crecimiento metropolitano vergonzante** (Negrón, 1995), es decir, un proceso en el cual el crecimiento metropolitano se consolida contra la voluntad expresa (pero con la aceptación tácita) de los poderes públicos y en condiciones en las cuales se generan situaciones que en otras circunstancias se habrían podido evitar o, cuando menos, atenuar.

Las políticas urbanas en las últimas tres décadas

Una evaluación más específica de las políticas urbanas y,

22 / En abril de 1974 se creó, por Decreto presidencial, la "Comisión para el estudio y formulación de un programa de ordenamiento de las áreas ocupadas por los barrios pobres de las ciudades del país". Aparte de su limitado efecto real, debe notarse que tal comisión se creó para intervenir sobre lo ya ocurrido.

sobre todo, de sus resultados concretos, comporta una tarea bastante más compleja que la precedente ya que, aparte de los planteamientos generales contenidos en los distintos planes de desarrollo de la Nación previamente analizados, no puede decirse que en Venezuela haya existido una política urbana nacional en sentido riguroso. En el papel, el sistema venezolano de planificación en materia territorial está constituido por un sistema jerarquizado de planes –lo que se ha llamado los “planes en cascada”– que incluye entre otros:

- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
- Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio;
- Los Planes de Ordenación Urbanística;
- Los Planes de Desarrollo Urbano Local.

En teoría –aunque las respectivas leyes suelen prever las excepciones– la elaboración de aquellos de menor jerarquía presupone la existencia de los de jerarquía superior; de hecho, como se verá más adelante, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, lo mismo que los respectivos planes regionales, nunca ha llegado a ser formulado.

En marzo de 1988 entra en vigencia, después de unos treinta años de espera, una ley específica reguladora de la materia urbanística, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), a la cual se le han formulado diversas críticas entre las que destacan sus excesos centralistas y reglamentistas y la ausencia de previsiones para los casos de áreas metropolitanas constituidas por más de un municipio (Rodríguez García,

1993). Aunque absurdamente pretende “legislar asuntos de contenido técnico” (*ibid.*), ella, como es lógico, no alcanza realmente a formular una política como tal sino que define las competencias en materia urbanística de los distintos niveles de gobierno, más específicamente del Ejecutivo Nacional, que actúa a través del Ministerio del Desarrollo Urbano, y los municipios. Al primero corresponde en efecto, entre otras tareas, formular y ejecutar la política de ordenación y desarrollo urbanístico, establecer los instrumentos de la ordenación urbanística nacional y coordinar las actuaciones urbanísticas, lo que en propiedad no ha ocurrido, limitándose hasta ahora a la redacción de los planes de ordenación urbanística (POU) de diversas ciudades. La elaboración de los planes de desarrollo urbano local (PDUL),²³ que deben enmarcarse dentro de los primeros, corresponde a los gobiernos locales; en la práctica, por la debilidad de estos últimos, también esta tarea ha sido asumida en muchos casos por el ministerio.

En 1993, la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (CNOT),²⁴ a través de su Secretaría Técnica, formuló el proyecto de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio (CNOT, 1993), el cual, sin embargo, nunca ha sido aprobado. No obstante, vale la pena hacer referencia a algunos de los aspectos contenidos en la correspondiente exposición de motivos y en su articulado, que ratifican el diagnóstico de los planes de la Nación desde el V hasta el VII pero en cambio contradicen la orientación general del VIII, período durante el cual dicho proyecto es formulado, y más claramente, como se verá más adelante, la del IX.

23 / Otra crítica que se ha hecho a la LOOU es la semejanza de contenidos entre el POU y el PDUL, lo que hace que la pretendida distinción entre esas dos escalas de la planificación resulte irrelevante.

24 / La CNOT está integrada por representantes de Cordiplan, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Relaciones Interiores, Ministerio de la Defensa, Ministerio de Fomento, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio del Desarrollo Urbano y Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y

Frente al énfasis desregulador del VIII Plan, este proyecto recupera y quizá acentúa la orientación dirigista de las políticas territoriales, clasificando los centros urbanos y las áreas de localización industrial en cuatro categorías:

- a. Centros subregionales a estimular;
- b. Centros regionales a consolidar, controlar y ordenar;
- c. Centros a no estimular;
- d. Centros a desestimular.²⁵

Las políticas de estímulo se centrarían en la dotación y mejoramiento de los servicios y equipamientos urbanos, el establecimiento de tarifas preferenciales para la prestación de los servicios públicos y el otorgamiento de incentivos crediticios y fiscales para el fomento de las actividades productivas. En el extremo opuesto se encuentran planteamientos restrictivos a la localización de nuevas industrias y la relocalización de algunas existentes así como la reducción de las densidades urbanas en las nuevas áreas de desarrollo o en aquellas sujetas a rezonificación. Su diferencia esencial con los planes de la Nación desde el V hasta el VII consiste en la propuesta de abandonar las políticas de estímulo a los antiguos centros regionales prioritarios, orientándola en cambio hacia un conjunto de ciudades intermedias.

Como objetivo específico más importante de ese proyecto resalta la intención de “Modificar los patrones tradicionales de ocupación del territorio en la región centro-norte-costera e impulsar la desconcentración industrial”, para lo cual se

Defensa; la Presidencia corresponde al Jefe de Cordiplan, mientras que la Secretaría Técnica es ejercida por el Ministerio del Ambiente.

25 / En verdad se trata de un solo centro, que es precisamente el A.M. de Caracas.

define como elemento clave el impulso al “desarrollo del área inmediata de influencia del eje Orinoco-Apure” (CNOT, 1993).

La contradicción de ese proyecto, cuya autoría, como se señaló, corresponde a la Secretaría Técnica de la CNOT ejercida por el Ministerio del Ambiente, con los planteamientos del VIII Plan resulta evidente y traduce las contradicciones existentes entre dicho ministerio y Cordiplan, a quien corresponde la presidencia de la comisión y la formulación, a través del Plan de la Nación, de los lineamientos más generales de la ordenación territorial. Se entiende así por qué ese proyecto nunca pudo ser concretado en un plan propiamente dicho.

Se concluye entonces, de este somero análisis, no sólo que no ha existido una política urbana específica de ámbito nacional, sino también que ello no será posible mientras subsistan las contradicciones entre los organismos a los cuales esa responsabilidad compete o bien no haya un claro deslinde de esas mismas responsabilidades. Además, como en los hechos no se cumple el principio del sistema jerarquizado de planes, la única alternativa posible para evaluar las políticas urbanas concretas consiste en el análisis de los contenidos de los planes urbanos específicos.

A partir de 1974, con el impacto del primer *boom* petrolero, se produce una importante expansión de la actividad inmobiliaria, especialmente la privada, que tuvo entre sus consecuencias la elevación de los precios de los suelos y las viviendas. Los planes reguladores, redactados por el Ministerio de Obras Públicas, introducen por primera vez metas de tipo económico y abarcan un ámbito más amplio que el área urbana propiamente dicha. Sin embargo, no habiéndose acompañado de políticas concretas terminaron como simples planos de zonificación (Vallmitjana *et al.*, 1994:44). Entre 1980 y 1988, el Ministerio del Desarrollo Urbano inicia, con los llamados planes rectores de desarrollo urbano, lo que

algunos han definido como una nueva generación de planes (*op. cit.*:45) aunque las diferencias con los anteriores no resultan totalmente claras más allá de una apertura a la participación local (*ibid.*). En todo caso, entre septiembre de 1980 y mayo de 1983, Mindur produce 29 de esos planes para ciudades de diferente jerarquía e importancia (Cordiplan, 1983) sin que resulte clara la existencia de un orden de prioridades.

Puede afirmarse, en consecuencia, que los planes urbanos elaborados hasta finales de los ochenta concluyeron en simples ordenanzas de zonificación, que tal vez lograron establecer un cierto orden en el desarrollo de las áreas controladas de las ciudades; sin embargo, de ellos no se deduce la existencia de una orientación general de políticas ni, en particular, deriva una incidencia significativa ni en el control ni en la ordenación de los asentamientos espontáneos, pese a que ellos alojan alrededor del 50 por ciento de la población urbana venezolana.

A raíz de la entrada en vigencia de la LOOU en 1988, la ya comprobada productividad de Mindur se ve reconfirmada: para 1990 se habían concluido o estaban en curso de elaboración unos 200 planes y otros estudios urbanísticos, la mayoría por contratación; sin embargo, persiste la falta de claridad en cuanto a prioridades y, sobre todo, se plantea la incertidumbre de cómo un volumen tan elevado de estudios podría ser revisado y gestionado por el reducido personal adscrito a esas tareas dentro del ministerio (Vallmitjana *et al.*, 1994:54-55). Además, ya en relación a su contenido, la ausencia de orientaciones estratégicas en los mismos, su heterogeneidad metodológica y la persistencia del enfoque normativo (*op. cit.*:56) alimentan los temores de que una vez más ese esfuerzo termine resultando en un conjunto de documentos con poca o nula capacidad para incidir sobre la realidad.

Puede entonces concluirse, a modo de síntesis, que en general, durante el período en estudio, las políticas específi-

camente urbanas fueron las grandes ausentes en el panorama de la dinámica social venezolana.²⁶ Ingenua o cínicamente, todas las cartas se jugaron a una supuesta política territorial de escala nacional que, más allá de las críticas que se le puedan hacer, fue ejecutada débil y contradictoriamente. De ese modo, el crecimiento de las ciudades fue dejado, en lo esencial, en manos de la especulación inmobiliaria y de la iniciativa espontánea y fuertemente desorganizada de los estratos de menores ingresos en acelerada expansión, interviniendo en general el sector público de manera esporádica y descoordinada para tratar de corregir situaciones coyunturales de emergencia.

Por las razones que se han analizado, el relativamente alto volumen de planes urbanos producidos en el período –casi todos por iniciativa del gobierno central– tuvo una función más que nada ritual, sin incidencia efectiva sobre el gobierno de las ciudades y la gestión de su crecimiento

La importante capacidad de intervención autónoma que durante un tiempo la renta petrolera posibilitó al Estado, permitió a éste solventar al menos puntualmente muchas situaciones urbanas críticas, dotar a algunas ciudades de equipamientos razonablemente modernos y eficientes, desarrollar una importante infraestructura territorial e incluso embarcarse –es el caso de Ciudad Guayana– en la ambiciosa tarea de planificar y construir una nueva ciudad.²⁷ Ello no bastó sin embargo para que pudiera controlar el crecimiento de las ciudades, incluida la nueva.

26 / Aunque hubo alguna otra experiencia asimilable, la excepción más notoria fue la del A.M. de Caracas. En ella, gracias a la actuación de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU), se desarrollaron, desde su creación en 1960 hasta su disolución al inicio de los noventa, muy valiosos estudios de diagnóstico y proposiciones estratégicas para su desarrollo futuro. Sin embargo, debido al carácter puramente asesor de esa oficina, a la ausencia de instrumentos ejecutivos idóneos y a la falta de interés y voluntad política de los concejos municipales, también en este caso la mayoría de las proposiciones más importantes resultaron frustradas.

El deterioro creciente de la calidad de la vida en las ciudades condujo al surgimiento de un amplio espectro de movimientos urbanos de base –por lo general, pero no siempre, radicados en los sectores residenciales de clase media– cuyo estímulo a la puesta en ejecución de las políticas de descentralización y a la atención a los problemas urbanos específicos, incluidos los ambientales, tradicionalmente descuidados, no puede desestimarse. Aunado al agotamiento de la capacidad de intervención autónoma del Estado, ese fenómeno constituye tal vez una de las explicaciones clave del nuevo rumbo que, en un contexto de alta incertidumbre política y económica, parecen tomar las políticas urbanas en la década de los noventa.

El surgimiento de la cuestión metropolitana

Más allá de una clasificación censal que permite identificar las “áreas metropolitanas” mayores de 100 mil habitantes, no hay en Venezuela –al igual que en muchos otros, tal vez la mayoría de los países– una conceptualización aceptablemente rigurosa dotada de algún potencial operativo del fenómeno metropolitano.²⁸ Y sin embargo, él constituye cada vez más la expresión por excelencia de los procesos contemporáneos de expansión urbana. Así, hace mucho que Caracas desbordó la primitiva conurbación de los cinco municipios que ocupan el valle, extendiéndose al norte hacia el litoral, al este hacia los antiguos burgos rurales de Guarenas y Guatire y al sureste hacia los valles del Tuy; a lo largo de la Autopista Regional del Centro, Maracay se transforma en el polo de gravitación

27 / Lo que pudiera llamarse el espíritu de los tiempos lo ilustra el hecho de que, entre los sesenta y finales de los setenta, llegaron a desarrollarse en Venezuela al menos otros cuatro proyectos, con sus respectivos planes, de nuevas ciudades.

28 / Muy recientemente nosotros mismos hemos realizado un intento en esa dirección (Negrón, 1996) sin haber podido identificar antecedentes significativos con alcances que fueran más allá de lo académico.

de una densa constelación de ciudades, zonas industriales y áreas de producción agrícola y pecuaria que se extiende hasta Las Tejerías, unos 50 kilómetros al este; Valencia, cuya integración con Maracay conoce todavía una débil resistencia en la geografía, es el corazón de un sistema que se extiende al norte hasta Puerto Cabello y los complejos petroquímicos de El Palito y Morón. Y la situación se repite, tal vez con menos espectacularidad pero con la misma consistencia, en un buen número de otras ciudades venezolanas que incluyen en primer lugar los que desde el V Plan de la Nación vienen identificándose como los cinco “centros regionales prioritarios”.

No nos extenderemos aquí en consideraciones acerca de los serios retos que la creciente preeminencia del fenómeno metropolitano plantea al gobierno de las ciudades, remitiéndonos más bien a las agudas observaciones de Martinotti. Nos limitaremos a postular la convicción de que se trata de un desafío lo suficientemente exigente como para que se lo considere como la más urgente prioridad de las políticas urbanas, tanto las de ámbito nacional como las locales.

¿Hacia una estrategia urbanística nacional?

Considerando las atribuciones que, como se ha visto, la LOAC asigna a Cordiplan en lo referente a la ordenación territorial y urbana, no hay duda en cuanto a que una formulación realista y coherente de acciones a futuro en la materia debe fundamentarse en las orientaciones estratégicas que al respecto defina el Plan de la Nación.

Del contenido del IX Plan de la Nación (1995-2000) en esta materia, sin embargo, conocemos solamente un primer documento que esboza los lineamientos generales de desarrollo propuestos a partir de una estrategia centrada en la transformación competitiva del país dentro de un marco de desarrollo sustentable y equitativo (Cordiplan, 1995:36-41). Se establece igualmente que, dada la acentuada imperfección

del mercado venezolano, al Estado corresponderá “garantizar que los beneficios del libre juego de la oferta y la demanda llegue (sic) a los ciudadanos y a las empresas, optimizando los factores para producir bienes de calidad a un precio justo y mejorando la productividad y la eficiencia”, así como “fortalecer su rol de provisión de servicios y de redistribución del ingreso” (Cordiplan, 1995:229), lo cual puede resumirse en la idea del “Estado facilitador”. Frente a las tendencias a la globalización de la economía, se plantea que “Venezuela puede y debe ofrecerse al hemisferio occidental como centro de servicios regionales, como punto de encuentro y como escenario para los foros políticos y de relación empresarial, la confluencia cultural y la cooperación internacional en beneficio del desarrollo. Debe convertirse progresivamente en un importante Centro Regional de América” (Cordiplan, 1995:45).

El documento –contrariamente a lo que ocurría con el VIII Plan que le precedió– asigna una importancia de primera magnitud al ordenamiento territorial y la conservación del ambiente en función del logro del desarrollo sustentable, destacando no obstante que el principio del apoyo a la competitividad exige “optimizar el juego de economías y deseconomías de aglomeración dentro del sistema urbano” y aprovechar las ventajas comparativas que ofrecen los recursos naturales de la nación, los cuales sin embargo se localizan en su mayoría en el sur y el oriente del país, zonas relativamente marginadas que exigirían un considerable esfuerzo para dotarlas de los equipamientos e infraestructuras fundamentales necesarios. Esto sin embargo establece una contradicción –cuya resolución, más allá de sugerir un orden cronológico de las actuaciones, no se detalla en el documento– con la inserción del país en los procesos de globalización en curso: en efecto, se plantea que “Los altos costos involucrados en desarrollar infraestructuras y equipamientos urbanos de nivel hemisférico obligan a concentrarlos en una primera fase, en favor del conjunto Caracas-Valencia, Maracaibo y Barquisimeto”, a la vez que la elevación de la

eficiencia de la industria, del terciario superior y del turismo internacional de alto nivel implica el apoyo y la ordenación de aquellos núcleos y corredores urbanos ya consolidados en esas funciones (Cordiplan, 1995:208-209).

Una novedad que debe destacarse, nunca antes planteada en los planes de la Nación, es la referencia explícita al **diseño urbano** como instrumento indispensable en la procura de los más altos niveles de calidad ambiental en las ciudades (*ibid.*:217). Se plantea así mismo la profundización del ya iniciado proceso de descentralización, enfatizando la necesidad de elevar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales y el fortalecimiento de sus finanzas.

En lo relativo a las políticas hacia los asentamientos urbanos informales, a cuya considerable magnitud ya se ha hecho mención, se plantea una estrategia dirigida a su vinculación efectiva con las áreas urbanas formales y a la homologación de los estándares urbanos. Esta estrategia se propone bajo el entendido de que no se trata solamente de un problema físico-espacial, sino que la ordenación urbanística y la calidad ambiental deben entenderse como instrumentos de la solidaridad social.

Tales orientaciones encuentran correspondencia en una de las siete acciones que en materia de ordenación urbanística se propone para el quinquenio: "Revalorizar e invertir en la conservación y mejoramiento del ambiente urbano y rural, principalmente en aquellos que presentan un mayor deterioro y que inciden determinadamente en la calidad de la vida" (Cordiplan, 1995:217).

En resumen, de los lineamientos del IX Plan de la Nación es posible destacar las siguientes orientaciones estratégicas en materia de políticas territoriales y urbanas, enmarcadas dentro de una orientación más general guiada por el objetivo central de transformación de la economía rentista tradicional

en una economía productiva que, en consecuencia, se apoye en el reconocimiento de la competitividad de los distintos sectores y territorios pero siempre dentro de los principios del desarrollo sustentable y equitativo:

- Se reconoce el rol que a la organización territorial y urbana corresponde jugar en el desarrollo y fortalecimiento de la competitividad de las actividades productivas.
- Se identifica en particular en las grandes aglomeraciones urbanas e industriales un instrumento de primer orden para el logro de los objetivos del desarrollo sustentable, a condición de que en ellas se garanticen altos niveles de calidad ambiental.
- Se recomienda dar prioridad en el corto plazo a las acciones dirigidas al fortalecimiento y ordenación del crecimiento del eje Caracas-Valencia y a las aglomeraciones de Barquisimeto y Maracaibo, estimándose que las ventajas acumuladas que en ellas se localizan permitirían impulsar una incorporación rápida y favorable del país en los procesos de globalización.
- A más largo plazo se recomienda orientar los esfuerzos de dotación de infraestructuras y equipamientos territoriales y urbanos hacia las regiones oriental y meridional a fin de poner en valor los recursos naturales existentes en ellas, asociados al fortalecimiento de la competitividad de la economía nacional.
- La integración de los asentamientos urbanos informales a la ciudad formal se reconoce como una necesidad ineludible, en función tanto del estímulo a la eficiencia del aparato productivo urbano como del logro de la solidaridad social.
- Se reconoce en el diseño urbano un instrumento indispensable para alcanzar niveles satisfactorios de calidad ambiental en las ciudades, que son simultáneamente valores socioculturales y económicos.
- La profundización y fortalecimiento de las políticas de descentralización es indispensable en función de la consecución de una gestión urbana eficaz en términos

económicos y de calidad de la vida que, al mismo tiempo, exprese las necesidades y aspiraciones legítimas de las distintas comunidades.

La concreción de esas orientaciones territoriales y urbanísticas del Plan de la Nación corresponde al Ministerio del Desarrollo Urbano y a los poderes municipales. Para ello existe una serie de instrumentos y de lineamientos de acción imposibles de analizar en este documento.

EPÍLOGO

Algunas reflexiones provisionales

De lo dicho parece posible reconocer que, durante casi todo el largo período analizado, dos problemas han monopolizado la atención de los planificadores territoriales venezolanos y, en menor grado, de los investigadores sobre la materia: el tamaño excesivo del área metropolitana de Caracas y la aspiración a corregir los desequilibrios territoriales.

Las dificultades para resolverlos suelen asociarse fundamentalmente a dos tipos de factores: las contradicciones de las políticas o, más precisamente, las contradicciones entre el discurso y la acción, y la confusión en relación con las competencias, tanto entre dependencias del Poder Ejecutivo Nacional (fundamentalmente Cordiplan, Mindur y Marnr) como entre éstas y las alcaldías, sin que haya faltado quien haya mencionado el centralismo excesivo del Estado venezolano.

La existencia e importancia de tales factores parecen innegables, pero por encima de ellos pareciera gravitar uno todavía más decisivo: los errores de diagnóstico. En efecto, al menos en opinión de quien escribe, las políticas territoriales y urbanas venezolanas se han orientado a resolver problemas que en realidad no existían, por lo cual era imposible que se desembocara en otra cosa distinta que los fracasos sistemáticos.

En cambio, contrariamente a lo que muchas veces se ha dicho, por detrás de ellas ha estado siempre la preocupación por la eficiencia económica y no únicamente la aspiración a cumplir con algún desiderátum de impronta espacialista. Esa preocupación emerge muy claramente cuando, a mediados de los setenta, se formulan las políticas territoriales asociadas al V Plan de la Nación, cuyas concepciones básicas tienen una continuidad tan sorprendente que incluso se mantienen quince años después en el VIII Plan, uno que se supone debería estar en las antípodas ideológicas del primero; divergencia ideológica que efectivamente se expresa, pero no en el diagnóstico territorial propiamente dicho sino más bien en la identificación de las causas que determinaron esa organización particular del territorio. En la interpretación original que inspira el V Plan —el estudio del Cendes— la causa está en las relaciones de dependencia a las que estaría sujeta Venezuela; en el VIII, en el intervencionismo de un Estado miope, empeñado en crear “ventajas artificiosas” en determinados centros y regiones. También hay, desde luego, diferencias en las prescripciones: según el VIII Plan bastará con dejar funcionar libremente al mercado para que las distorsiones se corrijan; según el V en cambio es necesaria la intervención del Estado para corregir distorsiones que en gran medida se han hecho crónicas. Nótese, sin embargo, que tal intervención está centrada en acciones de carácter económico y fiscal y que con ello lo que por último se persigue es alcanzar un funcionamiento más eficaz de la economía a través de un uso que se presume racional de las potencialidades territoriales.

Llegamos entonces aquí al punto que nos interesa: no es cierto que en América Latina y el Caribe los estudios urbanos y territoriales hayan desdeñado las consideraciones económicas; por el contrario, nos parece que es precisamente eso lo que distingue las generaciones de urbanistas y planificadores territoriales postsesenta de las precedentes, más ligadas a la tradición de la planificación espacial. Podemos concluir entonces que el problema no residió en la falta de conciencia acerca del elevado peso de

los aspectos económico-territoriales sino más bien, como se dijo unas líneas más arriba, en una inadecuada comprensión de las modalidades de funcionamiento del territorio, tema que se tocó al inicio de este ensayo y sobre el que no se retornará.

En el caso venezolano, los lineamientos del IX Plan de la Nación permiten albergar cierta esperanza de que nos encontramos frente a un importante cambio de actitud o, por lo menos, de enfoque teórico. En efecto, ellos sugieren una aproximación menos prejuiciosa a los fenómenos de las grandes aglomeraciones y una mejor comprensión de su potencial para la dinamización de la economía interna y la vinculación de ésta con la economía internacional.

Preocupa, sin embargo, la ausencia en dicho documento de cualquier referencia, ni siquiera implícita, a la emergencia de la cuestión metropolitana,²⁹ donde no solamente los problemas de competencia y complementariedad entre centros urbanos tanto como el de las relaciones ciudad/región adquieren una actualidad apremiante, sino que además los de gestión y gobierno asumen complejidades inéditas.

Preocupa también el nivel de generalidad de ese documento: entendiéndolo que una primera aproximación no podía tener un carácter muy diferente, es imposible no constatar que desde entonces han pasado más de tres años y que al gobierno que lo produjo le queda apenas pocos meses de gestión³⁰ sin que, hasta donde conocemos, haya habido alguna profundización en los importantes temas elencados.

29 / Para comenzar, la complejidad reside en el mismo concepto de metrópoli, acerca del que se está lejos de tener alguna forma de consenso. Por nuestra parte englobamos en él aquellas unidades funcionales urbanas de más de un millón de habitantes y constituidas por más de un municipio (para un intento de aproximación más elaborado, cf. Negrón, 1996).

30 / Este artículo se terminó de redactar en junio de 1998.

BIBLIOGRAFÍA

ABEUCCI, Marta (1987)
"Causación acumulativa en el crecimiento económico regional en Venezuela", *Urbana*, N° 8, Caracas.

BERRY, Brian J. L. (1965)
"City Size Distribution and Economic Development", en Friedmann, John and William Alonso, *Regional Development and Planning. A Reader*, segunda impresión, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

CASTELLS, Manuel (1973)
La question urbaine. Paris: Maspero (hay edición castellana, *La cuestión urbana*, por Siglo XXI Editores).

CENDES (1971)
Desarrollo urbano y desarrollo regional, 2 vols., Congreso Nacional de Arquitectos, Caracas.

CLICHEVSKY, Nora y ROFMAN, Alejandro (1991)
"Pianificazione urbana e regionale in Argentina: una revisión crítica", en Piccinato, Giorgio, a cura di, *Città, territorio e politiche di piano in America Latina*. Milán: Franco Angeli.

CNOT (1993)
"Plan Nacional de Ordenación del Territorio: Propuesta de Decreto". Caracas: mimeo.

CORDIPLAN (1974)
Centros poblados para la desconcentración nacional. Caracas: mimeo.

CORDIPLAN (1978)
"Evaluación del V Plan: Ordenación económica del territorio y desarrollo regional". Caracas: mimeo.

CORDIPLAN (1983)
La planificación en Venezuela. Compilación sistemática de legislación 1958-1983. Caracas: Cordiplan.

CORDIPLAN (1990)
"El gran viraje: Lineamientos del VIII Plan de la Nación". Caracas: Cordiplan.

CORDIPLAN (1995)
"Un proyecto de país: Documentos del IX Plan de la Nación". Caracas: Cordiplan.

CHEN, Chi-Yi (1978)
Desarrollo regional y ordenación del territorio: mito y realidad, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

HARDOY, Jorge Enrique (1990)
"La investigación urbana en América Latina durante las últimas décadas", en Coraggio, José Luis, ed., *La investigación urbana en América Latina/ Caminos recorridos y por recorrer: las ideas y su contexto*, Quito: CIUDAD.

MARTINOTTI, Guido (1994)
The New Morphology of Cities, Wien: Unesco/MOST.

MINDUR (1986)
"Anteproyecto del plan de desconcentración de la ciudad de Caracas". Mimeo. Caracas: Dirección General de Desarrollo Urbanístico.

NEGRÓN, Marco (1991)
"El sistema venezolano de ciudades reconsiderado". Caracas: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela.

NEGRÓN, Marco (1991a)
"La gestación del plan urbano de Caracas de 1939 y su incidencia en la formación de la tradición urbanista venezolana: Conversación con Leopoldo Martínez Olavarría", en vv.aa., *El Plan Rotival: La Caracas que no fue*. Caracas: Ediciones del Instituto de Urbanismo.

NEGRÓN, Marco (1991b)
"Industrializzazione sostitutiva, politiche territoriali e crisi: una riflessione sulla esperienza venezuelana", en Piccinato, Giorgio, a cura di, *Città, territorio e politiche di piano in America Latina*. Milán: Franco Angeli.

NEGRÓN, Marco (1995)
"El crecimiento metropolitano vergonzante: la expansión en la segunda mitad del siglo XX", en Imbesi, Giuseppe y Elisenda Vila, compiladores, *Caracas: Memorias para el futuro*. Roma: Gangemi Editore.

NEGRÓN, Marco (1996)
"La planificación urbana local y el contexto metropolitano", *Urbana*, vol. 1, N° 19, Caracas.

NEGRÓN, Marco et al. (s.f.)
Las políticas regionales en Venezuela desde la perspectiva de la desconcentración y el sistema urbano. Caracas: Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela.

RODRIGUEZ García, Armando (1993)
Comunidad, urbanismo y construcción en Venezuela: Aspectos jurídicos. Caracas: PH Editorial.

SINGER, Paul (1979)
Economía política de la urbanización, 4ª edición. México: Siglo XXI (la edición original brasileña es de 1975).

VALLMITJANA, Marta et al. (1994)
"El ordenamiento territorial y urbano: reasunción de un poder perdido", en Chalbaud, Gabriela (coord.), *La distribución del poder II: descentralización del ordenamiento urbano y experiencias municipales exitosas*. Caracas: Copre/PNUD/ Editorial Nueva Sociedad.