

Algunas observaciones a la propuesta de equilibrio territorial de la V República

Some observations to the proposal of territorial equilibrium of the fifth (V) Republic

Elías Cordero*

Recibido: octubre, 2001 / Aceptado: noviembre, 2001

Resumen

El modelo económico instrumentado en Venezuela desde el inicio del período democrático, hace eclosión en 1989. Las reservas internacionales casi no existían (éstas no llegaban a \$ 300 millones) y se vencía un paquete bastante considerable de deuda externa de corto plazo (\$ 21.000 millones), para cuyo financiamiento las fuentes financieras internacionales exigían un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual se suscribió. Desde 1989 el mundo económico venezolano ha girado en torno a la materia macroeconómica, dejando de lado la planificación de la economía real, la política social y los aspectos territoriales del desarrollo. La presente administración acertadamente introduce lo regional en su política de desarrollo, pero sin considerar las ventajas que genera el centro concentrador. Ésta igualmente presenta unos lineamientos para desarrollar unos ejes territoriales. El presente trabajo tiene como propósito central comentar tales lineamientos desde el punto de vista teórico y práctico.

Palabras clave: territorio; aglomeración; economías; diseconomías y finanzas.

Abstract

The Venezuelan economic model orchestrated since the beginning of the democratic era was launched in 1989. The international currency reserves were almost inexistent –nearly US\$ 300 millions– and the period for paying a considerable high short-term external debt –US\$ 21,000,00– was about to expire. In order for the international funding sources to make funds available, they demanded a signed agreement between the Venezuelan Government and the International Monetary Fund (IMF).

Since 1989 the venezuelan economical world has been revolving around the macro economical issues, putting aside the planning of the real economy, social policies and territorial aspect of the nation development. The actual government administration righteously introduces the regional issues into its development policies, but without considering the advantages that are produced by the central region. The administration provides lines of actions for developing some regions, as well. The main purpose of this paper is to comment on such lines of actions from theoretical and practical viewpoint.

Key words: territory; agglomeration; economies; diseconomies and finance.

* Universidad de Yacambú, Lara-Venezuela. E-mail: eliascordero@hotmail.com

Introducción

El modelo económico instrumentado en Venezuela desde el mismo inicio del período democrático, caracterizado por una fuerte intervención del Estado en casi todos sus componentes, hace eclosión en 1989. Las reservas internacionales casi no existían (éstas no llegaban a \$ 300 millones) y se vencía un paquete bastante considerable de deuda externa de corto plazo (\$ 21.000 millones), para cuyo financiamiento las fuentes financieras internacionales exigían un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Esta situación, conjuntamente con otros acontecimientos, obligó a las autoridades venezolanas a firmar una carta de intención con el FMI, lo cual condujo al diseño e instrumentación de un Plan de Ajuste Macroeconómico, conocido como el Gran Viraje.

En términos espaciales el Gran Viraje tuvo una incidencia muy negativa por cuanto casi todo lo logrado por el país en materia de Desarrollo Regional y Ordenamiento del Territorio fue dejado de lado. Sólo aquellos aspectos asociados con la Política de Descentralización Administrativa y el componente Ambiental fueron tomados en cuenta, ya que los mismos no fueron objetados por los organismos multilaterales. Otra cosa sucedió con las consideraciones espaciales de la política económica. El mercado se encargaría de corregir estos aspectos.

Desde 1989 el mundo económico venezolano ha girado en torno a la materia macroeconómica, dejando de

lado la planificación de la economía real, la política social y los aspectos territoriales del desarrollo. Es importante señalar que Venezuela había logrado avances significativos en materia de desarrollo regional. La presente administración acertadamente introduce lo regional, sin considerar las ventajas que genera el centro concentrador; y presenta unos lineamientos al respecto. El presente trabajo tiene como propósito central comentar tales lineamientos desde el punto de vista teórico y práctico.

Equilibrio territorial para la República Bolivariana de Venezuela. Ocupemos y consolidemos el territorio

Propuesta: Descentralización Desconcentrada.

El programa de gobierno de la presente administración contempla que el objetivo final será un desarrollo más equilibrado del territorio, generando, en unos casos, y potenciando, en otros, una dinámica en la población favorable a zonas situadas en los ejes de desconcentración (Venezuela Analítica, 2000).

La imagen objetivo a alcanzar es: La extensión de la frontera efectiva de ocupación hacia el Sur, sobrepasando el Eje Orinoco-Apure y conectándose en Guasdalito y Santa Elena de Uairén, con Colombia y Brasil, respectivamente.

Desarrollo del eje de penetración fluvial Orinoco-Río Negro (Brasil).

- Fortalecimiento del terciario superior de Barquisimeto, Maracaibo, Puerto La Cruz, Barcelona, San Cristóbal y Ciudad Guayana.
- Fortalecimiento de una red de centros urbanos de apoyo a los sectores industriales potencialmente competitivos, a la agricultura en gran escala, al desarrollo minero y al desarrollo del Eje Orinoco-Apure.
- Establecimiento de un sistema multimodal de transporte, estructurado alrededor de los grandes ejes de integración internacional Caracas-Caribe, Caracas-Bogotá y Caracas-Manaos.
- Se estimulará el empleo en el campo a través de la integración de la producción de materias agrícolas con la localización de agroindustrias en las grandes zonas de producción: Apure, Barinas, Portuguesa, Cojedes, Guárico. Anzoátegui, Monagas y la Cuenca del Lago de Maracaibo.
- Se elaborarán los planes de manejo de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE). Manejo racional de las Zonas Protectoras.
- El Desarrollo Sustentable del Sur, proyecto de largo plazo ligado a una integración armónica con Colombia y Brasil, estará basado predominantemente en la comunicación aérea y fluvial para el desarrollo de aldeas sustentables y la protección de fronteras internacionales.

La estrategia para llevar adelante los objetivos anteriores está basada en el desarrollo de tres grandes ejes de desarrollo: 1) Occidental: Maracaibo-Guasdalito, 2) Oriental: Margarita-Ciudad Guayana y 3) Eje Orinoco-Apure. Esta estrategia tiene varias dimensiones: *Territorial* (desarrollo de un sistema de ciudades), *Económica* (diversificación del plantel productivo nacional, *Social* (aumento de la calidad de vida), *Ambiental* (protección e incorporación de recursos naturales al proceso productivo nacional), *Institucional* (descentralización) e *Internacional* (integración latinoamericana y con el resto del mundo).

La aplicación de esta estrategia global se dirigirá hacia:

- Fachada para la integración. El Plan de Desarrollo Regional debe considerar el carácter geopolítico de Venezuela que cuenta con tres contextos inmediatos denominados fachadas: la Fachada Caribeña, la Fachada Andina y la Fachada Amazónica.
- Dinámica Regional. La estrategia de desconcentración privilegiará las actividades productivas de acuerdo a la vocación y el potencial propio de cada región.
- Los Ejes de Desconcentración. Occidental, Oriental y Orinoco-Apure.
- El proceso de ocupación territorial futuro estará enmarcado en las siguientes estrategias de desarrollo:
 - Utilización de los ríos Orinoco y Apure como eje de convergencia de diversos proyectos y actividades.

- Fomento, impulso y reactivación del desarrollo de actividades productivas agrícolas e industriales, que contribuyan a impulsar y estabilizar el crecimiento poblacional.
- Incentivación de mecanismos que faciliten la integración de las diferentes economías de los espacios geográficos que conforman el área.
- San Cristóbal y Ciudad Guayana tendrán un intercambio comercial complementario.
- Promoción del desarrollo de los centros urbanos intermedios: Guasdualito, El Amparo, El Nula, La Victoria, Mantecal, Elorza, Bruzual, Puerto Nutrias, San Fernando, Puerto Páez, Caicara, Cabruta, Mapipe, Barrancas y Tucupita como apoyo a las actividades agrícolas, agroindustriales, de servicios y de navegación.
- Orientación de los esfuerzos, en una primera fase, a los desarrollos ribereños.
- Localización, a mediano plazo, de industrias mecánicas de apoyo a la actividad agrícola en los espacios intermedios.
- Desarrollo de la fase industrial asociada a las explotaciones madereras.
- Desarrollo de un turismo ecológico y de aventura basado en la navegación fluvial.
- Marco institucional. Reorientar y fortalecer la capacidad de gestión estratégica de las Corporaciones de Desarrollo Regional. Impulsar la

capacidad institucional de las gobernaciones y alcaldías

- Se establecerán Corporaciones Regionales de Planificación.

La referencia teórica y metodológica

El marco conceptual utilizado en el presente trabajo es el modelo centro periferia del desarrollo regional; o más estrictamente hablando aquel relativo a los conceptos teóricos que se refieren a las fuerzas centrípetas y centrífugas que intervienen en el proceso de desarrollo regional. El modelo fue aplicado por Friedmann, quien originalmente lo desarrolló en 1966, precisamente en conexión con Venezuela.

Este modelo es definido en términos de un crecimiento regional periférico dependiente o controlado por la región central (core region). El elemento crucial de este modelo es el énfasis que pone en lo que puede ser denominado como un patrón de dependencia-autonomía con un intercambio desigual entre el centro de la economía espacial de la nación y su periferia. Esta interrelación está basada en la noción de la “core region” como un centro de innovaciones. Las core region son “*subsistemas de la sociedad organizados territorialmente que tienen una alta capacidad para generar y absorber el cambio innovativo; las regiones periféricas son subsistemas, cuyo desarrollo es determinado por las instituciones de la*

región metropolitana, con la cual ellas están en una relación de sustancial dependencia" (Friedmann, 1973: 67, acotado por Richardson, 1978).

Las interrelaciones consideradas en el modelo están asociadas con la operación de varios factores económicos y no económicos. Estos últimos son de particular importancia en los países en vías de desarrollo, donde los aspectos tales como la dependencia de la burocracia central y los corredores del poder legislativo son muy importantes, en algunos casos más que aquellos asociados con los costos relativos a la decisión de localización. Friedmann (1975: 272) señala que en las naciones que se están industrializando "*la escogencia de una localización tiende a ser más fuertemente influenciada por un deseo de la gerencia por ganar acceso directo a los centros gubernamentales de poder más relevante*".

Los rasgos específicos del proceso de crecimiento industrial, a escala regional en los países en vías de desarrollo, fueron sintetizados por Alonso (1968), quien intentó adaptar la teoría de la localización a las condiciones de tales países.

1. La red de transporte en estos países se caracteriza por su falla en cubrir la nación como un todo. Ella tiene una forma de árbol, cuyas ramas conducen a los más importantes puertos o ciudades metropolitanas.
2. Concentración de empresarios y recursos más calificados. Como es conocido éstos prefieren vivir en las regiones metropolitanas y es una

tarea muy difícil moverlos hacia las regiones o espacios periféricos.

3. Los elementos mencionados arriba parecen ser los factores más importantes para una empresa debido a que la singularidad y fluidez de cada situación exige el más alto orden de habilidad personal y energía, ya que los precedentes y la matriz institucional de soporte son insuficientes. Alonso agrega que la gerencia es un importante factor de localización debido a la existencia de cambios no predecibles con frecuencia, tales como: reorganización de ministerios, las regulaciones son cambiadas con frecuencia, los costos y disponibilidad de fondos fluctúan, los factores de precios relativos varían repentinamente...etc. Esta situación conduce al énfasis de los negocios en los contactos cara a cara.

De acuerdo con Alonso (1975) en los países en desarrollo, debido principalmente a las características de exportadores de bienes primarios, la red de transporte conduce hacia puertos ubicados en las costas, donde están localizadas las más importantes ciudades. Tales puertos o ciudades localizadas cerca de ellos actúan como puntos de transferencias donde las exportaciones toman lugar, así como también la distribución de bienes importados terminados.

Así, las ciudades de la costa serían los lugares más importantes para la loca-

lización de industrias, ya que la presencia de los puertos cercanos a ellas les proveen de la materia prima necesaria. Otra característica de las grandes ciudades localizadas en la costa, en términos de localización industrial, es la concentración de la demanda en estas áreas, la cual es frecuentemente preponderante debido a que el ingreso está más concentrado geográficamente que la población y debido también a que los productos manufacturados son típicamente income-elastic, ya que la demanda está más concentrada que el ingreso. Similarmente, la demanda industrial para los productores de bienes se concentrará en estos lugares (Alonso, 1975). Al mismo tiempo, es bien conocido que para la actividad industrial es importante estar localizada en aquellas áreas de un país caracterizadas por su accesibilidad a los mercados internacionales, nacionales y regionales.

Así, entre las fuerzas que conducen a la concentración de las actividades económicas en el espacio están las siguientes: fuentes localizadas de materiales, puntos nodales o de transferencias en la red de transporte, localización de mano de obra barata, centros de grandes mercados y las economías de aglomeración. Estas últimas difieren del resto de las fuerzas de localización debido a su dependencia de decisiones de localización de un número de firmas. Esta es una condición sine qua non para el surgimiento de las economías de aglomeración.

De esta forma, las economías de aglomeración están estrechamente

asociadas con la interconexión de las actividades económicas en un área específica. Es a través de dicho mecanismo que las economías externas son transmitidas a cada unidad particular de producción. Estas conexiones o encadenamientos pueden ser agrupados en tres tipos: producción, servicios y mercados. De acuerdo con Lloyd-Dicken (1972), las economías de aglomeración son un tipo de economía de escala externas; en este sentido, la firma puede alcanzar una economía de escala, sin necesariamente experimentar un cambio de escala en sí misma, como un resultado indirecto de una economía interna de escala para un sistema externo más grande que la firma misma.

Dos tipos diferentes de economías de aglomeración pueden ser encontrados: economías de localización y economías de urbanización. Las economías de localización son aquellas economías de escala externa a la firma pero interna para la industria. Las economías de urbanización vienen dadas por la disponibilidad de facilidades de educación técnica, servicios de negocios y la fuerza de trabajo; ellas son para ambas, la firma y la industria, y vienen dadas por la transferencia de economías externas a las empresas como producto del ahorro de las operaciones a gran escala de la concentración de la actividad económica.

De particular importancia es el rol jugado por las economías de aglomeración en el proceso de localización industrial. Estas son ofrecidas por las

grandes ciudades y no se encuentran en las ciudades pequeñas.

De acuerdo a Carlino (1978), basado en Greenhut (1956) y Wever (1972), las fuerzas que conducen a la aglomeración de las actividades económicas tienden a ser más fuertes en condiciones de incertidumbre. Él señala que ya que los eventos son inciertos y las nuevas firmas son típicamente pequeñas, ellas deben depender de economías externas que ofrecen las grandes áreas metropolitanas. La aversión a los riesgos reforzará las ventajas de las localizaciones ya establecidas más que las venideras. La incertidumbre y la información incompleta que caracteriza las decisiones de localización sirven para reforzar el atractivo de los centros de aglomeración de la actividad económica.

El beneficio que se obtiene de las grandes concentraciones no continúa indefinidamente debido a la aparición de problemas de congestionamiento en un área determinada. Este fenómeno es conocido como el efecto de goteo o difusión espacial (trickling down effect), que se relaciona con la tendencia hacia disparidades en la superficie del desarrollo económico.

Esta situación sugiere que las ventajas obtenidas de la aglomeración de actividades económicas después de un cierto punto comienzan a descender, dando lugar al surgimiento de las diseconomías de aglomeración.

De acuerdo a Estall y Buchanan (1973) los problemas asociados con las diseconomías de aglomeración se

pueden resumir de la siguiente forma: La competencia entre industrias puede empujar los precios de los materiales y los factores de producción: trabajos de todo tipo, tierra y tal vez el capital. En las regiones con concentraciones de industrias los sindicatos suelen ser más fuertes y están más propensos a huelgas. Existe un punto en el tamaño de las regiones donde la provisión de servicios y amenidades son más costosas, la congestión incrementa la existencia de facilidades, especialmente el transporte, así como también el suministro de agua y los servicios de disposición final de desechos.

Estas desventajas conducen a las firmas a moverse hacia otras áreas donde ellas todavía pueden alcanzar los beneficios de las economías de aglomeración. La aparición de las diseconomías de aglomeración, tales como mayores sueldos, aumento en la tabla de valores de la tierra y los costos ocasionados por el congestionamiento del tránsito, hasta cierto punto explican el movimiento de algunas actividades económicas desde el centro hacia la periferia Carlino (1978).

Algunos aspectos básicos extraídos de la experiencia

Existen opiniones que consideran como algo básico, en el diseño de políticas asociadas con el ordenamiento del territorio, que la concentración de actividades económicas y población en un espacio determinado es algo estricto-

tamente negativo. Igualmente sucede con la política excesivamente conservacionista en relación con el uso de los recursos naturales y la concepción del desarrollo urbano basado en el control de los usos del suelo. Sin embargo, la base bibliográfica brevemente reseñada y la experiencia sobre esta materia, reflejan un punto de vista diferente en los siguientes tópicos:

1. La mayor parte de los países del mundo exhiben un patrón concentrado de actividades económicas y población independientemente de su régimen político. Es el caso de los EE.UU. donde ésta se encuentra concentrada en las costas y sólo aglomera alrededor del 7% de su población económicamente activa, en las praderas norteamericanas. Igualmente, sucede con los países europeos. El crecimiento de Moscú es ampliamente conocido, a pesar de las restricciones que tuvieron por muchos años los movimientos de la población en el territorio, los cuales eran muy supervisados.
2. Esta situación lleva a pensar que algo "bueno" sucede para que todos los países crezcan bajo un patrón espacial concentrado. Efectivamente, la ciencia geográfica y económica presentan las ventajas de crecer concentradamente a través del concepto de especialización en economía, donde las economías de aglomeración están basadas principalmente en las economías de escala.
3. Sin embargo, las ventajas que se obtienen, producto de la aglomeración, no son infinitas. Las deseconomías de aglomeración son las causantes de los problemas de congestión que sufren las grandes ciudades.
4. La concentración espacial del proceso de toma de decisiones actúa como uno de los factores que más inciden en la localización de la actividad económica. De allí la importancia de diseñar políticas de descentralización y desconcentración administrativa por un lado, y, por otro, políticas de desconcentración espacial de la actividad económica que más contribuyan con el congestiónamiento del centro concentrador.
5. Pareciera entonces que el desarrollo territorial de los países es, casi por definición, desequilibrado. Esta posición no desdeña los fenómenos urbanos que han surgido en el mundo industrializado producto de las deseconomías de aglomeración y el impacto de la globalización. Después del apareamiento de las regiones urbanas, expresadas en sus extremos por la megalópolis, surgen factores de localización nuevos impulsados por los avances tecnológicos y científicos que le imprimen valor a otros espacios del país. Por lo tanto, es preciso que al diseñar las políticas territoriales de desarrollo, se sepa identificar los objetivos que se tienen que atacar y no identificar aquellos

aspectos que son una tremenda fortaleza para un país, como el principal problema a considerar. En tal caso esta situación podría considerarse como una amenaza y por tanto, habría que actuar de modo tal que se impida que las deseconomías de aglomeración se transformen en un problema futuro.

6. Es preciso revisar la política de conservación de los recursos naturales de forma tal de incorporar algunos de ellos al desarrollo del país en su conjunto. Para lograr esto será preciso reflexionar sobre el uso sostenible de tales recursos, de manera que permitan diversificar la economía y mejorar la calidad del venezolano actual y futuro. En esta materia es preciso recordar que un poco más del 50% del país se encuentra bajo la denominación, restrictiva en muchos casos, de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE).
7. Existen pocas dudas sobre la contribución del proceso de descentralización administrativa a la democratización del país, al mejoramiento sustancial de la economía, al funcionamiento de algunos servicios públicos y a la transparencia del proceso de toma de decisiones públicas. Sin embargo, en el caso venezolano el proceso de descentralización necesita ser evaluado para poder construirle viabilidad futura al mismo.
8. El proceso de inversión pública se realiza de una forma sectorial sin

ninguna programación que haga posible el uso eficiente de los escasos recursos financieros del Estado. La política de desarrollo regional, como contribución especial al proceso de desarrollo del país, la direccionalidad en el territorio de las inversiones públicas.

9. Está ampliamente comprobado que ninguna política de desarrollo del país debe dejar de lado aquellos aspectos relacionados con el papel que le toca jugar a las diversas instituciones del estado y la formación de los recursos humanos necesarios para llevar adelante una empresa de tal naturaleza.

La conformación del territorio inducido por la capitalidad

La configuración topográfica de Caracas es, en gran parte, la variable responsable que explica el rápido congestionamiento, en términos de población y actividades económicas, que este centro urbano comenzó a experimentar a finales de los años cincuenta. Tales problemas de congestionamiento en la ciudad capital condujeron al gobierno nacional a planificar el desarrollo de tres nuevas ciudades: El Tuy Medio en la Región Capital, Ciudad Guayana en el estado Bolívar y El Tablazo en el estado Zulia.

De acuerdo con Turner–Smulian (1974), la idea de construir una nueva

ciudad en El Tuy Medio fue concebida en 1957, como la primera de un número de ciudades satélites con el propósito de que actuaran como un freno a las migraciones hacia la ciudad capital y como un área de recepción al sobre flujo de población e industrias. En consecuencia, las razones para crear una nueva ciudad en El Tuy Medio pueden resumirse de la siguiente manera:

- Para aliviar la presión sobre Caracas y contrarrestar los flujos migratorios.
- Disponibilidad de espacio para el desarrollo industrial, el cual no se podía encontrar en Caracas y facilitar una mejor distribución de la población en la parte central del país.
- Para proveer nuevos centros de desarrollo para la industria, satisfacer la gran demanda de bienes de consumo en una economía en crecimiento y poder reducir la dependencia en la industria pesada en el país como un todo.

En 1958, el gobierno nacional oficialmente endosó una Política de Sustitución de Importaciones (PIS), la cual influenció en gran medida el futuro de la distribución espacial de la actividad industrial en el país. Esta PIS estimuló la presencia de una nueva actividad industrial caracterizada por un gran consumo de espacio.

La PIS y las restricciones físicas presentadas por la ciudad capital permitieron que otras áreas del país, principalmente Valencia y Maracay, principalmenten con Caracas en atraer las

nuevas inversiones industriales. Friedmann (1966) señala que a comienzo de los años sesenta, Caracas fue responsable por los dos tercios de toda la producción industrial del país. La nueva industria es gran consumidora de espacio y los sitios atractivos para la industria en Caracas son cada vez más escasos y están localizados alejados del centro de la ciudad. El problema de espacio explica en gran medida el surgimiento de la industria en la Cuenca del Lago de Valencia; la cual se está convirtiendo en un rival de la Región Capital como el mayor centro industrial.

La situación descrita anteriormente es corroborada en un informe de una misión económica que fue realizada por el Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial), a petición del gobierno venezolano, en 1960. En este reporte se señala: *“La planificación del Área Metropo-litana de Caracas requiere particular atención. El rápido crecimiento ha conducido a una excesiva congestión, la cual está comenzando a obstruir la operación eficiente de los servicios de la ciudad. Las autoridades competentes ya han comenzado a construir ciudades satélites para descentralizar la actividad industrial de la capital.... En años recientes un considerable número de nuevas empresas han sido establecidas en la Cuenca del Lago de Valencia (principalmente en y alrededor de ciudades tales como Los Teques, Maracay, Valencia y Guigüe) donde la industria encuentra ventajas loca-*

cionales atractivas tales como tierra barata comparada con el área metropolitana, fácil acceso a materias primas importadas a través de Puerto Cabello, un mercado concentrado en Caracas y sus alrededores y la disponibilidad de servicios de soporte como los provistos en Caracas” (1960:197).

- Otras fuentes bibliográficas encuentran la misma situación mencionada anteriormente. De acuerdo con el Estudio de Renovación Urbana (MOP, s/f), las más importantes desventajas locacionales que constriñen el crecimiento industrial de la ciudad capital pueden resumirse de la siguiente forma. La mayoría de las tierras planas atractivas están casi en su totalidad desarrolladas. La escasez de tierras tiene su impacto en los costos de urbanización. Así, la localización de las nuevas inversiones industriales o expansión de las mismas se ha convertido en una tarea muy difícil, desde el punto de vista económico, en tales tierras altamente costosas.
- La escasez de tierras ha forzado a los organismos planificadores a considerar densidades residenciales de 1200 personas por hectáreas y en algunos casos 1800 p/has., sin la provisión de los servicios respectivos. Los lugares de trabajo se encuentran localizados en el centro y los extremos del valle, 18 kilómetros del centro, y esto produce un movimiento lineal de población. Igual-

mente, la OMPU (1978) señala que en el Área Metropolitana de Caracas la oferta de vivienda ha disminuido debido a la especulación de la tierra.

Este fenómeno fue investigado por Urdaneta (1971), en su trabajo sobre los Costos de Urbanización en Venezuela. Este autor encontró que los precios de la tierra en el centro de Caracas se incrementaron entre siete y dieciocho veces, en el período comprendido entre 1938 y 1951.

En el mismo período, en la periferia de la ciudad, los precios de la tierra se incrementaron cinco veces debido a la oferta de sólo unos pocos servicios. A partir de 1951 los precios de la tierra continuaron incrementándose en el centro de la ciudad. En 1971 los precios de la tierra en la periferia de la ciudad duplicaron su valor de aquel encontrado en 1951.

Estimaciones realizadas por el Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (UCV), muestran que los precios de la tierra se incrementaron 17 veces entre 1970 y 1975. Cuando los altos incrementos de los precios de la tierra fueron analizados se encontró que los factores considerados determinantes de tales incrementos, tales como materiales de construcción y sueldos y salarios, representaron sólo el 23 % de los precios totales de venta, el otro 77 % se debió a la especulación de la tierra. Negrón (1978).

La revisión del comportamiento espacial de las actividades económicas

en Venezuela, brevemente señalo con anterioridad, comprueba como el crecimiento de estructura urbana de Caracas, producto de las externalidades que genera así como las de sus deseconomías de aglomeración, dio origen a otro espacio, en su área de influencia inmediata y luego en la cuenca del Lago de Valencia; ocasionando una prolongación de la economía metropolitana.

Este fenómeno adquiere expresiones espaciales particulares, sobretudo en aquel relativo a las funciones urbanas de ciudades pequeñas localizadas en la cuenca del Lago de Valencia, cuyo tamaño no es el apropiado para la especialización funcional que tienen. Esto se debió fundamentalmente al efecto que tiene la estructura urbana de Caracas sobre los centros poblados localizados cerca de ella. Así fue comprobado en un estudio sobre el sistema urbano nacional realizado al respecto por Díaz y Cordero (1975), donde se encontró que las funciones urbanas no sólo están relacionadas con el tamaño de la ciudad sino que el factor distancia a Caracas, les imprime una caracterización funcional que, en condiciones normales de crecimiento urbano, no tendrían.

El centro concentrador se ha ido ampliando considerablemente donde, en el plano interno, primero creció la ciudad capital, luego la configuración del eje urbano-industrial Puerto Cabello-Tejerías; posteriormente, producto de la ausencia de espacio en la ciudad capital y la generación de deseconomías de

aglomeración en la cuenca del Lago de Valencia, comenzó a presionar por el desarrollo de las tierras planas disponibles en los Valles del Tuy. Las principales conclusiones del trabajo de Cordero (1981) y (1986) sobre el funcionamiento de la economía metropolitana de Caracas fueron las siguientes.

1. El centro concentrador, inicialmente constituido por Caracas y su área de influencia inmediata, comienza a ampliarse hacia los centros urbanos de carácter regional localizados en la Cuenca del Lago de Valencia, a comienzo de los años sesenta.
2. Esta situación se debió fundamentalmente a la configuración topográfica del valle de Caracas. La falta de espacio dio origen a un congestionamiento temprano en el Área Metropolitana de Caracas (AMC), expresado en la generación de deseconomías de aglomeración a finales de la década de los años cincuenta.
3. Las dimensiones de la superficie ocupada por Caracas, el rápido congestionamiento y la oficialización de la Política de Sustitución de Importaciones (PSI), realizadas por el gobierno venezolano en 1958, originaron en el país la aparición de nuevas inversiones en actividades industriales muy diferentes a las localizadas hasta ese momento. Estas nuevas inversiones se caracterizaron por demandar grandes cantidades de espacio, variable que no estaba

- disponible en la capital. Estas nuevas inversiones fueron atraídas por dos centros regionales localizados en la Región Central: especialmente Valencia y Maracay.
4. De esta forma, comienza un proceso de difusión espacial de actividades económicas y población desde Caracas hacia la cuenca del Lago de Valencia, ocasionado principalmente por las diseconomías de aglomeración surgidas en Caracas, así como por el aprovechamiento de las externalidades que la principal estructura urbana del país estaba generando.
 5. Los problemas de congestión en la capital, la presencia de dos centros urbanos con vocación de centros regionales como Valencia y Maracay, la disponibilidad de la autopista regional del centro que los comunica con el principal mercado del país y la localización de Puerto Cabello en esta región, estimularon la creación del eje urbano - industrial Puerto Cabello-Tejerías.
 6. Entre Caracas y la cuenca del Lago de Valencia se encuentran los Valles del Tuy, los cuales en áreas planas triplicaban a la ciudad capital. Surge así una interrogante; si el congestionamiento en Caracas era explicado en gran parte por las restricciones impuestas por su configuración topográfica, porqué los Valles del Tuy no fueron capaces de beneficiarse de esta situación para crecer. La respuesta parece estar en las características propias de los centros urbanos localizados en esta área, los cuales no tenían una estructura urbana suficientemente desarrollada que les permitiera generar externalidades y así competir por la localización de las nuevas inversiones. Condiciones que si tenían Valencia y Maracay.
 7. El proceso de desconcentración natural surgido en Caracas a comienzos de los años sesenta continuó incrementándose posteriormente, tal como lo demuestran varios estudios realizados sobre la materia. Esta situación es preciso tomarla en cuenta cuando sea necesario formular una política de desconcentración de actividades y población en Caracas.
 8. En el período 1971-1974 el crecimiento de la actividad manufacturera, en términos de empleo y valor de la producción, tuvo una tendencia a favorecer a los centros urbanos de la cuenca del Lago de Valencia, debido fundamentalmente a factores de localización positivos en este territorio; mientras el AMC continuaba generando diseconomías de aglomeración. El AMC, en términos de capital fijo, presentó un patrón de localización industrial mucho más dinámico que su contraparte en la Región Central. Este fenómeno muestra la intensificación de capital en algunos grupos manufactureros localizados en Caracas para el período en referencia.

9. Los principales efectos de las deseconomías de aglomeración se reflejaron en el incremento de los valores del suelo, con su consecuente impacto en los costos de urbanización, vivienda e infraestructura fundamentalmente; la necesidad de construir ciudades satélites en sus alrededores, la búsqueda de soluciones costosas para resolver la movilidad de la población en la ciudad, el incremento constante de las tarifas de los servicios públicos, especialmente los asociados con el suministro y distribución del agua, etc. Otro factor que contribuye de una manera importante en el congestionamiento era y es la exagerada concentración del proceso de toma de decisiones públicas en la capital y el impacto negativo del tránsito interregional, el cual atraviesa la estructura urbana de Caracas.
10. La fractura del gobierno metropolitano con la creación de alcaldías, producto del proceso de descentralización, sin tener una unidad de mando central que aborde la situación metropolitana integralmente contribuye a imprimirle ineficiencia a los gobiernos locales para atacar las deseconomías de aglomeración y aprovechar el efecto multiplicador de las inversiones públicas en este espacio.
11. En el período 1981-1984 continúa la pérdida de importancia de la industria fabril en Caracas; lo cual es no sólo explicado por factores de localización adversos sino también a su débil composición industrial.
12. En la actualidad, el patrón de localización de la actividad económica está claramente concentrado en este gran centro, el cual ya no lo constituye solamente Caracas, sino el territorio estructurado por lo que hoy es conocido como el Área Metropolitana de Caracas (AMC) y el eje Puerto Cabello-Tejerías. Esta región metropolitana tiene internamente un comportamiento de localización y crecimiento de sus actividades económicas diferente. En la actualidad existen signos evidentes de la aparición de problemas de congestionamiento en la cuenca del Lago de Valencia, lo cual desde hace tiempo está presionando activamente por los espacios de los Valles del Tuy, pero con una política acertada este dinamismo podría ser orientado hacia los centros de primer orden localizados fuera de esta región metropolitana. Esta situación debe ser tomada en cuenta al momento de planificar el futuro del AMC.

Observaciones a los lineamientos para el equilibrio territorial de la V República

Si comparamos los lineamientos de desarrollo regional contenidos en la propuesta de gobierno de la actual administración, con la referencia teórica

y factual presentada, podemos observar lo siguiente:

- No parece adecuado plantearse como un objetivo central buscar un equilibrio en el territorio.
- La estrategia de desarrollar unos ejes fuera del centro concentrador parece adecuada si se toma como un planteamiento para incorporar vastos recursos naturales, localizados en la periferia, al proceso productivo nacional. Si esta estrategia, como parece indicar, se considera como un instrumento de ordenación del territorio en el sentido de distorsionar el patrón de comportamiento de la población y las actividades productivas, se estaría desconociendo el conocimiento existente sobre la materia en referencia y no tendrá los resultados esperados.
- La breve referencia presentada sobre el comportamiento del centro concentrador nos indica que, a pesar de las deseconomías de aglomeración existentes en el mismo, este es el espacio donde el país más ha invertido en infraestructura y servicios; y donde, como es obvio, se localiza la mayor parte de la población, la cual cada vez está demandando más y mejores servicios. Por lo tanto, un Plan Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) debe darle prioridad a este espacio del territorio nacional.
- Los lineamientos en referencia no presentan ninguna consideración sobre las fuentes de financiamiento de los ejes de desarrollo. Los ingresos fiscales no tienen la magnitud suficiente para financiar ambos espacios: centro y periferia.
- En un orden de prioridad pareciera más factible invertir en aquellas estructuras urbanas metropolitanas localizadas fuera del centro concentrador, planteamiento realizados desde las primeras experiencias de desarrollo regional en el país: Maracaibo, Barquisimeto, San Cristóbal-La Fría, Barcelona-Puerto la Cruz y Ciudad Bolívar-Ciudad Guayana.
- El PNDR debe basarse en estudios recientes sobre el comportamiento de la economía en el territorio y en índices de calidad de vida de la población, para establecer la direccionalidad espacial que debe adquirir el proceso de inversión pública. De otro modo, se podría cometer errores que le han costado mucho a la nación como las políticas de desconcentración industrial establecidas en el V Plan de la Nación.
- De no entenderse la dinámica del comportamiento espacial de la economía y la población en el centro concentrador, se podría deteriorar más aún el espacio más rentable del país. En el resto del país se encuentra una de las fortalezas económicas más importantes que tiene Venezuela: Los Recursos de Diversidad Biológica.
- El equilibrio que habría que buscar estaría más orientado a conseguir un balance adecuado entre las econo-

mías y deseconomías de aglomeración que se generan en las diversas estructuras urbanas. En este sentido, habrá que tomar en cuenta que la red urbana es la columna vertebral del territorio nacional y que además es donde vive mayoritariamente la población y desde donde se puede brindar servicios a todas aquellas actividades productivas localizadas en sus hinterlands.

Consideraciones finales

Un Plan Nacional de Desarrollo Nacional no puede estar separado del diseño e instrumentación de la política social y económica nacional. Será preciso entonces lograr que los elementos macroeconómicos se reflejen física y financieramente en el desarrollo de la economía real y el diseño del plan de inversiones públicas establecidas en el presupuesto ordinario de la nación, de forma tal que atienda las necesidades de la nación y sus ciudadanos.

Esto significa que debido a la consecuente falta de recursos financieros para atender los problemas sociales más apremiantes habrá que priorizar las áreas de atención sociales y económicas en la economía real; y además priorizar el proceso de inversión pública en el territorio. Es preciso tener en cuenta que Venezuela no es país rico, como nos han enseñado desde niños, sino un país pobre, y solo tiene algunas ventajas comparativas territoriales que necesitan

mucha inversión en capital financiero y humano para lograr incorporarlas al proceso productivo nacional de una forma sustentable.

El actual planteamiento de los aspectos espaciales de la política de desarrollo del país puede rescatar algunas propuestas que, en nuestra opinión, aún son válidas como aquellas contenidas en el VI Plan de la Nación. Igualmente, será preciso incluir tópicos ampliamente discutidos, pero nunca instrumentados debido a la escasez de recursos de poder necesarios para implantarlos, tales como:

- La clasificación regional del territorio. La regionalización administrativa realizada en el pasado tenía, entre otros objetivos finales, la transformación de los esquemas de distribución de los poderes públicos territoriales, específicamente las entidades federales. En la actualidad, en un ambiente de cambio significativo en el plano político, sería oportuno plantearse la modificación de los espacios territoriales que conforman las entidades federales actuales. Estos nuevos espacios podrían estar constituidos por el hinterland de cada uno de los centros urbanos de primer orden localizados fuera del centro concentrador. Con aquellos espacios alejados del fenómeno de urbanización acelerado, que se observa en los espacios montañosos, constituir regiones plan con objetivos precisos de desarrollo.

- La situación planteada anteriormente debe ir acompañada de la ejecución in extenso de la descentralización administrativa, proceso que adquiriría una significación diferente si en vez de tener 23 entidades federales, el país tuviera 5 ó 6 regiones funcionales y algunas regionales plan para desarrollar proyectos muy específicos, donde los sectores público, productivo (nacional e internacional) y financiero puedan lograr la sinergia necesaria para poner en valor económico las ventajas comparativas territoriales que posee Venezuela.
- Se entiende que la descentralización administrativa es solo parte de la solución. Será preciso entonces instrumentar un proceso de desconcentración administrativa del aparato público que permita que las autoridades regionales y locales puedan, de verdad, lograr la coordinación de la inversión pública en sus respectivos territorios.
- Abordar con éxito las diseconomías de aglomeración demanda el diseño adecuado de una política de desconcentración territorial de aquellas actividades económicas que contribuyan con el congestiónamiento de las principales estructuras urbanas del país. Esto exige la realización de estudios sobre el comportamiento espacial de la economía real. Para poder hacer posible esta propuesta se tendría que rescatar y mejorar institucionalmente la Oficina Central de Estadísticas e Informática (OCEI), la cual ha dejado de producir las estadísticas económicas y sociales desagregadas territorialmente.
- La instrumentación de las políticas de descentralización, desconcentración administrativa y desconcentración espacial de la economía demanda el diseño e instrumentación de un proceso de fortalecimiento del aparato público central y descentralizado, ya que estos no pueden en la actualidad responder a las exigencias de las nuevas realidades. Se debe tener en cuenta que dicha propuesta no se refiere a las inadecuadas reestructuraciones que ha experimentado el sector público, las cuales han sido muy eficientes para dejar al país sin la respuesta eficiente en la provisión de los servicios respectivos.
- Una política de desarrollo regional debe dejar muy claro cual va a ser la visión nacional del desarrollo regional. Entendiendo que primero está la nación en orden de prioridad y que lo que es bueno para una región no necesariamente es bueno para la nación en su conjunto o para otra región del sistema. Esto plantea la necesidad de establecer muy claramente como será el proceso de negociación necesaria entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales en ambiente de ejercicio pleno de la democracia.

- Un cambio significativo lo constituirá el abandono de la práctica de tratar a los gobiernos regionales y locales homogéneamente como si todos respondieran a la misma realidad.
- Las Gobernaciones de Estados y las Alcaldías necesitan revisar profundamente el papel que les toca jugar conjuntamente con el gobierno central en proceso de inversión pública. Un programa de fortalecimiento institucional, que vaya más allá de las compras clásicas de equipos de informática, que permita tomar decisiones en un ambiente de gerencia estratégica.
- Actualización de los estudios existentes sobre la transferencia de algunos organismos del sector público localizados en Caracas hacia otros espacios del país, tales como algunos ministerios, la parte operativa de la industria petrolera y otros. Se estaría reconociendo una situación ampliamente conocida: que la localización del proceso de toma de decisiones en el centro actúa como un factor de localización muy significativo.
- El financiamiento del desarrollo regional pasa por una revisión del proceso de inversión pública en su totalidad. Los recursos financieros para el desarrollo regional deben ir en su totalidad por la vía del presupuesto ordinario, con la exigencia de proyectos específicos para su instrumentación.
- La idea de rescatar las Corporaciones de Desarrollo Regional debe ser

evaluada para evitar que el ejecutivo nacional cometa el mismo error del pasado cuando éste obligó a las mismas a asumir proyectos no rentables que condujeron a su cierre.

Referencias citadas

- ALONSO, W. 1968. Urban and Regional Imbalances in Economic Development. En: **Regional Policy Readings in Theory and Applications**. Edited by Friedmann and Alonso. The MIT press. Paper reprinted from Economic Development and Cultural Change. Vol. 17, No. 1.
- ALONSO, W. 1975. Industrial Location and Regional Policy in Economic Development. En: **Regional Policy Readings in Theory and Applications**. Edited by Friedmann, J. and Alonso, W. The MIT press.
- BANCO INTERNACIONAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO (BANCO MUNDIAL). 1960. Informe de la misión económica.
- CARLINO, G. 1978. *Economies of Scale in Manufacturing Location*. **Studies in Applied Regional Science**. Vol. 12, Martinus Nijhoff Social Science Division. Leiden - Boston, Chapter 2.
- CORDERO, E. 1981. **Changes in the Spatial Distribution of Manufacturing Industry in Venezuela**. Polish Academy of Sciences. Doctoral Dissertation. Warsaw - Poland.
- CORDERO, E.; RINCONES, H. 1986. Análisis Territorial del **Crecimiento**

- de la Industria Manufacturera en Venezuela.** Caracas, CORDIPLAN - MARNR.
- DÍAZ, K.; CORDERO, E. 1975. **Clasificación de las Ciudades Venezolanas de acuerdo con la Estructura de la Oferta.** Universidad de Los Andes. Mérida.
- ESTALL, R. C. - BUCHANAN, R. O. 1973. **Industrial Activity and Economic Geography.** Hutchinson University Library, (3rd. revised Edition). London.
- FRIEDMANN, J. 1966. **Regional Development Policy: A case study of Venezuela.** The MIT Press, USA.
- FRIEDMANN, J. 1975. The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems. En: **Regional Policy Readings in Theory and Applications.** Edited by Friedmann, J. and Alonso, W. The MIT press. This paper reprinted from *Development and Change* 4(3): 12-50.
- LLOYD and DICKEN. 1972. **Location in Space: A Theoretical Approach to Economic Geography** . Harper and Row, Publishers. New York.
- M.O.P. (s/f) **Area Central de Caracas. Estudio de Renovación Urbana.** Dirección de Planeamiento Urbano.
- NEGRÓN, M. 1978. Desarrollo y las Políticas Regionales en Venezuela. *Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina.* El Colegio de México. México (24-29 de abril). CENDES. Venezuela. Documento V: 14-A.
- OMPU. 1978. **Reformulación del Plan General Urbano.** Síntesis. Noviembre. Caracas.
- RICHARSON, H. W. 1978. **Regional and Urban Economics.** Penguin Books, LTD. Great Britain.
- TURNER - SMULIAN. 1974. New Cities in Venezuela. In the *City in the Third World*, Edited by D. J. Dawer, The Geographical Readings Series Pb, Macmillan.
- URDANETA, A. 1971. *Costos de Urbanización en Venezuela. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación.* Caracas, No. 84-86 (Enero-Marzo): 119-133.
- VENEZUELA ANALÍTICA. 2000. (On line). Disponible en: <http://www.analitica.com/biblioteca/hchavez/programa2000.asp> |o|k