

La dinámica político-territorial de Venezuela, los planes de ordenamiento y el ingreso petrolero

Territorial planning, oil income and the political territorial dynamics in Venezuela

Andrés Rojas S.*

Recibido: julio, 2001 / Aceptado: septiembre, 2001

Resumen

En Venezuela, cuanto mayores han sido los incrementos del ingreso petrolero mayores han sido los intentos de revertir la concentración poblacional. Esta estrategia se sustenta en una supuesta hiperconcentración, nunca comparada con indicadores internacionales, pues si tal se hiciera quedaría al desnudo la falsedad del supuesto.

El actual gobierno copia esos intentos anteriores; convoca a activar nuevos ejes a punta de enormes inversiones, cuando la dinámica distributiva llama hacia el centro, generando un territorio subequipado que actúa como un imán y unas áreas poco pobladas que tampoco alcanzarán un equipamiento satisfactorio. Son formas nuevas de un distribucionismo de vieja data, que hará crisis con la próxima caída del ingreso petrolero y la deslegitimación; así ha ocurrido antes. Para ello es necesario que se reactiven aquellas fuerzas asociadas con el proceso de descentralización, cuya acción se concretará en una distribución menos centralizada del ingreso petrolero, que dinamice las potencialidades regionales no petroleras.

Palabras clave: espacio; petróleo; planificación urbana; descentralización.

Abstract

In Venezuela, whenever the oil income has risen, efforts have been made to revert the concentration of population. This strategy is caused by a supposed hyper concentration of population that is questionable when compared to international indicators.

The actual government of Venezuela copies these previous attempts. It promotes new axis of development with huge inversions; even though the distributive dynamics pull towards the center creating a sub equipped magnetic territory and under populated territories, which won't be satisfactorily equipped. It's an old method of distribution (given a new form) that will collapse as soon as the oil income decreases. Therefore a process of decentralization that will concrete in a decentralized distribution of income is necessary.

Key words: space; oil; urban planning; decentralization.

* Universidad de los Andes. Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Mérida-Venezuela. E-mail: rojasand@ula.ve

Introducción

El tratamiento del asunto particular que concierne a este trabajo (las tendencias en la dinámica socioterritorial y su contraste con la orientación de la planificación y el ordenamiento territorial en Venezuela), exige puntualizar previamente dos aspectos: uno de ellos se vincula con la definición misma de Venezuela, en el artículo 4 de la Constitución Nacional, como “... *Estado federal descentralizado*...” (República Bolivariana de Venezuela, 1999: 6), sostenida y reiterada en las dos constituciones del período democrático; y el otro, con las evidencias empíricas de las conexiones entre la dinámica del ingreso petrolero y el movimiento pendular de la estructura de poder (no escapará al lector la íntima e inmediata conexión que hay, en el caso específico de Venezuela, entre ambos aspectos).

Como se hará evidente en estas páginas, **el componente geográfico** de estos dos asuntos termina dando la pauta de la dinámica socioterritorial y el contexto en el cual puede considerarse lo que la planificación proponga en esa materia.

Contexto y sustento de este trabajo

Dos elementos valorativos esenciales alimentan las ideas que aquí se exponen. Conviene hacerlos explícitos desde el comienzo: La necesidad de profundizar la democracia venezolana en todos los

aspectos en que ella es perfectible. El otro asunto se refiere a la necesidad impostergable de dar pasos sostenidos y sostenibles, **hoy**, para la construcción de la Venezuela postpetrolera. Sí, hoy, cuando la explosiva burbuja del incremento del ingreso petrolero que nos arroja desde 1999, como en el tiempo de otras burbujas, tiende a postergar decisiones en ese sentido y a embriagar a gobernantes y ciudadanos.

La posibilidad de construir una Venezuela postpetrolera a partir de la riqueza petrolera, luego de más de medio siglo de ensayos, se ha revelado más difícil de lo que al comienzo parecía (Romero, 2001); y aunque parezca paradójico, esto se debe a la naturaleza y las magnitudes de la riqueza que se ha utilizado y al modelo a lograr: No es fácil construir una sociedad industrial a partir de una riqueza que, en esencia, sólo permite importar industrias. Más difícil es aún desarrollar una agricultura a partir de una riqueza que la niega, pues permite obtener bienes agrícolas importados más baratos.

El resultado, hasta ahora, es que **Venezuela es más una sociedad distributiva que productiva**. Por la naturaleza y magnitud del ingreso petrolero, los sistemas productivos del país, así como sus instituciones políticas, terminan siendo mucho más instrumentos de apropiación de aquella riqueza que verdaderas estructuras productivas.

Si junto con la caída del ingreso petrolero se considera el hecho de que

Los organismos políticoeconómicos de su distribución terminan convirtiéndose en los principales mecanismos para su apropiación, se puede entender que se exacerbe la exclusión social y aparezcan las crisis de legitimidad¹ y los desmembramientos de las estructuras de poder. La única posibilidad de minimizar esa contradicción es extremando la descentralización y desconcentración del poder; creando poderosos (democráticos) mecanismos de control político y social de la gestión de gobierno, ampliando las formas sociales y territoriales de la distribución del ingreso petrolero y la participación (Rojas, 1999).

No obstante, como se verá de inmediato, estas posibilidades han disminuido cuando crece el ingreso petrolero. Es este el círculo vicioso que ha de romperse, para que la riqueza petrolera se acerque a los estados, municipios y regiones, **y a partir de las propias fuerzas e intereses locales y regionales** se activen las potencialidades no petroleras. **El corazón del tema sobre el desarrollo sustentable en Venezuela, es precisamente éste.** El modelo distributivo petrolero es cada vez más endeble y excluyente, crea muy pocos valores y prácticas perdurables más allá de sus auges, salvo que el destino de ese ingreso toque de verdad las otras potencialidades y las active (y no que utilice las regiones como un pretexto distribucionista), para lo cual debe acercarse directamente a las fuerzas e intereses de

estados y regiones, vinculadas con actividades de base económica y recursos locales, en especial aquellas sustentadas culturalmente.

La dinámica pendular del poder

Venezuela vive bajo una dinámica pendular de concentración y desconcentración² del poder, según lo condicionen las tendencias del ingreso petrolero. La mejor constatación empírica de cuanto aquí se afirma la aportan los resultados electorales por estados realizados entre 1958 y julio del 2000. El número de partidos que gana elecciones, es decir, que domina políticamente cada territorio, se reduce o se amplía al vaivén de la dinámica petrolera. (ver cuadro 1).

Se constata cómo pasamos de una distribución político-territorial del poder relativamente amplia, cuando los incrementos del ingreso petrolero fueron moderados (más o menos hasta comienzos de la década de los setenta); a una en que, con los grandes saltos del ingreso, se impuso el bipartidismo —y a ratos un monopartidismo alterno—, hasta mediados de los años ochenta.

Luego comienza de nuevo la desconcentración del poder hasta finales de los años noventa —mientras decrece en promedio el ingreso petrolero—, para retomar después un ritmo ascendente el año 99 y lo que va del presente, que se manifiesta en una nueva concentración

Cuadro 1. Desconcentración y descentralización del poder y la dinámica del ingreso petrolero fiscal

Número de triunfos estatales por partido (votos pequeños)

Ing. Petrolero % interan. (1)	Año	AD	COPEI	Otros
	1958	17	2	4
6,8 %	1963	16	3	4
4,6 %	1968	13	8	2
16,5	1973	22	1	
38,7 %	1978	14	9	
	/1979	2	21	
14,7 %	1983	23		
	/1984	23		
-5,2 %	1988	22	1	
	1989**	16	5	2
	1992**	12	8	3
1,5 %	1993*	10	5	8
	1995**	12	3	7
6,9 %	1998** (2)	7	5	11
	1998*	15	4	5
38,0%	1999 (3)	0	0	22MVR
72,0 %	2000**	3(5)	1	13MVR(4)

Fuente: CSE-CNE, BCV. Cálculos propios

(**) Elecciones de gobernadores. Principal partido de la coalición ganadora

(*) Votos a diputados por listas. Principal partido de la coalición ganadora

(/) Elecciones de concejales

(1) Variación interanual promedio del ingreso fiscal petrolero para cada quinquenio de gobierno

(2) Incluye nuevas elecciones en Nueva Esparta (marzo 99) y Apure (julio del 99). En noviembre de 1998 los ganadores fueron COPEI y AD respectivamente

(3) En los otros dos estados ganó una coalición de la que formó parte el MVR. Elecciones para la ANC. Julio de 1999. Las otras dos elecciones de ese año arrojan resultados similares

(4) Otras tres gobernaciones fueron ganadas por coaliciones que apoyan al gobierno

(5) En el estado Zulia AD no participó directamente; lo hicieron grupos de militantes bajo otras agrupaciones; no obstante, se reconoce en ellos la presencia de ese partido

del poder aunque en manos de fuerzas políticas diferentes a las del pasado; un espectro de partidos políticos que parece dejar atrás el poder de Acción Democrática y COPEI, e instaurar el del Movimiento Quinta República (MVR).

A juzgar por el número de triunfos por estado de los diferentes partidos políticos, **pareciera haber cuatro períodos en el mapa político electoral de Venezuela;** como si, menguado el ingreso petrolero, había que repartir poder, cuando antes se concentraba el poder a cambio del reparto del ingreso creciente y abundante.

En el caso específico del núcleo dirigente del actual gobierno debe considerarse la influencia adicional de la tradición militar que lo acompaña, más proclive al centralismo y a la verticalidad en el ejercicio del mando que a la laxitud y el descontrol que funcionó como añadido o exceso de la tendencia descentralizadora de los años anteriores.

Los cambios más recientes

Desde finales de los años ochenta, con la elección directa de alcaldes y gobernadores, las subunidades territoriales de Venezuela (regiones, estados, municipios, etc.) han vivido un proceso de cambios importantes en sus estructuras geográficas y demográficas, así como en las competencias que deben asumir sus respectivos gobiernos y las

formas de relacionarse los grupos de poder.

Desde esta constatación puede sostenerse, sin dudas, que Venezuela es un país en construcción, tanto más si se añade la potencialidad que supone la existencia de inmensos territorios despoblados en comparación con otras áreas saturadas y –algunas– al borde del colapso.

Este importante proceso de cambios fue acompañado de una modificación legislativa e institucional que elevó el Situado Constitucional de 15 a 20 % de los ingresos ordinarios presupuestados anualmente (1990), que creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización -FIDES- (asignándole el 30 % de los ingresos obtenidos por concepto de recaudación del impuesto al consumo suntuario y las ventas al mayor) y la Ley de Asignaciones Especiales –LAE– que entrega un porcentaje adicional de las regalías petroleras a las gobernaciones (por encima de lo dispuesto en el Situado Constitucional).

Es decir, los cambios incluyeron una ampliación de los mecanismos de distribución descentralizada del ingreso petrolero, lo que puede considerarse como una importante ampliación de la democracia. En el caso venezolano hay que considerar siempre la forma específica que ella adquiere, a sabiendas de que el factor principal de la economía es una riqueza de propiedad pública, incluyendo el desarrollo de las instituciones y las prácticas sociales correspondientes a esa distribución.

Este proceso de profundización democrática, que ha modificado continuamente la división político territorial del país, transcurre en forma dilemática, paradójica, influenciado fuertemente por el movimiento pendular de la dinámica del poder y su ejercicio, en una especie de constante prueba de fuego entre los logros alcanzados e institucionalmente registrados y la cotidianidad de las prácticas gubernamentales.

Analizado en términos generales, **los avances recientes consisten en la profundización democrática aportada por la experiencia descentralizadora y en las formas de participación popular que la nueva Constitución promete.**

¿Otro movimiento del péndulo o la meta constitucional en los aspectos territoriales?

Una vez legitimada la descentralización por 10 años de ejercicios de gobiernos locales y estatales (1989-2000) popularmente electos (y un precario ejercicio de escogencia democrática de candidatos a presidentes, alcaldes, gobernadores, etc.), se convierte en letra de la nueva Constitución; pero se le sobreponen, a partir del nuevo gobierno, expresiones más propias del centralismo del pasado mediato que de la gestión gubernamental federal y descentralizada.

El gobierno aplica un nuevo esquema de regionalización (seis regiones:

Central, Occidental, Llanera, Guayana, Oriental, Centroccidental; en comparación con las nueve regiones de los años ochenta) y le asigna una importante función a las antiguas corporaciones regionales. Se consagra constitucionalmente la descentralización y la transferencia de competencias hacia los estados y municipios (el artículo 158 define la descentralización en términos de profundización democrática, de acercamiento de poder a la población), pero al mismo tiempo se reactiva lo que queda de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (República Bolivariana de Venezuela, 2000), introduciendo así un nuevo factor de mediación, más propio del centralismo del pasado que de una estructura federal³.

El gobierno introduce el concepto de “descentralización desconcentrada” en el contexto de estas transformaciones, para reactivar las corporaciones regionales, muchas de las cuales habían sido eliminadas durante la descentralización y otras han languidecido en medio de indefiniciones operativas y de duplicación de competencias que fueron asumidas por los estados. La institucionalidad recogida en las constituciones y que apunta hacia la profundización democrática se ve sesgada por el ejercicio del poder y el refuerzo que da a éste el ingreso petrolero en aumento.

El gobierno central ha implementado sus propios mecanismos para la realización de obras y servicios en todo el territorio nacional. Tal es la función que cumple el Plan Bolívar 2000 (a cargo

del ejército) financiado por el Fondo Único Social, ambos dirigidos desde la Presidencia de la República y con criterios típicos del trabajo militar.

El gobierno modificó (agosto del 2000) las dos leyes claves -aparte del Situado- para la asignación territorial directa de recursos públicos (Ley de Asignaciones Especiales y la del Fondo Intergubernamental para la Descentralización), sin incrementar en lo más mínimo los porcentajes de esas asignaciones. Tres meses más tarde, dentro de los aspectos propuestos para las leyes presupuestarias, se incorporaban sendas modificaciones a las leyes arriba mencionadas, que se concretaban, ni más ni menos, que a la reducción de los porcentajes presupuestarios que ellas otorgan a las regiones (rebajar a una cuarta parte los aportes al FIDES y dejar en manos de la Asamblea Nacional y el Ejecutivo la decisión sobre la porción que se asignaría los años siguientes. El Universal, 21-10-2000)⁴.

Ahora (abril de 2001) se discute una ley de hacienda pública estatal (ANC) y una para el fondo de compensación interterritorial (Ley habilitante para la Presidencia de la República, Consejo Federal de Gobierno), que sustituyen a toda la legislación anterior en materia de distribución territorial. Por las razones que se analizan a lo largo de este trabajo, es esperable que se mantenga la orientación centralista con que el gobierno ha manejado estos temas.

Todo esto se intenta a escasos meses de la entrada en vigencia de una

Constitución que define a Venezuela como un Estado Federal, pero también, y como se hizo reiteradamente en el pasado, **en pleno crecimiento del ingreso petrolero.**

Es este el balance de lo ocurrido hasta ahora. En él se constata la tendencia concentradora y sus intentos por eludir lo establecido en la Constitución, pero se constata también la presencia, aún precaria, de un conjunto de fuerzas que están obligadas a actuar más allá de los intereses y las coyunturas partidistas o, al menos, a considerarlas más en su relación con la base territorial donde actúan y menos con los intereses de las tendencias centralistas y concentradoras de poder nacionales.

Los cambios ocurridos no son en modo alguno producto de una dinámica unidireccional, sino de una tensión entre las tendencias centralistas y las fuerzas sociales de los municipios, los estados y las regiones, que pretenden acrecentar su poder y sus intereses, desarrollar sus propias iniciativas y responsabilidades, etc.; mucho más desde el momento en que tales iniciativas son evaluadas por la votación popular, al margen del partido que ejerza allí el gobierno y de sus relaciones con el poder nacional.

Así que podría esperarse como el gran avance en la práctica democrática, que puedan prevalecer en algún momento las definiciones constitucionales por encima de los sesgos derivados de la concentración del poder; o que la dinámica político-electoral de los estados y municipios no se viera

determinada por las tendencias dominantes para las elecciones presidenciales, sino por las tensiones entre intereses y fuerzas de origen regional y local.

A pesar del poco tiempo transcurrido del nuevo incremento del ingreso petrolero y a juzgar por las actuaciones del gobierno central **pareciera que se repite la historia y que se impone, por ahora, la tendencia a la elusión de las metas constitucionales.**

El elemento central de todo este asunto tiene que ver con los efectos socioterritoriales que resulten. ¿En qué medida concretan un logro contenido en la anterior constitución y ratificada con añadidos en la nueva, a saber: que Venezuela es un “Estado federal descentralizado”? (República Bolivariana de Venezuela, 1999: 6).

Es en este contexto donde se analiza el enfoque y las propuestas del nuevo plan de ordenamiento territorial y las conexiones que tiene con los planes precedentes.

Elementos sustantivos del plan de desarrollo territorial (1999)

El Primer Plan de Desarrollo Territorial (Montes *et al.*, 1999: 1-5), parte de un diagnóstico que puede resumirse de la siguiente manera: En Venezuela se ha generado “...un proceso de ocupación territorial con marcada tendencia hacia la concentración de población y

de actividades productivas en algunos núcleos urbanos. Esta desequilibrada ocupación del territorio le ha restado dinamismo a la provincia y creado graves problemas en sus principales ciudades”.

En algunas partes del documento citado se atribuye a la excesiva concentración y a los desequilibrios regionales las causas de la gravedad del estancamiento, las migraciones, la marginalidad, la pobreza y el deterioro ambiental. Los desequilibrios son definidos también como “...amenazantes realidades cuyas consecuencias afectan sensiblemente al desarrollo general del país”.

La gravedad de esta tendencia, señala el plan, es tal que puede por si sola conducir a la paralización del país a corto plazo. Atender el área metropolitana de Caracas, sostiene el plan, requeriría de inmensas inversiones, que absorberían la casi totalidad del presupuesto nacional en equipamiento e infraestructura.

El documento señala reiteradamente al modelo neoliberal aplicado en los últimos 10 años como el responsable de tan nefastos resultados en materia de distribución territorial de la población y las actividades económicas.

Este plan, consecuente con el diagnóstico anterior, propone como objetivo general “... un proceso de ocupación territorial más equilibrado que el ocurrido hasta el presente [...] más racional y eficiente [...] la extensión de la frontera efectiva de ocupación hacia el sur, sobrepasando el eje

Orinoco-Apure" (Montes *et al.*, 1999: 18). La instrumentación de este objetivo se realizará estimulando tres ejes desconcentradores: el Eje occidental Maracaibo-Guasdalito, el Eje oriental Margarita-Ciudad Guayana y el Eje Orinoco-Apure. A este último, basado en el desarrollo de un sistema de transporte fluvial por los ríos de su nombre, se le califica como un "proyecto bandera".

La sustentación específica de esta propuesta, aparte del criterio equilibrador que la anima, se basa en el contraste entre la concentración de población (40 %) y recursos de capital existentes en un 2% del territorio (en el centro-norte) vs. el despoblamiento y la inmensa cantidad de recursos naturales existentes en la franja media y sur del país, que el plan describe con profusión de cifras.

Se propone también metas de fortalecimiento e incentivos especiales en áreas de servicios (terciario superior) para Barquisimeto, Maracaibo, Barcelona, San Cristóbal y Ciudad Guayana; mas no para Caracas, Maracay y Valencia por considerar que ya tienen un dinamismo propio.

El plan señala explícitamente el fortalecimiento de: Maturín, El Tigre, Valle la Pascua, Calabozo, Barinas, El Vigía, La Fría, Machiques, Tumeremo, Santa Elena de Uairén, Guasdalito, Puerto Nutrias-Bruzual, San Fernando de Apure y Caicara-Cabruta. Se les atribuye la función de centros urbanos de apoyo a sectores económicos potencialmente competitivos.

Un plan que insiste en los mismos sustentos y objetivos de los anteriores

La apreciación sobre desequilibrio territorial y excesiva concentración de actividades económicas y población ya formaba parte de los diagnósticos contenidos en los planes de la Nación desde los años setenta (y reiterados en los ochenta)⁵, mucho antes de que se aplicaran las medidas neoliberales (1989). En este aspecto, pues, el nuevo plan no avanza mucho respecto al pasado; es decir ratifica el diagnóstico, pero se lo atribuye a una causa que, a lo sumo, sólo puede haber reforzado la tendencia precedente.

A diferencia de los anteriores, este plan pareciera no considerar los múltiples efectos que tiene el petróleo en la sociedad venezolana como causal importante de los resultados socioterritoriales. Esos planes recurrieron igualmente a las metas desconcentradoras y descentralizadoras. A semejanza de ellos, el nuevo plan pretende recurrir a una distribución centralizada del ingreso petrolero para revertir las mismas tendencias que ellos no pudieron frenar. **La probabilidad de que fracase es bastante alta.**

Pero el asunto de fondo en que este trabajo quiere insistir, porque es un elemento común en todos los planes, es en el contenido y la sustentación de los criterios de desequilibrio e hiperconcentración socioterritorial que dominan el diagnóstico de todos los planes.

¿Cuáles son sus bases y los referentes empíricos?

¿En qué se sustenta el plan?

Por la manera en que este asunto ha sido planteado pareciera que la concentración es inevitablemente negativa, que sobrepasado un cierto nivel de ella habría que revertirla.

¿Cuál es ese nivel teórico o empírico? En los planes de la nación, ni en la literatura venezolana sobre el tema aparece específicamente tratado este aspecto. ¿Es acaso un patrón internacional que permite, con respecto a él, definir como hiperconcentrado o desequilibrado a un conjunto de valores de densidad poblacional o socioterritorial; o será el desequilibrio en la distribución territorial de las actividades un defecto específico de un tipo de sociedades?

La sistematización de evidencias internacionales no son concluyentes al respecto. Hay sociedades Desarrolladas con indicadores altísimos de concentración poblacional, también las hay en Vías de desarrollo. Si se tomara, por ejemplo la densidad general de población encontramos que todos los países de la comunidad europea tienen densidades superiores a las de Venezuela, salvo Suecia; y que la de Estados Unidos es semejante a la de Venezuela (26,4 hab./Km²), mientras que la de Japón es de 333 hab./Km² (año 1998).

A título simplemente ilustrativo de lo que se quiere comentar puede decirse que, al menos desde ese patrón de comparación, Venezuela está muy lejos de ser un país hiperconcentrado. Sin embargo, este indicador es muy general y son muy grandes las diferencias territoriales entre los países para considerarlo útil; conviene intentar una comparación con otros datos, que nos acerquen más al tema específico de la concentración poblacional, no sin antes advertir que, lejos de una comparación sistemática, lo que se quiere es poner de manifiesto la necesidad de explicitar patrones de comparación que sustenten con claridad los niveles de equilibrio territorial.

Japón concentra el 40 % de su población en el 1% de su territorio, no obstante se lo ubica entre los 10 primeros países con el más alto Índice de Desarrollo Humano (IDH); Noruega tiene las 9/10 partes de su territorio deshabitado y está entre los 5 países con mayor IDH (1995). Para 1991, el 33,5 % de la población de Argentina estaba concentrada en el 0,13 % de su territorio y su IDH se ubica entre los de nivel alto. Para 1990 el 28 % de la población de Venezuela se concentraba en un 2,3% del territorio, constituido por los estados Carabobo, Aragua, Miranda y el Distrito Federal. Su IDH está entre los valores medios. Es decir, que no hay una relación directa, proporcional, automática entre niveles de concentración y calidad de vida.

Estos datos son suficientes para demostrar que, al menos en compa-

ración con esta gama de países, Venezuela no tiene una situación de hiperconcentración poblacional o de desequilibrio territorial, ¿cuál, pues, puede ser el criterio sobre el que se sustenta el plan del Presidente Chávez para proponerse metas equilibradoras o desconcentradoras, repitiendo lo que a estas alturas de la argumentación podemos calificar como el mismo error de los planes anteriores?

Descartado que sea una comparación internacional, por fuerza se llega a la conclusión de que se trata de una simple valoración respecto a la distribución interna de las actividades y la población, la cual aprecia que hay mucha gente en un área y poca o ninguna en otras; esto es, se define el desequilibrio con respecto a un modelo ideal, no explícito, según el cual se debería buscar una distribución de las actividades humanas tal que la densidad de habitantes por área sea más o menos igual en todo el territorio, toda otra distribución se considera inconveniente, negativa.

A juzgar por los argumentos que sustentan el plan (los enormes y no utilizados recursos naturales existentes en las regiones despobladas (Montes *et al.*, 1999), sería necesario un programa de estímulos e incentivos (equipamiento, exoneraciones fiscales, créditos y subsidios) para que el capital y la población se comenzara a desplazar, lográndose gradualmente una 'mejor' distribución de las actividades en el territorio.

Tal es lo que parece proponerse el Plan de Desarrollo Territorial del equipo

de gobierno del presidente Chávez, argumentando, además, que equipar las áreas de mayor concentración actual exige costos económicos insostenibles⁶. Es esto mismo lo que reiteradamente han intentado los planes anteriores (con mayor cantidad relativa de recursos económicos y políticos que el gobierno actual) sin obtener mayores éxitos; por lo cual puede pensarse en un resultado similar del presente plan.

Cambiar la mirada

Aquí se tratará de aportar evidencias para demostrar que el hecho de haber obtenido logros tan pobres en este objetivo tiene mucho más que ver con un diagnóstico errado y menos con la voluntad de los gobiernos que lo han intentado. Otra parte del desacierto proviene también de asumir la dinámica del territorio con una visión centralista, desvinculada de las fuerzas político-económicas locales; es decir, un intento transformador que **maneja el territorio desde y para los objetivos de intereses centralistas**, subestimando lo que desde cada sitio se puede hacer con objetivos mucho más realistas y plausibles.

En primer lugar ha de decirse que la distribución territorial desigual de la población dentro de cada país es una constante mundial; mal puede calificarse al caso venezolano como una situación de desequilibrio o de hiperconcentración; pero además, los datos vene-

zolanos distan mucho de los valores de elevadísima densidad que presentan muchas áreas de países de muy disímiles condiciones (El Territorio de Delhi en la india, con 9.294 hab/Km²; el área capital de la provincia de Barcelona en España, con 15.310 hab/ Km²; la de Madrid, con 4.752 hab/ Km²; el Distrito Federal en México, con 6.336 hab/ Km²; el estado de Berlín, con 3.862 hab/Km²; la ciudad de Buenos Aires con 14.827 hab/Km²). El valor de concentración más alto para Venezuela lo presenta el distrito federal con 1.183 hab/Km² en el 2000; del resto del territorio, el más concentrado de los estados apenas si llega a una cuarta parte de esta densidad.

Un segundo aspecto de este comportamiento mundial es que la concentración tiende a acentuarse en el correr del tiempo, claro está que con matices e intensidades diferentes para cada país⁷.

La tendencia histórica de distribución de la población venezolana

Si se analiza el comportamiento histórico de la densidad poblacional de los estados de Venezuela entre 1950 y el 2000, tomando los datos censales de población (años 1950, 61, 71, 90 y las proyecciones para el año 2.000), se encuentra que los más altos valores de la tasa de crecimiento intercensal promedio para todo el período corresponden a los estados Amazonas (63,4%), Bolívar (60

%), Miranda (58%), Carabobo (55, %) y Aragua (52 %). Excluyendo a Bolívar y Amazonas, por estar fuera del área centro-norte, se constata cómo ha persistido la máxima concentración en el área que los planes han querido desconcentrar.

A juzgar por los valores anteriores y los que exhibe el Distrito Federal en el período (29,7 %), se puede concluir que en la proporción en que éste ha atenuado la tasa de crecimiento de su densidad poblacional se han beneficiado los estados anteriormente mencionados, que conforman su entorno inmediato. El nuevo plan busca revertir esta tendencia a fuerza de equipar e incentivar el crecimiento poblacional y las actividades económicas en los llamados ejes desconcentradores.

El argumento oficial con respecto a los enormes costos que exigiría el equipamiento de las áreas ya concentradas es una verdad sólo a medias, deja de decir lo más importante: lo que podría costar el equipamiento de las áreas desconcentradas, tal que resulten atractivas para la población que quiera desplazarse. Porque no se trata de equipamiento mínimo, sino de uno superior en atractivos al del área que se quiere desconcentrar, incluida la expectativa positiva de fuentes de empleo equiparables con las que se tienen en éstas. Entre la inmediatez de satisfacer esas expectativas y la lentitud y precariedad de los planes concebidos y aplicados desde el centro, apenas sostenibles en sus impulsos iniciales, es

que se produce el refuerzo de la concentración poblacional.

La profusión de detalles en cuanto a los recursos naturales existentes en las áreas deshabitadas con que los planes han pretendido sustentar sus propuestas, es otra verdad a medias, pues con ello se deja de decir algo que es más importante aún: que el tipo de activos existentes en las áreas donde se concentra la población son, para ésta, mucho más necesarios que aquellos que ofrecen los planes como ventajas en las áreas poco pobladas. Se pretende comparar recursos contra activos (económicos, culturales, de servicios, etc.).

Las bases de sustentación de la propuesta y el diagnóstico tienen un asidero demasiado débil como para esperar resultados aceptables en relación con los gastos en que se incurre; es más probable que se dé una reiteración de los resultados adversos de los planes anteriores.

Una tendencia mundial

El sentido más general de la conclusión de este trabajo puede formularse a partir de una primera pregunta: ¿no es posible admitir que la concentración de población es una tendencia propia de la cultura de la modernidad, vinculada a los procesos productivos, a su sustento tecnológico y al ejercicio del poder y de la vida pública y privada, que encuentra en las características de cada país una

forma específica de materializarse, cuyo límite viene dado por el peso de los aspectos positivos (por encima de los negativos) que cada ciudadano o empresa valore o encuentre en ese territorio respecto a sus objetivos e intereses?

Causales y manifestaciones en Venezuela

Una segunda pregunta pertinente es ¿por qué el Plan del Presidente Chávez (y los planes de la nación en el pasado), lejos de intentar inútilmente la reversión de esta tendencia, considerándola negativa a priori, no la asume como la forma normal de movilizarse la población en un país de las características de éste; donde el peso del componente distributivo del ingreso petrolero, en manos del gobierno central, y las ventajas importadoras que el dólar petrolero le impone a su economía refuerzan la tendencia concentradora?

Sobre este último aspecto hay que reiterar dos puntos. A) Desde la época precolombina el emplazamiento de la población de lo que luego sería Venezuela estuvo en el área de mayor concentración de población actual. B) La ventaja del dólar petrolero barato consiste en aprovechar la mínima distancia económica para la importación. La expresión territorial de ella es el arco centro norte, específicamente el área cercana a los puertos principales (La

Guaira y Puerto Cabello). Esta condición se añade al hecho de ser Caracas el centro de distribución de la renta petrolera. Es esta una característica estructural de la economía nacional que refuerza y se sustenta en la configuración histórica precedente.

El resultado de la aplicación de los enfoques anteriores, ahora también contenidos en el plan del Presidente Chávez, es que ya desde mediados de los años setenta, se fue acumulando un enorme déficit de servicios y equipamiento en una región que, a pesar de eso, no deja de ofrecer a la población mejores condiciones de vida (de sobrevivencia habría que decir a estas alturas) que otras regiones⁸.

No se trata de escoger entre la concentración y la desconcentración sino entre una concentración regulada y con equipamiento y otra —como de hecho se ha dado— espontánea, con opciones socioeconómicas muchas veces precarias y de alto riesgo, (pero siempre superiores a las otras), tocada por la inmediatez de las posibilidades de trabajo o por el deslumbramiento que emana de las grandes concentraciones humanas.

Las estrategias socioterritoriales del actual gobierno convocan a activar nuevos ejes a punta de enormes inversiones, cuando la dinámica distributiva llamará de nuevo hacia el centro y cuando la subestimación (por parte del gobierno central) de los gobiernos locales y estatales para desarrollar sus propias iniciativas parece incrementarse. Se exacerba la situación de un

territorio subequipado que actúa como un imán frente a unas áreas poco pobladas que tampoco alcanzarán un equipamiento satisfactorio.

Paradójicamente, cuanto mayores han sido los saltos positivos del ingreso petrolero y la concentración del poder, mayores han sido los intentos de revertir la concentración poblacional, esa es también la situación del gobierno actual y de su Plan de Desarrollo Territorial.

Estos intentos se han convertido en formidables mecanismos de distribución del ingreso petrolero por vía del gasto del gobierno central, que favorecen mucho más a intereses económicos y políticos centrales que regionales o locales. El verdadero negocio (económico) está en la realización de las obras y en las expectativas de empleo y crecimiento (negocio político) que transitoriamente se crean, para luego abandonarlas y que se conviertan en escombros que cada nuevo gobierno (quizá aconsejados por los mismos intereses que en el pasado se beneficiaron) quiere reactivar.

Hay que mirar la Ciudad de los Niños y el Canódromo en Nueva Esparta (el actual gobierno los quiere utilizar), los peajes de la autopista Acarigua-Guanare; las zonas industriales de algunas regiones del país, convertidas a otros usos, abandonadas o invadidas como en el caso de El Vigía en el estado Mérida; el plan de la Conquista del Sur y Ciudad Sucre en las fronteras; el eje fluvial Orinoco-Apure, abandonado a mediados de los años ochenta a raíz de la caída del ingreso petrolero y luego de hacerse

evidente la imposibilidad de mantener la navegabilidad por los cauces durante más de seis meses al año⁹.

El plan del Presidente Chávez sólo puede ser entendido, en conclusión, como una forma nueva de un distribucionismo centralista de vieja data: cualquier cosa menos una 'revolución territorial', que hará crisis de nuevo en la próxima caída del ingreso petrolero y la subsiguiente deslegitimación de esta estructura de poder, con lo cual vendrá un nuevo ciclo de creación o reorganización de las subunidades territoriales. A esto han de contribuir positivamente las fuerzas de una territorialidad más vinculadas a sus propias potencialidades productivas que al distribucionismo petrolero.

Otra propuesta: un plan que regule y matice la terquedad de las tendencias

Un plan de desarrollo territorial no puede darse el lujo de decir lo que hará en las áreas despobladas y eludir lo que ha de hacerse precisamente en las más pobladas. **El gran plan de desarrollo territorial para Venezuela debe ocuparse del ordenamiento de la zona abarcada entre el límite occidental del estado Carabobo (entre Morón y Tinaquillo) y la zona central del estado Miranda (más o menos a la altura de Caucagua); entre el eje Morón-Higuerote por el norte y la zona**

entre Tinaquillo-Villa de Cura-Ocumare del Tuy y Caucagua por el sur; al mismo tiempo que incentiva y promueve actividades en las otras regiones, apoyándose en los gobiernos estadales y locales y en las otras fuerzas que hacen vida en ellas. Un plan de equipamiento en interconexiones viales, servicios básicos y urbanismo, más que un listado de usos permisibles.

¿Refuerzo del centralismo o de la descentralización y desconcentración?

Un plan de esta naturaleza (además de respetar las tendencias del desarrollo económico y demográfico) está muy lejos de querer ser una exacerbación del centralismo, todo lo contrario, es parte de una condición para que la descentralización posible, aquella que emana de las propias fuerzas e intereses locales, fluya por causas naturales y **sostenibles**; lo cual exige una mejor y menos centralizada distribución territorial del ingreso petrolero.

El planteamiento que aquí se sostiene parte de la base de que la **descentralización es tan necesaria y urgente en las regiones con alta densidad de población como las de baja densidad**. No se puede confundir descentralización con decisiones desconcentradoras a priori y sin sustentación; **todo cuanto se haga en beneficio del equipamiento de la**

región central amplía las capacidades y posibilidades de las otras, abre el mercado y las acerca. Tampoco puede confundirse hiperconcentración con subequipamiento.

La descentralización no puede confundirse con un plan de transferencia de población impuesto desde el gobierno central, ni con la inducción transitoria de actividades que tienen poco asidero en las fuerzas, intereses y recursos locales. La definición de Venezuela como un estado Federal Descentralizado impone una práctica política y de gestión de gobierno basada en los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y responsabilidad que integra los intereses de las subunidades territoriales con las líneas de desarrollo nacional. Es esto lo que quiere rescatar la propuesta que aquí se hace: la pauta de esta meta la dan las tendencias de emplazamiento de los activos y la población, y no las formas rebuscadas del centralismo y su visión utilitaria de las regiones, estados y municipios.

Mirando hacia el futuro inmediato el asunto de fondo es la construcción de las condiciones de la Venezuela pospetrolera, cuya base material está distribuida irregularmente en todo el territorio nacional; así que mientras más se transforme el ingreso petrolero en obras que multipliquen y capitalicen aquella base, más próximos se estará de esa posibilidad.

Hay pues un elemento que obliga a que la distribución del ingreso petrolero

se oriente por un criterio que optimice territorialmente su asignación¹⁰; de allí la importancia de reforzar la tendencia descentralizadora, pero respetando la realidad que ella ha trazado. No puede ser sino la propia iniciativa de los estados y municipios quien garantice esa optimización de asignaciones; claro está, si se supone que funcionan los mecanismos de control, supervisión, rendición de cuentas, etc.; y no la reproducción de los vicios centralistas del pasado reeditados en las regiones; y si, por otro lado, se transforman las asignaciones en generadores de ingresos propios más allá de la práctica distributiva que dinamiza a todo el país.

La Venezuela pospetrolera está donde está su población y el fluir de sus activos. Los estados y municipios menos poblados no están pidiendo a gritos que se les invada, los estados más poblados tampoco solicitan que se les desaloje su población; ambos tipos de estados saben, a partir de su situación actual, cuáles son sus potencialidades y capacidades.

Lo que se necesita es más independencia de parte de sus pueblos, sus líderes y sus gobernantes para negociar y defender esas posibilidades. En la medida en que la dinámica de los municipios y estados se desligue de las tendencias impuestas políticamente por la elección presidencial, y obedezca a intereses, confrontaciones y coaliciones sustentadas en sus recursos y potencialidades, será esperable una profundización democrática y una aproximación al sistema federal.

Se requiere también un cambio de actitud de parte del gobierno central para reconocer que su responsabilidad es más de copartícipe, coordinador y promotor que de mal intérprete de realidades que no puede revertir. Es ésta la orientación que corresponde, en materia de desarrollo territorial a cualquier Estado democrático que se defina como Federal y Descentralizado.

Notas

- 1 El principio de legitimidad de toda sociedad distributiva es que no puede haber excluidos de la distribución; mucho menos cuando se trata de una riqueza (la petrolera) que se ha definido y reiterado hasta el cansancio como de propiedad colectiva.
- 2 **Concentración**
Entendida como la disminución de los centros decisorios político-institucionales del país y, al mismo tiempo, comprendida como sobreposición en ellos de los factores esenciales del poder económico.
Centralización
Referida a la ubicación en la Capital de la República, y su área de influencia inmediata, de todo centro de poder, bien sea público o privado.
- 3 Incluso uno de los gobernadores afectos al gobierno central (Didalco Bolívar, del estado Aragua) ha divulgado ideas que sostienen que la descentralización es una etapa ya superada, pretendidamente por un nuevo modelo, el de la corresponsabilidad. En palabras de este gobernador "*Lo que conviene, y en eso están claros todos los tratadistas de la moderna política revolucionaria en el mundo, es la*

corresponsabilidad entre el centro hegemónico y las áreas subordinadas". (El Universal. 9-12-2000: 2-13). Ninguna relación que defina a uno de sus componentes como centro hegemónico puede tener que ver con corresponsabilidad ni mucho menos con federalismo. Es el más exacerbado centralismo. Estas cosas han sido difundidas a pocos meses de haberse aprobado una constitución que define al país como federal y descentralizado, ideas defendidas, entre otros, por personajes como el gobernador que ahora se cita.

- 4 La reacción contra este intento, de parte de los Gobernadores, Alcaldes (incluidos los del partido de gobierno) y Legisladores regionales y municipales, fue de tal magnitud que se retiró la propuesta, en medio de una confrontación política que amenazó con romper la coalición dominante en la Asamblea Nacional y el gobierno central (Tablante, 2000). Es esta la primera gran confrontación entre las fuerzas descentralizadoras y las tendencias centralistas apoyadas en el incremento del ingreso petrolero.
- 5 Ya el IV plan (1970-74) de la nación hablaba de una política de desconcentración económica y de descentralización administrativa. El V plan (1976-80) habla de una dualidad espacial en Venezuela y de desequilibrios interregionales y urbanos. Divide al territorio en cuatro grandes zonas para lograr la desconcentración económica. Se califica a la zona C como de incentivos preferenciales (Barcelona-Puerto la Cruz; Maracaibo-Costa oriental del lago; Barquisimeto; San Cristóbal-San Antonio-La Fría; Ciudad Bolívar-Ciudad Guayana. Las zonas A (área metropolitana de Caracas), y B (Aragua, Carabobo, partes de Miranda, Yaracuy y Cojedes, centro del país,

- se les califica como de expansión limitada y de crecimiento autosostenido respectivamente. El VI Plan (1981-1985) insiste en la idea de los desequilibrios interregionales y en incentivar las áreas que el V calificó como de incentivos preferenciales.
- 6 Se menciona el gasto que debería hacerse para resolver el problema de abastecimiento de agua para el centro del país (15.000 millones de \$). La operación de ese sistema implicaría el consumo de energía equivalente a unos 80 mil barriles de petróleo al día. Pag.5.
 - 7 Numerosos países han realizado sus censos de población en el año 2000 y comparado su crecimiento con respecto al censo anterior. La concentración urbana creciente es la constante. A través de internet están disponibles estos resultados, se puede acceder por el portal: <http://www.ine.es/serv/estadist.htm>
 - 8 Un importante trabajo sobre el aporte de cada estado al PIB nacional ubica a los estados Aragua, Carabobo y Miranda, junto al Distrito Federal, en lugares que no bajan de las 7 primeras posiciones –tienden a subir– desde 1936 y hasta 1990. (Valecillos, 1998). Esto es también cierto incluso si se considera el valor del IDH.
 - 9 Las obras de ingeniería y trasvase para elevar el nivel del cauce de navegación al punto que se pueda utilizar todo el año deberían contabilizarse también en términos de los barriles de petróleo diario que habría que consumir, tal como hace el Plan de Desarrollo Territorial (1999) para rechazar el equipamiento en suministro de agua para el centro del país; probablemente aquéllas resultarían más costosas y menos útiles, sin incluir los efectos ambientales.
 - 10 Está demostrada la mayor eficiencia del gasto descentralizado en comparación con

el gasto centralizado (De La Cruz, 1997; Francés, 1999; Banco Mundial, 2000; OCEI-PNUD, 1998). Las sociedades federales y descentralizadas distribuyen en promedio mucho más del 50 % de sus ingresos públicos vía regiones y municipios –o sus equivalentes– que por los gobiernos centrales (OCEI-PNUD, 1999). En Venezuela esa proporción alcanzó 40-60 en el período de la descentralización y luego se estancó (De La Cruz, 1997; Ortega, 2000).

Referencias citadas

- BANCO MUNDIAL. 2000. **Informe del Banco Mundial**. Resumen. Washington, USA. 13 p.
- BOLÍVAR, D. 2000. “Corresponsabilidad Vs. Descentralización”. **El Universal**, 27-12-00; p. 2-12. Caracas.
- DE LA CRUZ, R. 1997. **La Descentralización en Perspectiva**. Edic. IESA-FEGS. Caracas, Venezuela. 333 p.
- EL UNIVERSAL. 2000. Nota de Prensa (Venpres). 21-10-2000. p.1-4. Caracas.
- EL UNIVERSAL. 2000. Nota de Prensa (Venpres). 9-12-2000. p.1-13. Caracas.
- FRANCÉS, A. 1999. **Venezuela Posible, Siglo XXI**. IESA. Caracas. 308 p.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE ESPAÑA. 2001. [Online]. Disponible en: <http://www.ine.es/serv/estadist.htm>
- MONTES, J.; PACHECO, J.; TRAVIESO, F. (Coord.) 1999. **Primer Plan Nacional de Desarrollo Territorial**. Caracas, Venezuela. Mimeo. 24 p.

- OCEI-PNUD. 1998. **Índice y entorno del Desarrollo Humano en Venezuela**. Caracas. Venezuela. 190 p.
- OCEI-PNUD. 1999. **Índice y entorno del Desarrollo Humano en Venezuela**. Caracas. 211 p.
- ORTEGA, G. 2000. **El Nacional**, 29-10-2000. Caracas. P.E-2
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1971. Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). **IV Plan de la Nación (1970-1974)**. Gráficas Edición de arte C.A. 2a. Edición. Caracas.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1976. Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). **V Plan de la Nación**. Gaceta Oficial No.1860. Marzo de 1976. Caracas.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1981. Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). **VI Plan de la Nación (1981-1985)**. Talleres gráficos de Cordiplán. Caracas.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1999. **Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela**. Art. 4. Gaceta Oficial N° 36.860. 30/12/1999. Caracas, Venezuela.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2000. Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). Tríptico divulgativo. Caracas, Venezuela. 4 p.
- ROJAS, A. 1999. "Condiciones para el sistema federal en Venezuela". En **Contribución a la Asamblea Nacional Constituyente**. ULA. pp. 66-80. Mérida. Venezuela.
- ROMERO, A. 2001. "La Siembra del Petróleo: Una Quimera Nacional". **El Nacional**, 4-04-01. Caracas.
- TABLANTE, C. 2000. Diputado a la ANC. Declaraciones para **El Universal** 13-10-2000. P.1-10. Caracas.
- VALECILLOS, H. 1998. **Impactos regionales del Crecimiento y la Contracción económica en Venezuela 1936-1990**. Banco Central de Venezuela BCV. Caracas, Venezuela. 248 p.