

Escalas de integración en el sistema urbano nacional de Venezuela: ¿necesidad o posibilidad?

**Carlos A. Amaya H.**

**Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales  
Universidad de Los Andes  
Escuela de Geografía. Mérida-Venezuela  
carhamay@ula.ve**

## INTRODUCCIÓN

### **La naturaleza de los sistemas urbanos y su grado de integración.**

Andrés Precado (1990) plantea que la urbanización es un proceso de transformación estructural que, globalmente considerado, constituye un tipo particular de sistema. El concepto de sistema se aplicó a numerosos y variados fenómenos espaciales para describir un esquema integrado de diversas variables o hechos interrelacionados. Actualmente dicho término tiene un sentido más preciso, resultado de la aportación de las ideas científicas, como la llamada “Teoría General de los Sistemas” (Von Bertalanffy, 1976). Se utiliza para describir un fenómeno cualquiera (económico, social, político, cultural, ambiental, espacial, etc.), en el cual los elementos forman un todo integrado, que no es el resultado de una simple adición de partes de tipo mecánico, sino que son mutuamente independientes, siendo la interdependencia una de las características básicas, como es el caso de los sistemas geográficos, especialmente los sistemas de asentamientos o los sistemas de ciudades.

El mismo Precado establece una distinción conceptual entre sistema de asentamientos y sistema de ciudades. En el primer caso – el sistema de asentamientos- está formado por la totalidad de las unidades de poblamiento que existen en un determinado territorio. Engloba tanto a las ciudades como a la totalidad de los núcleos rurales, en cuanto unos y otros forman un todo integrado a través de las relaciones existentes entre ellos. La distinción entre lo urbano y lo rural queda casi soslayada, porque ambas categorías están sometidas a los mismos procesos generales y sus estructura evolucionan de manera correlativa. El sistema de ciudades, por otro lado, es una parte del anterior, compuesto por los asentamientos urbanos. Las teorías y los modelos se refieren al sistema de ciudades, porque la identificación y clasificación de los asentamientos rurales plantea numerosas dificultades por su elevado número, y, a cambio, aportan una pequeña parte de información al funcionamiento del sistema general de asentamientos. En todo caso, en países muy urbanizados, la noción de sistema de ciudades se sobrepone a la de sistema de asentamientos, y a una escala nacional se convierte en el motor de la organización y funcionamiento de la economía y la sociedad; a la vez, en un reflejo de la organización y funcionamiento de estas dos categorías o componentes. Para algunos el sistema de ciudades es

una concepción más global o totalizadora – sinónimo de sistema urbano y puede, en la mayoría de los casos, envolver a los asentamientos que están el área de influencia de las ciudades.

El sistema de ciudades se define como un conjunto de objetos (en nuestro caso ciudades), más las relaciones directas entre los atributos de las ciudades (propiedades de los objetos) (Celis, 1988). Las relaciones son las posiciones relativas (relaciones estáticas) y las interacciones (relaciones dinámicas) que comunican y dan cohesión al sistema. Las relaciones estáticas son las posiciones de las ciudades en el espacio geográfico (distribución horizontal) , el número de ciudades en cada grupo de tamaño ( distribución vertical) y los complementos funcionales ( base económica y función regional), lo que en conjunto se conoce como la estructura del sistema de ciudades; y las relaciones dinámicas son las interacciones o flujos de información, personas ( migraciones o viajes) y bienes o productos, estos últimos en términos de comercio, importaciones y exportaciones (Racionero, 1978). Ambas relaciones determinan, *grosso modo*, la organización y funcionamiento del sistema urbano.

Para propósitos de análisis se consideran varios aspectos de los sistemas de ciudades; los atributos de las ciudades, las relaciones o flujos entre ciudades, la red de circulación y las propiedades. Entre las propiedades del sistema destaca, por su trascendencia, el nivel de integración, el cual es objeto de estudio en el presente trabajo. La integración viene medida por la suma de todos los flujos de todo el sistema, los cuales ocurren en determinadas redes (de transporte - carretero, ferroviario, aéreo, fluvial, lacústre, etc-, de comunicación, de información). Cuanto más densa sea esa suma, más integrado estará. Obviamente, en cuanto nos encontramos con sistemas poco densos en nodos (ciudades) y redes de circulación propias de regiones o países de bajos niveles de desarrollo, las estructuras de relación son muy simples, generando, por lo general, sistemas de ciudades mono-céntricos. Caso contrario serán muy complejos, generando sistemas de ciudades poli-nucleares, con redes de transporte, comunicación e información, multimodales. En el primer caso, la tendencia general es a desarrollar altos niveles de concentración en las tres dimensiones o relaciones anteriormente mencionadas (distribución horizontal, distribución vertical, base económica o función regional), a una convergencia de las principales redes de circulación (transporte, comunicación, información), y, por ende, de los flujos hacia las regiones centrales. En el segundo caso, la tendencia es a una mayor dispersión o

desconcentración, en las posiciones de las ciudades, tanto en el espacio geográfico, como en el número de ciudades en la curva rango- tamaño; igualmente, una mayor diversificación funcional de las ciudades, una mayor complementaridad en las redes de circulación, y un mayor grado de apertura del sistema urbano, más competitivo, en el cual la mayoría de los nodos están conectados a redes nacionales e internacionales. En estos últimos habrá, igualmente, un mayor crecimiento diferencial de las ciudades, en el cual la ubicación de su crecimiento urbano será más previsible, determinado por los cambios en la participación e intercambio económico (Simmons, 1999). ¿Cuál es el caso de Venezuela? ¿Se asemeja a uno de estos dos modelos? ¿Cómo funciona su sistema urbano? ¿Cómo debería ser?

### **El sistema urbano de Venezuela: niveles de concentración y de integración.**

Existen distintas interpretaciones sobre la concentración geográfica de la población venezolana. La más tradicional se refiere al patrón de poblamiento zonal descrito por López (1968), quien distingue un área de concentración demográfica en el arco costero-montañoso, que atraviesa al país desde la región andina, en el extremo sur-occidental, hasta la Península de Paria y la isla de Margarita, en el extremo nororiental, incluyendo la fachada norte costera de los estados Zulia y Falcón; un área de presencia demográfica, menos concentrada o con concentraciones selectivas, al sur de los piedemontes andino-llanero y caribe-llanero y en la parte nororiental del estado Bolívar; y un área de dispersión o de vacío demográfico al sur de los ríos Apure y Orinoco. En 2001 cerca de 80 por ciento de la población total del país se localizaba en el área de concentración demográfica, en apenas 20 por ciento del territorio nacional; la población urbana de esa zona se localizaba en espacios más reducidos aún, en pequeñas depresiones y valles -marinos, lacústres y fluviales- o en terrazas, en ecosistemas muy frágiles (Zinck, 1980), lo cual acentúa más aún, la naturaleza de la concentración. Es de resaltar que en 2001 el nivel de urbanización de la población venezolana era cercano a 90 por ciento, cifra ligeramente mayor en el arco costero-montañoso, por lo que el carácter de la concentración es fundamentalmente urbano. Allí se localizan las principales ciudades del país, con sus áreas metropolitanas, incluida la “Megalópolis” Caracas-Valencia, y, en general, casi todas las áreas de intensa urbanización – aglomeraciones, conurbaciones, corredores urbanizados (Amaya, 1992; Negrón, 2001). Esa

concentración tiene su explicación en el proceso histórico de localización de las principales actividades económicas del país, herencia de sus modelos de desarrollo, iniciado con una economía portuaria y el surgimiento de hinterlands o nodos de penetración en el arco montañoso durante el período agro-exportador (hasta 1920). Esta situación se vio reforzada, posteriormente, por las inversiones provenientes de la actividad minero- petrolera (entre 1920 y 1950) y, después, desde mediados del siglo XX, por la política de sustitución de importaciones y el destino centralizado de la renta petrolera (Amaya, 1999). Las concentraciones selectivas obedecerían a una dinámica más reciente del desarrollo económico y de la ocupación del territorio, expresada en políticas de inmigración selectiva, colonización y expansión agrícola y forestal, industrialización básica y desarrollo turístico. Mientras que la dispersión respondería a procesos de colonización espontáneos, la localización de actividades agropecuarias tradicionales muy extensivas y al poblamiento fronterizo; y, más recientemente, a la expansión de la minería poco o nada controlada (Muñoz, Amaya y Mazurek, 2000).

La interpretación más arraigada de la concentración, sin embargo, está focalizada en la localización de población en la región centro-norte costera, integrada en esencia, por los estados Miranda, Aragua, Carabobo y el antiguo Distrito Federal (hoy seccionado en el estado Vargas y el municipio Libertador, este último formando parte del novísimo Distrito Capital). En esta región se localizaba, en 2001, cerca de 34 por ciento de la población total y cerca de 40 por ciento de la población urbana del país. Si bien el ritmo de concentración de población en esta región se ha estabilizado en los últimos años, su significación es muy elocuente. Allí se localiza Caracas – la capital y la ciudad de mayor tamaño del país, y Valencia y Maracay, ciudades que ocupan el tercer y quinto lugar en orden jerárquico de población a nivel nacional. Estas tres ciudades forman parte de un complejo urbano mayor, unido por modernas autopistas, la mencionada “Megalópolis” del centro-norte, que se extiende, en sus extremos, hacia el sur de Valencia y Maracay; por el norte hacia Morón y Puerto Cabello y el litoral central ( estado Vargas), mientras que por el este de Caracas se expande hacia Guarenas y Guatire. Por el sur de Caracas –o de La Gran Caracas- se extiende hacia un conjunto de ciudades satélites localizadas en los valles del Tuy. Las dimensiones de este complejo urbano –“Megalópolis”- son tales, que no sólo ha desbordado los límites de los estado antes mencionados, sino que, en apenas unos 5000

kilómetros cuadrados (5,5 por ciento de la superficie del país), albergaba, en 2001, cerca de 8.000.000 de habitantes (Censo, 2001).

Otra interpretación de la concentración toma en consideración la distribución vertical de la población en el sistema urbano, expresado en los niveles de primacía en la jerarquía urbana (Amaya, 1990). En este caso, existe un alto grado de concentración ya que las cinco principales áreas metropolitanas de Venezuela reunían, tanto en 1990 como en 2001, cerca de 50 por ciento de la población urbana nacional. Este nivel de concentración, sin embargo, se ha estabilizado en los últimos años, reflejo de un ligero crecimiento de ciudades medias en distintas regiones del país (Amaya, 1990, Pulido, 2004) siendo notorio el rol que el poco crecimiento de Caracas juega en este proceso de estabilización de la concentración vertical, ya que ello ha incidido en la disminución de su peso o proporción a nivel nacional.

Para Barrios (2000), en el caso del Área Metropolitana de Caracas, son varios los indicadores que dan cuenta de su pérdida de “centralidad” a nivel nacional. Señala, que a semejanza de lo sucedido en otras metrópolis de América Latina, el casco histórico de Caracas viene perdiendo rápidamente peso poblacional dentro del área metropolitana. Y, aunque su crecimiento se sustenta, fundamentalmente, en la expansión de sus áreas conurbadas, éstas presentan densidades comparativamente bajas en relación a las que existen en el centro de la ciudad. Además, restricciones de orden topográfico y la presencia de parques nacionales y zonas protectoras imponen algunos límites a la densificación generalizada del área metropolitana de Caracas. Paralelamente, añade Barrios, los distintos componentes demográficos que sustentaban un crecimiento sostenido de Caracas y su área metropolitana han variado, ya que su crecimiento se sustentaba, anteriormente, en buena medida, en los saldos migratorios internos y externos; recientemente, en la décadas de los ochenta y noventa, dicho crecimiento descansó casi totalmente en el saldo vegetativo. Estos hechos, de alguna manera, han favorecido el crecimiento de otras ciudades vecinas, incluidas Valencia y Maracay, a través de un efecto de suburbanización fragmentada – crecimiento difuso de las ciudades- que explica, en parte, el desarrollo de la mencionada “Megalópolis”. En este caso, las ciudades vecinas, especialmente Maracay y Valencia, se comportan como ciudades “parachoque” o desconcentradoras, aunque orbitando dentro del mismo proceso concentrador atribuido a la región centro-norte costera.

El funcionamiento del sistema urbano venezolano reproduce o sigue, en buena medida, la distribución geográfica de su población. En primer lugar, ocurre un fuerte dinamismo en la estructura funcional del sistema urbano en las áreas de concentración demográfica, reflejo de la alta concentración tanto de población un gran mercado urbano- como de actividades productivas, especialmente en la región centro-norte costera, la cual, en opinión de Cunill (1993) funciona como un enclave: Importadora- suministradora de bienes y servicios de alto rango a ese gran mercado nacional. Como causa y consecuencia de ello el sistema urbano nacional está fuertemente articulado en el eje costero montañoso especialmente en dirección hacia la región centro-norte costera: casi todas las redes de circulación principal –autopistas- y flujos – pasajeros, comerciales, aéreos, financieros, etc.-, conducen a Caracas y a los principales puertos marítimos del país- La Guaira, Puerto Cabello-.

En segundo lugar, un débil dinamismo hacia el sur del eje costero montañoso, en el área de presencia demográfica, con la mayoría de sus ciudades medias poco vinculadas con las nuevas tendencias productivas: articuladas casi exclusivamente al mercado de la “Megalópolis” con el suministro de productos agropecuarios y agroindustriales, algunos de bajo rango; y medianamente articuladas con sus entornos regionales, aunque en economías muy cerradas. Las redes de circulación están, igualmente, medianamente integradas. Las rutas de transporte más importantes unen sus principales ciudades, especialmente las capitales de estados, y a éstas con la región centro –norte, originando una estructura de funcionamiento muy jerarquizada y centralizada. Este patrón se reproduce al interior de las sub-regiones, aunque con redes de funcionamiento menos flexibles, en algunos casos conectando las ciudades más importantes – las capitales regionales y locales- con sus entornos inmediatos a través de avenidas intercomunales. En esta área de presencia demográfica son escasas las autopistas y los sistemas de transporte multimodal. Sólo resalta la autopista “José Antonio Páez” que una vez finalizada unirá a Barinas con San Carlos de Cojedes, y a este corredor piemontino con la región centro- norte.

En tercer lugar, un escaso dinamismo funcional al sur de los ríos Apure y Orinoco, en el área de vacío demográfico, con notoria ausencia de ciudades medias. Las pocas ciudades pequeñas están poco integradas con los grandes mercados nacionales, y más aún con la economía internacional, a pesar de su vecindad con Colombia y Brasil. Paradójicamente, se localizan en un territorio

ubérrimo en recursos naturales que generan, en opinión de algunos, opciones diversificadoras de la economía nacional, nuevas oportunidades para el desarrollo del turismo –nacional e internacional-, la promoción de exportaciones no tradicionales, y la integración económica y cultural con países vecinos (Cunill, 1993; Frances, 1999).

En cuarto lugar, como consecuencia del peso de la zonalidad en la distribución de la población y de las redes de circulación, existe una débil articulación en sentido longitudinal (este-oeste) que se expresa en la ausencia de subsistemas integrados y en la falta de metrópolis regionales completas, que compitan por la organización del territorio nacional y que funcionen como verdaderas “gateways”, integradas tanto a la economía nacional como a la internacional. En el oriente del país sólo Ciudad Guayana y la Conurbación Barcelona- Puerto La Cruz, ambas con importantes funciones industriales y portuarias, alcanzan estatus de ciudades medias. Al mismo tiempo, no existen autopistas o corredores viales de envergadura, que conecten, fluidamente, el occidente con el oriente del país.

La imagen de un sistema urbano nacional débilmente articulado, poco favorable a nuevas opciones y posibilidades dentro de un nuevo modelo de desarrollo territorial que pudiera ser más integrador del espacio interior y exterior venezolano, ha llevado al gobierno nacional, a través del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, a proponer distintas escalas de integración territorial, con el fin de lograr una “mayor” articulación longitudinal y latitudinal del sistema urbano venezolano, aunque, tomando como base, el actual patrón de distribución espacial. Igualmente, el desarrollo de subsistemas regionales integrados a los mercados nacionales e internacionales, fundamentado en redes multimodales de transporte y en una mayor diversificación productiva del país- desenclave de la región centro-norte costera.

### **Ejes de Desconcentración**

A una macro escala de articulación se proponen tres ejes de “desconcentración”: Eje Occidental, Eje Oriental y Eje Orinoco-Apure. A una escala menor de articulación se proponen “Corredores de Desarrollo Sustentables”- o Zonas de Desarrollo Económico Sustentables-.



El desarrollo de los ejes de desconcentración pretende la re-estructuración del sistema urbano nacional en un conjunto de subsistemas centrados en la producción para el mercado interno y para el mercado internacional. Los subsistemas así conformados, sustentados en las ventajas que ofrecen los inmensos recursos naturales del país, el mercado nacional y los procesos de integración regional, serían la síntesis de la imagen futura objeto de discusión.

**El Eje de Desconcentración Occidental**, abarca desde el Golfo de Venezuela hasta Guasualito, a orillas del río Apure, e incluye la frontera occidental con Colombia, la cuenca del Lago de Maracaibo y buena parte de los Andes venezolanos. Su desarrollo descansaría en ventajas comparativas que tienen estas regiones a escala nacional e internacional, para la explotación de materias primas e hidrocarburos, hidroelectricidad, carbón, fosfatos, y otros minerales metálicos y no metálicos, a los que se agregan variados recursos agropecuarios, pesqueros, y algunos no convencionales, manufacturados localmente. En la transformación de estas ventajas comparativas en ventajas competitivas jugaría un rol fundamental la construcción del puerto de aguas profundas en el Golfo de Venezuela (Puerto América), lo cual facilitaría el intercambio hacia el Caribe e igualmente hacia la costa atlántica colombiana.

Los espacios y recursos de la cuenca del Lago de Maracaibo corresponden a una de las regiones más ubérrimas de América Latina, al concentrar no sólo inmensos yacimientos de petróleo y gas natural, sino también extraordinarias reservas carboníferas, salinas, calizas y otros minerales que se acompañan con singulares recursos pesqueros marítimos y lacústres, variada y amplia productividad agrícola y ganadera y singulares paisajes de atracción turística. Estos recursos serían básicos para la economía nacional y abrirían grandes opciones para el mercado internacional.

En los Andes tachirenses las perspectivas de crecimiento se centrarían en el aprovechamiento de su situación como punto nodal en el cruce de carreteras internacionales con Colombia e interregionales con el resto del país. Actualmente existe un cierto desarrollo industrial en San Cristóbal, San Antonio y Ureña, el cual aprovecha, a su vez, el tradicional desarrollo agrícola tachirense. La zona de influencia de San Cristóbal hacia el Alto Apure presenta un gran potencial

de desarrollo ligado al proyecto Orinoco-Apure, en Guasdualito. Entre los proyectos en realización para diversificar las bases geoeconómicas y crear un núcleo de desarrollo de alcance internacional destacan los que privilegian la extracción de recursos minerales carboníferos y de fosfatos. Junto con abastecer la demanda de la industria pesada del complejo industrial de Ciudad Guayana, se proyecta, simultáneamente, su utilización como materias primas para industrias instaladas en la zona.

En la prolongación de los Andes tachirenses hacia las tierras bajas llaneras se construye el eje Abejales-La Pedrera para desarrollar proyectos de explotación de rocas fosfáticas y plantaciones algodonerías, y el eje Guasdualito-El Amparo, en la frontera con Colombia, para transformarlo en núcleo de actividades de movilización fluvial que incluya el aprovechamiento de recursos locales como la cría comercial de chiguires, babas y búfalos, y los cultivos de palma africana, sorgo, arroz, algodón, y cría y producción masiva de cachamas. Desde Guasdualito se transportarían los productos tachirenses y llaneros hasta Ciudad Guayana y se exportaría hacia los mercados andinos a través de los llanos colombianos, dada su condición fronteriza.

Las tierras altas de los estados Mérida y Trujillo tienen un alto potencial turístico y en sus valles y zonas agrícolas se aprecia la sustitución de cultivos tradicionales por cultivos modernos: horticultura, papa, ajos y floricultura de riego, este último con un alto potencial de exportación.

El eje de desconcentración occidental, según la propuesta, presenta grandes perspectivas de integración con el espacio exterior. En la transformación de ventajas comparativas en ventajas competitivas, necesarias para el intercambio con países vecinos y bloques regionales, habría que tomar en consideración la situación de encrucijada del occidente venezolano, abierto tradicionalmente al Caribe y Colombia y entroncado con el resto del territorio de Venezuela. Este intercambio sería posible al mejorar la red de transporte carretero (construcción de autopistas bordeando el lago de Maracaibo) y comunicaciones, y por su inserción en la proyectada red ferroviaria nacional que tocaría en su recorrido desde Maracaibo hasta más allá de San Cristóbal. Su apertura hacia los mercados del Caribe, gracias a la condición que tiene Venezuela como miembro de Asociación de Estados del Caribe, estaría garantizada por el desarrollo de Maracaibo como metrópoli de alcance nacional e internacional (“gateway” caribeña) centrada en su

condición de segunda ciudad en la jerarquía del sistema urbano nacional y en su estructura funcional, con actividades económicas diversificadas: administrativas, comerciales y de servicios, industriales, portuarias, culturales, etc. Hacia Colombia, gracias a la presencia de tres puntos fronterizos de gran potencial como encrucijadas de intercambio: en el extremo noroccidental sería posible la interconexión con los mercados colombianos de la costa atlántica (Cartagena, Santa Marta y Barranquilla) a través de Paraguaipoa; en el eje San Antonio-Ureña con los mercados de Cúcuta y Bucaramanga; y, a través de Guasualito con los llanos colombianos y el resto de ese país, de cristalizar la proyectada conexión vial, ferroviaria e interfluvial que llegaría hasta Bogotá y la costa pacífica colombiana.

**El Eje de Desconcentración Oriental** está ubicado a ambas márgenes del río Orinoco, partiendo de la isla de Margarita y llegando hasta Ciudad Guayana y su gran área de influencia económica. La propuesta se sustenta en distintas ventajas comparativas. La parte norte del eje tiene el potencial suficiente para superar el empobrecimiento generado por la monoproducción petrolera. Las tierras agrícolas de la zona, a pesar de ser consideradas de baja calidad, presentan, sin embargo, microrregiones altamente productivas. Asimismo, los recursos pecuarios se están incrementando al igual que los recursos forestales gracias a que al sur de los estados Anzoátegui y Monagas se han venido desarrollando las plantaciones de pino caribe más importantes del país, y con un alto potencial de producción. Los recursos pesqueros son de singular valor, fundamentándose en privilegiadas características físico-naturales y biológicas muy propicias para la alta potencialidad de recursos que albergan las aguas marinas de la zona.

De igual manera, se cuenta con enormes reservas de petróleo y gas, tanto en los campos tradicionales como en la faja petrolífera del Orinoco y en los nuevos yacimientos al norte del estado Monagas, así como las grandes refinerías y desarrollos petroquímicos al norte del estado Anzoátegui, donde actualmente se llevan a cabo grandes inversiones foráneas dentro del marco de la Apertura Petrolera. Son también importantes sus recursos de minerales carboníferos, salinas, azufre y arenas silíceas.

La base principal para la diversificación de la economía de la región nororiental se basaría potencialmente, en un turismo debidamente planificado, especialmente en la isla de Margarita y

en la costa de los Estados Anzoátegui y Sucre, movilizando para ello escenarios paisajísticos naturales, playas y atractivos monumentos geohistóricos y culturales.

Al sur del río Orinoco se localiza el complejo de la Corporación Venezolana de Guayana. Si bien es cierto que anteriormente funcionó como un enclave, limitado a una pequeña fracción del espacio guayanés en el complejo urbano de Ciudad Guayana-Ciudad Bolívar, actualmente se han desencadenado procesos innovadores en la utilización de recursos acuíferos, mineros, forestales y otras materias primas regionales que, de acuerdo a la propuesta, posibilitarían abastecer no sólo el mercado nacional sino, además, exportar. El desarrollo industrial básico se concentraría en Ciudad Guayana. En ella se emplazan actualmente el complejo siderúrgico que procesa hierro, acero y ferroaleaciones; el complejo del aluminio, con procesamiento de aluminita y aluminio; el complejo de productos fluorados, de producción de cemento y varias industrias derivadas, que en su mayoría producen para el mercado exterior. La abundancia de yacimientos de hierro y bauxita, así como de energía hidroeléctrica actual y potencial, garantizarían el futuro de este desarrollo.

Más hacia el sur, el núcleo aurífero de El Callao está en expansión por las nuevas inversiones en la minería de oro. A ello hay que agregar asentamientos espontáneos de aprovechamiento de placeres de oro y diamantes.

El potencial de desarrollo en el eje de desconcentración oriental posibilitaría la formación –o consolidación- de un subsistema urbano centrado en el comercio o intercambio con el Caribe, la Gran Región de Guayana y el norte y noreste brasileño, privilegiando el desarrollo de metrópolis de alcance nacional e internacional. Por su condición costera la conurbación Puerto La Cruz-Barcelona podría convertirse en la metrópoli caribeña oriental por excelencia, gracias a la accesibilidad que tiene con el gran conjunto de países-islas del Gran Caribe, mientras que al sur, por esa misma condición, aunque de naturaleza fluvial, Ciudad Guayana dejaría de ser un enclave para convertirse en una metrópoli puente con la extensa región amazónica gracias a su cercanía con Manaus y los ejes de navegación del sur del Orinoco. Los proyectos de integración física que se adelantan, incluida la carretera que a través de Santa Elena de Uairén la comunicaría con el norte brasileño, posibilitarían los intercambios con los países del cono sur integrantes de MERCOSUR. Y entre estas dos metrópolis (Ciudad Guayana y Puerto La Cruz-Barcelona) se

desarrollaría un eje urbanizado de vinculación Caribe-Amazonas-Atlántico, sobre la base de la red ferroviaria propuesta, la construcción de nuevas carreteras (autopistas), un nuevo puerto en el Atlántico venezolano y una red de navegación marítima y fluvial, de cabotaje y de alcance internacional.

**El Eje de Desconcentración Orinoco-Apure**, que recorre de este a oeste al país, aparece como el proyecto “bandera” dentro de esta imagen futura. Esta imagen transformada en proyecto, por condiciones específicas del área –vacío demográfico- tiene como objetivo principal la estructuración de un eje de desarrollo en el área de influencia inmediata de los ríos Orinoco y Apure. El eje tiene un alto componente estratégico y geopolítico y se persigue su ocupación territorial, un mayor aprovechamiento de sus recursos y la estructuración de un subsistema urbano articulado tanto con el resto de los ejes de desconcentración como con el resto del territorio nacional, incluida la franja centro-norte-costera; igualmente con el espacio exterior.

El área de influencia inmediata ocupa una superficie aproximada de 300.000 kilómetros cuadrados que representa cerca de 30% del territorio nacional. Carece, sin embargo, de un sistema integrado de centros poblados, presentando sólo dos núcleos poblacionales relativamente desarrollados-San Cristóbal y Ciudad Guayana-Ciudad Bolívar- que a su vez son los núcleos terminales de los ejes de desconcentración anteriores, con un pequeño número de poblaciones de menor jerarquía. Tiene cerca de 12% de la población del país y en la actualidad las actividades económicas se caracterizan por tener poco dinamismo, con excepción de los dos núcleos principales. A pesar de este escaso dinamismo y poca integración en una sólida red urbana, el área posee abundantes recursos naturales cuyo aprovechamiento pudiera revertir esa imagen, a favor de una más dinámica desde el punto de vista funcional y de interacción económica, y bien estructurada y articulada desde el punto de vista de su sistema urbano. El potencial del área está representado por:

- 1.) 200 millones de barriles de crudo pesado ubicado en la faja petrolífera del Orinoco, constituyéndose en la mayor reserva de crudo pesado del mundo;

- 2.) 25 millones de bosque natural con potencial de producción sustentable, lo que representa 80% de este recurso en el país;
- 3.) El 90% de los recursos hidráulicos y el 90% de los recursos hidroeléctricos del país, representados básicamente por los ríos Caroní, Caura y Orinoco.
- 4.) Cerca del 50% de los suelos con vocación pecuaria del país y aproximadamente 1.200.000 hectáreas de suelos con vocación para cultivos anuales mecanizados y plantaciones tropicales ubicados en la cercanía de San Fernando de Apure, ciudad puerto en las orillas del río del mismo nombre y equidistante a los extremos occidental y oriental del eje, así como a las principales ciudades de la región centro-norte-costera.;
- 5.) Importantes recursos pesqueros localizados principalmente en el tramo Cabruta-Barrancas, en el Orinoco, donde la comunidad íctica está compuesta por 450 especies, 60 explotadas comercialmente y un potencial de explotación sustentable de 40.000 toneladas/año;
- 6.) Alta concentración de minerales metálicos y no metálicos, destacándose 58 millones de toneladas de carbón y 1000 millones de toneladas de fosfatos; y reservas superiores a los 200 millones de toneladas de bauxita y unos 2000 millones de toneladas de hierro. Esta distribución espacial permite la vinculación, a través de los ríos Orinoco y Apure, de zonas geológicas diferentes, así como la integración industrial en el procesamiento de estos recursos;
- 7.) Posee, en sus extremos, importantes ventajas comparativas para el desarrollo industrial: Al este, abundancia de agua dulce, energía, minerales metálicos, recursos forestales y facilidades de acceso al océano Atlántico y al norte de Brasil y, por ende, a los mercados de la Asociación del Estados del Caribe y del MERCOSUR; al oeste, una estratégica ubicación respecto al mercado de la Comunidad Andina de Naciones a través de la vinculación fronteriza con Colombia, aunado a una relativamente sólida infraestructura

industrial y de servicios, y presencia de importantes recursos mineros no metálicos (carbón, fosfato, caolín).

El proceso de ocupación territorial y desarrollo de un subsistema de ciudades integrado internamente a los restantes ejes de desconcentración y la región centro-norte –costera, y externamente a los países objeto de integración regional, estaría enmarcado en una serie de estrategias de desarrollo vinculados al proyecto. La imagen futura del eje estaría asociada, en consecuencia, a una serie de proyectos rectores entre los que se cuentan los siguientes:

- 1.) Utilización de los ríos Orinoco y Apure como eje de convergencia de diversos proyectos y actividades, haciendo el mayor uso posible del transporte fluvial para el traslado de productos, mercancías e insumos, y estimulando las complementariedades regionales. Este proyecto de navegabilidad sería compatible con el proyecto que impulsa Colombia para propiciar la navegación por el río Meta, lo cual busca establecer, adicionalmente, un corredor fluvial-ferroviario de 2350 kilómetros, que permitiría el transporte desde el puerto colombiano de Buenaventura, en el océano Pacífico, hasta la desembocadura del río Orinoco, en el océano Atlántico;
- 2.) Fomento, impulso y reactivación del desarrollo de actividades productivas –agrícolas e industriales- que contribuyan a impulsar y estabilizar el crecimiento demográfico de la región a través de la generación de empleo y la obtención de divisas;
- 3.) Incentivo a los mecanismos que faciliten la integración de las diferentes economías de los espacios geográficos que conforman el área. En los extremos del eje tendría lugar un desarrollo industrial complementario, donde San Cristóbal sería un centro procesador de productos semielaborados de acero y aluminio fabricados en Ciudad Guayana, hacia donde se enviaría la materia prima-carbón y coque- para satisfacer la demanda de estos productos en la región. Estos mecanismos de integración permitirían vincular al eje con los mercados de la Comunidad Andina de Naciones, con el Gran Caribe y con el MERCOSUR, a través de las que pudieran convertirse en las anheladas metrópolis de alcance nacional e internacional: San Cristóbal y Ciudad Guayana;

- 4.) Promoción del desarrollo en centros urbanos pequeños, con capacidad para desarrollar funciones micropolitanas: Guasdualito, El Amparo, El Nula, La Victoria, Mantecal, Elorza, Bruzual, Puerto Nutrias, San Fernando, Puerto Páez, Caicara, Cabruta, Mapire y Barrancas, ubicados a lo largo del eje, como apoyo a las actividades agrícolas, agroindustriales, de servicios y de navegación. El desarrollo de proyectos productivos apoyados por estos centros urbanos permitiría su articulación espacial, propiciando la ocupación de espacios vacíos con alto potencial productivo, y la conformación de un subsistema urbano flexible y el desarrollo de las fronteras. La promoción del desarrollo urbano debería girar, en consecuencia, en torno a la diversificación funcional de los centros urbanos sobre la base de actividades industriales, portuarias, actividades agrícolas, explotaciones madereras, y el desarrollo de turismo ecológico y de aventura, atendiendo a las potencialidades antes mencionadas y las posibilidades de navegación que brindan los ríos Orinoco y Apure; igualmente por las posibilidades de vinculación con los mercados de los países integrados regionalmente con Venezuela.

Las perspectivas de transformación del sistema urbano de Venezuela, o el cambio de imagen, tiene en este proyecto “bandera” su principal soporte, no sólo como eje de desconcentración sino como estrategia fundamental, desde el punto de vista territorial, del nuevo modelo de desarrollo. Su éxito como proyecto, tendría validez en la medida que permita vincular las economías regionales, los subsistemas urbanos, y el espacio exterior. De tener éxito, se revertirá, en opinión de los organismos de planificación, a mediano y largo plazo, esa imagen concentrada y poco articulada anteriormente descrita.

### **Corredores de Desarrollo Sustentable – o Zonas de Desarrollo Económico Sustentable.**

A una escala menor de articulación se proponen corredores de desarrollo sustentable, sobre la base de tres premisas. En primer lugar, éstos pueden ser definidos como espacios geográficos de circulación, transferencia e intercambio de bienes y servicios complementarios, capaces de generar economías locales y regionales dinámicas, valorando sus ventajas comparativas estáticas: recursos naturales. En segundo lugar, los corredores de desarrollo sustentable, desde el punto de vista de los sistemas urbano- regionales, pueden ser interpretados como concentraciones selectivas de actividades y población, estructurados sobre la base de nodos (ciudades), líneas de



circulación (ejes de transporte) e “hinterlands” (entornos), lo cual hace necesario el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas: obras de infraestructura. Y, en tercer lugar, su éxito como estructuras espaciales de desarrollo, articuladoras y organizadoras de espacios, dependerá, no sólo de recursos naturales y obras de infraestructura, sino además del desarrollo de ventajas competitivas, lo cual implica cambios sustanciales en la estructura funcional del sistema urbano: desarrollo de funciones propias del entorno, aquellas exigidas a nivel nacional, y la promoción de exportaciones no tradicionales, lo cual originaría una articulación entre las subregiones, el mercado nacional y los mercados internacionales.

Los corredores de desarrollo sustentable, en consecuencia, pueden ser objeto de ordenamiento territorial, para lo cual se requiere, en primera instancia, una valoración de fortalezas y debilidades como estructuras espaciales; es decir, una valoración de las opciones, posibilidades y restricciones para el desarrollo territorial. En ese sentido se proponen corredores vinculados a los propuestos ejes de “desconcentración”, y, en especial, al eje Orinoco- Apure. La selección primaria de estos corredores se realiza sobre la valoración del potencial productivo de la vertiente occidental del eje Orinoco- Apure, y su capacidad para generar empleos y atraer inversiones.

La estrategia de los corredores de desarrollo sustentable giraría en torno a garantizar el fortalecimiento funcional y la calidad de vida de un complejo de ciudades con poblaciones cercanas o superiores a 50.000 habitantes – de carácter metropolitano y micropolitano-, distribuidas a lo largo de los corredores y cuya actividad se concentraría, a corto y mediano plazo, en la producción agraria, pecuaria, forestal y turística; y, a largo plazo se sentarían las bases para la integración de desarrollo industrial y de servicios, de tal manera que pudieran sustentar una población cercana a los 4.500.000 habitantes y fortalecer unos 50 centros funcionales, en un plazo temporal cuya culminación estaría condicionada a la diversificación productiva de su potencial biofísico-natural y a los determinantes psico-socio-culturales.

La base económica para la configuración de los CDS -o ZEDES- estaría determinada, finalmente, no sólo sobre las bases funcionales de los mercados a ser desarrollados en ellos, sino, principalmente, por la demanda potencial de productos agrícolas de la región Guayana - el emporio de las industrias básicas del país- con una población superior al millón de habitantes.

Desde el punto de vista funcional se sustentaría en una red multimodal de transporte, centrada en la navegación fluvial a lo largo de los ríos Apure y Orinoco, donde se fortalecerían ciudades-puertos; además de un moderno sistemas de carreteras y la red ferroviaria, los cuales conectarían al país en sentido longitudinal y latitudinal y permitirían no sólo el desarrollo final de los ejes de “concentración”, sino su integración con el gran mercado de la región centro-norte del país.

### **Los límites de la concentración y la desconcentración: ¿es posible alcanzar estas escalas de integración?**

La propuesta gubernamental, plasmada en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, en su dimensión territorial, ha generado una gran controversia. La propuesta, en esencia, se basa en la reversión de una “desequilibrada” ocupación del territorio, que en opinión de los planificadores oficiales, “le ha restado dinamismo a la provincia y creado grandes problemas sociales y ambientales a sus principales ciudades (Quinto Día, 21-28 de mayo de 1999). El plan busca, en consecuencia, un “equilibrio” territorial centrado en un proceso de ocupación “racional y eficiente” del espacio, a mediano y largo plazo, en correspondencia con la vocación y potencial de cada región y localidad del país, y en la estructuración de un sistema urbano más integrado al interior del país y con el espacio exterior (Amaya, 2000), en el marco de un modelo de desarrollo “endógeno”.

La controversia tiene que ver con la naturaleza de la propuesta del gobierno nacional, ya que a la vez que propugna elementos de desarrollo regional, con la cual muchos están de acuerdo, tiene un alto contenido desconcentrador, aspecto fundamental de discusión. En este sentido algunos consideran que la concentración de la población no es la causante de problema alguno, ni que existe tal “desequilibrio” en la distribución de la población, sino que, por el contrario, esta concentración ha contribuido al desarrollo de una sólida red urbana, como producto del proceso modernizador de Venezuela centrado en la capital del país y sus áreas circunvecinas. Por lo tanto, adversan el propósito de desconcentrar o revertir el patrón actual de distribución de la población venezolana.

La mayor crítica, en este sentido, recae en el proyecto bandera (eje Orinoco-Apure), cuya propuesta central es poblar y desarrollar un conjunto de ciudades en un área despoblada y carente de ciudades con una dinámica propia. Esta es la línea central del CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo), institución de la Universidad Central de Venezuela, cuyos directivos argumentan que el poblamiento del interior del país debe estar vinculado al fortalecimiento de las metrópolis existentes y no al intento de crear metrópolis en áreas donde no existen; para el CENDES, no se puede descuidar las metrópolis existentes para fortalecer el interior despoblado. Por el contrario, sostienen, es a través de las metrópolis existentes que se puede lograr un efecto multiplicador y por lo tanto Caracas y otras ciudades necesitan ser rescatadas y apoyadas. De allí que el eje de desarrollo del país debería continuar en el actual sistema urbano nacional, es decir, en el área de concentración demográfica del arco costero-montañoso (El Nacional, 1 de octubre de 2001).

Es la misma línea de Marco Negrón, cuya tesis se centra en que Venezuela no tiene urgencia en redistribuir población, siguiendo el ejemplo países como Estados Unidos, Argentina y Chile, donde su distribución es igualmente “desequilibrada”. Sostiene Negrón, por el contrario, que el proceso histórico de poblamiento ha dado lugar a una concentración de recursos humanos, a la formación de una cultura de la modernidad y al desarrollo de una infraestructura territorial que lejos de perjudicar el desarrollo económico y territorial del país, ha contribuido a elevar las condiciones de vida de la población del interior del país, especialmente de la población campesina, gracias a la demanda generada por el desarrollo urbano e industrial, que impulsa la producción en las áreas fundamentalmente rurales.

Para Negrón, los innumerables problemas que han confrontado las principales ciudades venezolanas no provienen ni de su tamaño - francamente pequeño en comparación con los estándares mundiales y aún latinoamericanos- ni de su concentración. Argumenta, por el contrario, que estos problemas tienen que ver más bien con crecimiento anárquico originado por unas políticas urbanas adoptadas en el pasado que se centraron en la idea de frenar las migraciones campo-ciudad y el crecimiento de las grandes ciudades, lo que entre otras cosas, se tradujo en la resistencia a producir ciudad y, en consecuencia, a la habilitación de tierras. En su opinión, el resultado fue que la población de todos modos migró, localizándose donde pudo, es decir, en terrenos sin valor de mercado, por sus precarias condiciones de urbanización, creando

los grandes problemas urbano-ambientales, especialmente de ciudades como Caracas. Por lo antes expuesto, plantea Negrón, convertir el eje Orinoco-Apure en un proyecto “bandera”, no puede conducir sino a repetir aquellos errores. Sostiene, por el contrario, la necesidad de reforzar las ventajas de la concentración: “si se quiere aprovechar las verdaderas y modernas ventajas comparativas y competitivas del país.....las ciudades necesitan ser puestas al día y todo el sistema Caracas-Valencia, el único comparable a las grandes aglomeraciones de los países más avanzados de América Latina y el mundo ....debería ser planteado bajo el más actualizado enfoque de ciudad-región.....lo cual requeriría de inversiones que deben y pueden ser generadas por el mismo desarrollo urbano”. Señala, a manera de conclusión, que esa misma modernización urbana, fundamentada en el desarrollo de la productividad, se convertirá en el principal estímulo para el progresivo y racional desarrollo de las capacidades productivas de las distintas regiones (El Universal, 4 de enero de 2000).

Un argumento similar sostiene Barrios (2000), quien señala la necesidad y posibilidad de la Región Metropolitana de Caracas de funcionar como una ciudad de ámbito regional en el reacomodo de la red urbana mundial y latinoamericana; y ello sólo sería posible, apunta Barrios, si en la Gran Caracas se derivan una serie de tendencias simultáneas de desarrollo que determinen la consolidación de la presencia corporativa de alcance continental representado por la presencia de un gran mercado (un mayor volumen de población) y por una política de inversiones en eficientes y modernas actividades económicas y productivas. Esto es, convertir a Caracas en un centro de comando corporativo de alcance continental lo cual requeriría de grandes inversiones públicas y privadas.

Un planteamiento similar asumen Estaba y Rojas. Para Estaba (2000) el plan fundamentado en el eje Orinoco – Apure absorbería ingentes recursos para un área extensa, despoblada y precaria, y podría repetir los errores del pasado, en los que se intentó poblar sin éxito el sur del país, y desconcentrar la actividad industrial. Para Rojas (2003), por su parte, el proyecto bandera no es más que un nuevo plan con vieja óptica, que pareciera no considerar las razones reales de la población para ubicarse en un determinado sitio, como es el caso de la región centro norte – costera. Cuestiona, en consecuencia, el enfoque del desequilibrio territorial, sustentado en una visión negativa de la concentración, en la cual, sobrepasado un cierto nivel de ella, habría que

frenarla y revertirla. Añade que no hay razones teóricas ni técnicas para considerar o definir la noción de “desequilibrio territorial”, en términos de indicadores de concentración. Para él, el desequilibrio territorial, sería un mito.

¿Ante esta controversia que posición asumir? ¿Es acaso una prioridad revertir la concentración? ¿Es una necesidad o una posibilidad? ¿Qué impacto tendría en el sistema urbano?

En el primer caso –necesidad- el gobierno nacional insiste en la propuesta del eje Orinoco Apure, como base territorial para un nuevo modelo de desarrollo: “endógeno”, que contrarrestaría los desequilibrios generados por el modelo neoliberal; a todas luces, una propuesta de naturaleza ideológica. La propuesta de los grandes ejes de desconcentración y la de los corredores de desarrollo sustentable, hoy día sustituida por la propuesta de las zonas especiales de desarrollo económico sustentables, apunta en esa dirección.

En el segundo caso –posibilidad- una visión en el sentido de opciones geográficas, conduciría a este otro enfoque. Es la visión que se ha venido sosteniendo en otros trabajos (Amaya, 2003), circunscrita en los planteamientos de Cunill (1993), aunque no en término de desconcentración sino de desarrollo regional, dadas las inmensas ventajas comparativas estáticas, en términos de recursos naturales, que existen en el sur del país. Estas opciones geográficas de desarrollo harían posible, en consecuencia el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas –obras de infraestructura- que permitan dinamizar la base económica de las ciudades localizadas en la áreas de presencia y vacío demográfico; además, integrar a través de una red de transporte multimodal el sistema urbano nacional, y, finalmente, crear las condiciones para que las ciudades localizadas fuera del eje centro norte – costero, desarrollen un capital social, técnico y económico –ventajas competitivas- y tiendan a organizar espacios, sin afectar las ventajas económicas que ha originado la “concentración”. Se trata pues, de una posición intermedia entre la propuesta desconcentradora del gobierno nacional y las inquietudes, de quienes, sin lugar a dudas, manejan una visión “concentradora”. Esta posibilidad estriba en las opciones que se dan en gran parte del territorio nacional, pero especialmente en las áreas de concentración selectiva: ejes de urbanización, nodos de circulación, ciudades medias y ciudades emergentes, discutidas en un trabajo anterior (Amaya, 2003).

## BIBLIOGRAFÍA

1. Amaya, Carlos (1990). Dinámica de crecimiento de las ciudades venezolanas. Mérida, Colegio de Geógrafos de Venezuela, Capítulo de Mérida.
2. Amaya, Carlos (1992). *Metropolización en la organización del espacio venezolano*. En: Panadero, M., Cebrián, F. y García, C. (Coordinadores). América Latina, la cuestión regional. Universidad de Castilla La Mancha; 171-192.
3. Amaya, Carlos (1999). *Desarrollo histórico del sistema urbano venezolano: modelos de organización*. Revista Geográfica Venezolana, 40(2); 167-199
4. Amaya, Carlos (2003). *Dimensiones de la concentración y desconcentración en Venezuela*. En: Fernando Manero y Luís J. Pastor: El espacio latinoamericano. Valladolid, Universidad de Valladolid; 465-476
5. Barrios, Sonia (2000). *Áreas metropolitanas ¿qué ha cambiado? La experiencia de la Caracas metropolitana*. Cuadernos del Cendes. 43; 51-84
6. Celis, Francisco (1988). Análisis regional. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
7. Cunill, Pedro (1993). Venezuela: opciones geográficas. Caracas, Grijalbo.
8. Estaba, Rosa (2000). *La controversia de la ordenación del territorio en Venezuela*. Revista Geográfica Venezolana. 41(1); 117-135.
9. Frances, Antonio (1999). Venezuela posible. Siglo XXI. Caracas, Ediciones Iesa.
10. López, José E. (1968). Tendencias recientes de la población venezolana. Mérida, IGCRN, Universidad de Los Andes.
11. Muñoz, Carlos; Amaya, Carlos y Mazurek, Hubert (2000). Atlas Socioeconómico de Venezuela, Mérida, IGCRN-IRD.
12. Negrón, Marco (2001). Ciudad y Modernidad. Caracas, FAU, UCV.
13. Precedo, Andrés (1990). La Red Urbana. Madrid, Síntesis.
14. Pulido, Nubis (2004). Globalización y surgimiento de ciudades intermedias en América Latina y en Venezuela. Revista Geográfica Venezolana. 45(1); 91-121
15. Racionero, Luís (1978). Sistema de ciudades y ordenación del territorio. Madrid, Alianza Editorial.
16. Rojas, Andrés (2003). El mito del desequilibrio regional. La Era Ecológica N° 03; 30-32
17. Von Bertalanffy, Ludwing (1976). Teoría general de los sistemas. México, Fondo de

Cultura Económica.

18. Simmons, James (1978). The organization of the urban system. En: Bourne, Larry y Simmons , James, Urban systems. New York, Prentice Hall.
19. Zinck, Alfred (1980). Valles de Venezuela. Caracas, Cuadernos Lagoven