

Estrategias territoriales recientes en Venezuela: ¿reordenación viable de los sistemas territoriales o ensayos de laboratorio?*

JOSÉ ROJAS LÓPEZ Y NUBIS PULIDO**

**Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales,
Universidad de los Andes. Mérida-Venezuela

ABSTRACT *The historical formation of Venezuela's land use model has been criticized by different national government administrations since the 1960s, given that this model is held responsible for generating social inequalities. In response to these criticisms, the current Venezuelan government has taken up old projects and formulated new land use proposals in order to redistribute the population as well as economic activity within the national space. Given their limited methodological and conceptual foundations, political bias and lack of economic realism, it is appropriate to ask whether the proposals are viable or simply laboratory trials. The paper provides a reflection on the validity of these proposals, since they constitute centralized land use controls in spite of the federal and decentralized statutes founded in the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela.*

KEYWORDS: *land use planning, territorial equilibrium, power geometry*

RESUMEN El modelo territorial conformado históricamente en Venezuela, ha sido criticado desde la década de los años sesenta del siglo pasado por las diferentes administraciones nacionales, debido a que se le atribuye la principal responsabilidad por las desigualdades sociales. Basado en esas críticas, el actual gobierno venezolano ha retomado antiguos proyectos y formulado nuevas propuestas territoriales, orientadas a redistribuir la población y las actividades económicas en el espacio nacional. Dada su escasa fundamentación conceptual y metodológica, sesgo político y poco realismo económico, resulta válido preguntarse si son propuestas viables o *ensayos de laboratorio*. Más que respuestas, este trabajo constituye una reflexión respecto a la validez de esas propuestas, pues pretenden controles territoriales centralizados a pesar del estatuto federal y descentralizado del Estado consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

PALABRAS CLAVE: ordenación territorial, equilibrio territorial, geometría del poder

* Esta contribución es un resultado reciente del Programa de Investigación Territorial y Ambiental de la Maestría en Ordenación del Territorio del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, financiado por el Consejo de Estudios de Postgrado y el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

Recibido el 8 de agosto de 2008, aprobado el 21 de octubre de 2008.

Correspondencia: Avenida Principal de Los Chorros de Milla, Mérida, 5101. Mérida – Venezuela. E-mail: npulido@ula.ve, joser@ula.ve.

Introducción

La diversidad y diferenciación del espacio ha sido un tema central del pensamiento geográfico, desde las antiguas tradiciones corográficas hasta los recientes pensamientos críticos y humanistas (Ortega, 2000). En consecuencia, la geodiversidad acepta varias lecturas, algunas veces encadenadas, las cuales pueden clasificarse en cinco categorías: heterogeneidad natural, diversidad geocultural, sistemismo estructural, regionalización geográfica y nueva territorialidad. Lugares, regiones, paisajes, complejos territoriales, sistemas espaciales y zonas geográficas, a diferentes escalas espacio-temporales, forman parte del glosario de la disciplina (James, 1972).

En términos de políticas públicas territoriales, la mayor atención se le ha dedicado al problema del desarrollo desigual de las regiones y a la necesidad de reducir dichas desigualdades, con el propósito de mejorar el grado de equidad socioeconómica de los países. Especialmente la economía se ha preocupado por descifrar por qué el desarrollo económico se manifiesta espacialmente de manera desigual. Disponibilidad y movilidad de los factores de producción, dotación de recursos naturales y demanda externa, economías de localización y aglomeración, son los factores que prevalecen en la mayoría de las explicaciones, las cuales, en todo caso, sostienen implícita o explícitamente que en el largo plazo las mismas fuerzas económicas y las regulaciones directas del Estado propenderían a disminuir las diferencias regionales. Es decir, el desarrollo regional podría equilibrarse mediante una corrección de los mecanismos de mercado, que optimice la movilidad territorial del capital y el trabajo, o a través de una participación directa del Estado, que evite la profundización de las brechas regionales (Lloyd y Dicken, 1972; Rózga, 1994). En líneas generales, los equilibrios espaciales de la población y la economía son aceptados como condiciones deseables de los procesos de desarrollo, aunque son menos consistentes fuera del ámbito teórico, dada la conformación y perdurabilidad histórica de la heterogeneidad territorial.

Recientemente, el Estado venezolano ha promovido dos estrategias centrales orientadas a revertir las desigualdades sociales atribuidas al actual modelo territorial. En efecto, a partir de 1999, se hacen intentos por actualizar los diseños de ejes territoriales y zonas de desarrollo y, al mismo tiempo, establecer nuevas formas de redistribución espacial del poder, los cuales han generado intensos debates académicos y políticos. ¿Son propuestas viables o son ensayos de laboratorio animados por la extraordinaria renta petrolera y la actual visión centralizadora del Estado? Para dar respuesta a esta interrogante, se revisa brevemente la base geohistórica de la estructura que se pretende cambiar y los lineamientos generales de las estrategias territoriales del Estado. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre los procesos de concentración y descentralización que intentan demostrar la inviabilidad de esas propuestas. La imposibilidad de disponer de evidencias empíricas, dada la inexistencia o inaccesibilidad de información sobre los efectos socioterritoriales de la intervención del Estado, determina que las respuestas buscadas queden más en el orden argumental que en el demostrativo.

El nuevo papel de los territorios

Las fuerzas contemporáneas de la globalización, la urbanización y la modernización, subrayan nuevas aproximaciones a las dinámicas territoriales, de notable interés para las políticas

públicas y la sociedad civil. Una idea central es que las acciones de los actores globales y locales se entrelazan de múltiples formas en los territorios subnacionales para producir resultados específicos, de modo tal que la heterogeneidad territorial sería el producto de una compleja articulación entre diferentes sistemas de producción que actúan a diferentes escalas (Cuervo, 2000). En palabras de Santos, la multiplicidad de tiempos espaciales y las rugosidades del espacio geográfico hacen que las diferenciaciones territoriales siempre estén presentes como subespacios, de estructuras y comportamientos particulares, insertos en una organización más general. De acuerdo con el geógrafo brasileño, el orden global busca imponer en los lugares su racionalidad organizacional, mientras que los lugares responden según su propia racionalidad, que es, por el contrario, orgánica (Santos, 2000).

Las tendencias globalizadoras y descentralizadoras han dado paso, pues, a una redefinición de las funciones territoriales y a nuevos enfoques del desarrollo que intentan amortiguar los impactos globales y asegurar la emergencia de las capacidades endógenas, con distintos grados de certidumbre. El desarrollo local, por ejemplo, supone una estrategia de carácter pluridimensional dinamizadora de los principales actores socioeconómicos, políticos e institucionales, alrededor de un proyecto endógeno y descentralizado (Camargo, 2006) que, sin embargo, no disipa las dudas acerca de las posibilidades de crecimiento endógeno en los territorios más pobres, dadas las adversas condiciones acumuladas que poseen para la reproducción de la inversión productiva (De Mattos, 1999).

Si bien los modelos de crecimiento endógeno reconocen la competencia imperfecta y las economías externas, que a la final podrían favorecer a las regiones más aventajadas, implícitamente el objetivo continúa siendo propiciar condiciones de crecimiento que lleven a la convergencia regional. En este sentido, se ha señalado que el territorio puede alcanzar un nuevo protagonismo, si se entiende como un conjunto de actores capaces de construir la plataforma necesaria para desencadenar procesos de crecimiento y acumulación. Por tanto, todo territorio estaría dotado de potenciales variables, cuya especificidad puede jugar un rol significativo en las políticas regionales, en la medida en que se aleje de una visión localista del desarrollo (Boisier, 2004; Dematteis y Governa, 2005).

En términos más espaciales que territoriales, los postulados de la nueva geografía económica, o mejor de la economía geográfica, son recogidos por el Banco Mundial (2008) en una especie de “*Triple D*”: densidad, distancia y división, que, técnicamente, sintetizan la vía de promover el acceso de las regiones a las aglomeraciones de mercado. Expresa la necesidad de generar una adecuada concentración demográfica y económica, promover la convergencia de los niveles de vida, reducir los efectos de la distancia en la movilidad del capital y la mano de obra, y aumentar la permeabilidad de las divisiones fronterizas internacionales: “la prosperidad no llega a todos los lugares a la vez, pero ningún lugar debe quedar condenado a la pobreza. Con políticas acertadas, la concentración de la actividad económica y la convergencia de los niveles de vida pueden producirse a la vez. El desafío que se presenta a los gobiernos es permitir —e incluso alentar— un crecimiento económico ‘desequilibrado’ y, al mismo tiempo, garantizar un desarrollo incluyente” (p. 20).

Abrir las puertas a las corrientes de la aglomeración, a la movilidad de la fuerza de trabajo y al comercio externo, sería, entonces, la mejor garantía del crecimiento económico por concentración, y de la equidad social por convergencia. En América Latina quizás sean pocos los que estén de acuerdo con liberar súbitamente los mercados de tierra, trabajo y productos de consumo masivo, pero es un tema abierto al debate de las políticas de desarrollo territorial.

Las nuevas teorías espaciales, sin embargo, parecen dejar de lado un viejo problema: las condiciones en las cuales operaron los factores de la concentración originaria, puesto que las fuerzas económicas actuales no actúan en vacíos geohistóricos. Esas condiciones intervienen tanto en la génesis, como en el desarrollo de la estructura regional de los países. O, lo que es lo mismo, actúan facilitando o retardando las fuerzas concentradoras de la población y la economía. En efecto, las acciones del hombre sobre la naturaleza se ejercen históricamente mediante asociaciones localizadas, incluso en los movimientos de trashumancia y nomadismo, pero también se reconoce que los principios de concentración son extremadamente variados en el tiempo y el espacio (Sorre, 1967). Ellos están íntimamente asociados a un capital territorial de estabilidad variable, integrado por los recursos naturales, la infraestructura y el equipamiento, la cultura material, los patrimonios históricos, los conocimientos y las instituciones. La heterogeneidad territorial resulta, pues, de procesos coevolutivos de larga duración entre los grupos sociales y la naturaleza que ellos transforman y moldean en el transcurso histórico. La propia complejidad y variabilidad geohistórica de la configuración territorial es, precisamente, la que la hace escapar de los cuerpos cognitivos de explicación lineal o normativa y la que exige firmes esfuerzos teóricos que posibiliten llevar los postulados críticos a las decisiones de políticas públicas en el orden territorial.

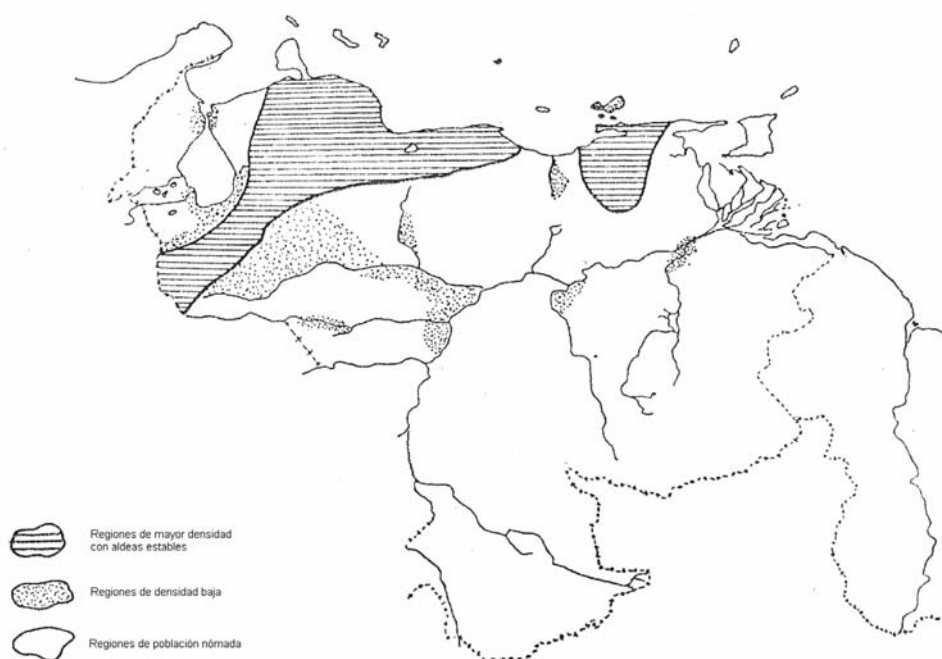
Bases geohistóricas del modelo territorial venezolano

Los elementos causales de la actual distribución de la población y de los recursos económicos en el territorio venezolano se hallan en los acontecimientos históricos que han sucedido en cada una de las diferentes etapas por las cuales ha transitado el país. En ello coinciden diversos autores, quienes desde diferentes perspectivas han examinado este proceso (Chen, 1978; Travieso, 1975; Estaba y Alvarado, 1985; CENDES, 1986; Papail y Picouet, 1987; Chaves, 1992; Cunill, 1993; Ríos y Carvallo, 2000).

Las relaciones de producción, las formas productivas y la organización socio-política de los pobladores originarios, contribuyeron significativamente a determinar las matrices territoriales del actual poblamiento venezolano, al igual que sucediera, por ejemplo, en los territorios vecinos de Ecuador y Colombia. Las formaciones sociales indígenas que habían alcanzado un desarrollo técnico-económico y social más complejo, a su vez las de mayores tamaños demográficos, se localizaron en el arco costero montañoso del país (cordillera andina, sierras y colinas centro-occidentales y tramo central de la cordillera de la costa). En esta región, la organización de la actividad agrícola y la tecnología de aprovechamiento de los recursos naturales, pudieron garantizar en algunos pueblos un relativamente alto volumen de excedentes, base fundamental del intercambio comercial. Estas comunidades desarrollaron ciertos mecanismos de control territorial que llegaron a rebasar el estrecho marco de las aldeas y configurar estructuras sociopolíticas de mayor alcance territorial.

Por consiguiente, la colonización española no se llevó a cabo en un territorio virgen, sino ya dividido en siete regiones geoculturales diferenciadas por el grado de desarrollo de sus fuerzas productivas: centro-costera, nor-este, andina, nor-oeste, cuenca del lago de Maracaibo, llanos altos occidentales y Guayana-Amazonas, cuya validez fue empíricamente reconocida por el régimen colonial en el siglo XVI (Sanoja y Vargas, 2007). Las cuatro primeras regiones son las que conforman el arco costero-montañoso, donde se encontraban las tierras más fértiles y adecuadas para la agricultura, y por ello, constituyeron el asiento de las poblaciones indígenas más numerosas y con niveles técnicos más complejos (Figura 1).

Figura 1
POBLAMIENTO INDÍGENA EN VENEZUELA. SIGLOS XV Y XVI



Fuente: Chen (1978)

En el arco costero montañoso, el dominio colonial reforzó especial y espacialmente la región centro-norte-costera (CNC) con el desarrollo de la economía de agroexportación en el siglo XVIII. Allí se conjugaron el asiento del poder colonial (Caracas), las tierras fértiles de los valles centrales, un cultivo de apreciable demanda en Europa (cacao) y los principales puertos marítimos de la provincia. La mejor descripción de la estructura geográfica del territorio entre 1799 y 1800 la ofrece Humboldt (1956, II): la región centro-norte o zona agrícola de plantaciones esclavistas (cacao, caña de azúcar, algodón, tabaco, café); la región intermedia casi deshabitada de los llanos donde crecía una ganadería semisalvaje, y la región del sur o de los bosques de Guayana, habitada por los pueblos indígenas cazadores y recolectores.

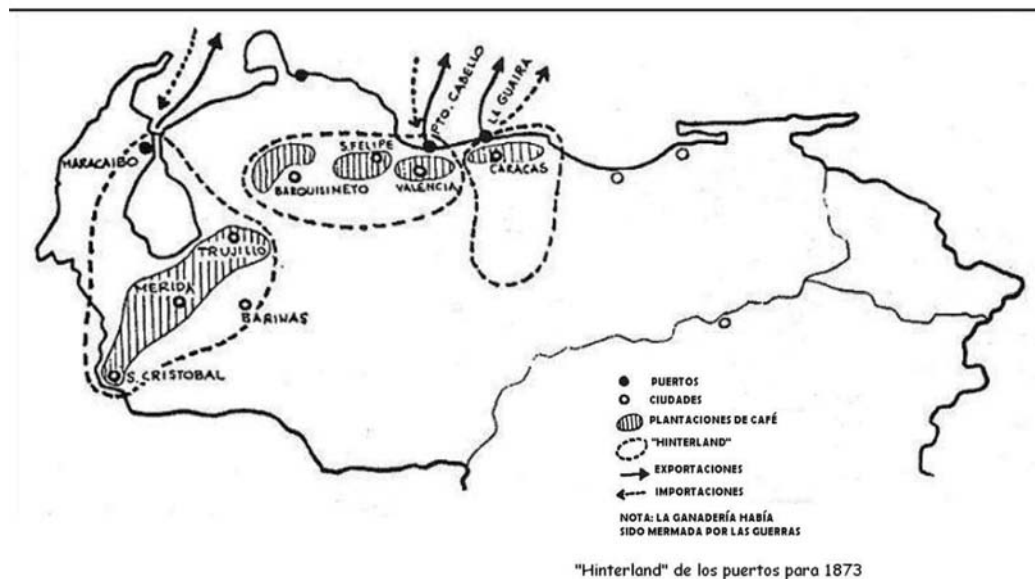
En las tierras del centro-norte-costero, el poblamiento alcanzó la mayor cifra del territorio, aproximadamente 90 mil habitantes en 1810. La región se centraliza debido al desarrollo de las

relaciones entre economía de plantación, accesibilidad a los principales puertos marítimos (La Guaira y Puerto Cabello) y la capitalidad de Caracas, que se había afianzado con la creación de la Real Audiencia de Caracas, el Real Consulado y el Arzobispado, entre 1786 y 1803. Hacia el oeste, en las tierras altas andinas, la abundante población indígena, la fertilidad de sus valles y la benignidad del clima, posibilitaron el desarrollo de cultivos mediterráneos e indígenas y la consolidación de una red de pequeños centros poblados. Similarmente, en el nor-oeste, Maracaibo aprovechó su posición geográfica en la cuenca del lago del mismo nombre, desarrollando una importante red comercial en su *hinterland* andino; a principios del siglo XIX la ciudad contaba con aproximadamente 30 mil habitantes (Rodríguez, 2008).

La Guerra de Independencia que se desencadena durante la segunda década del siglo XIX y la Guerra Federal, de mediados de siglo, desarticulaban la economía de plantación del centro y la economía de hatos de los llanos. Habría que esperar hasta el último cuarto del siglo, cuando la demanda mundial de café viene a revalorizar las tierras andinas y la cordillera se convierte en la principal productora nacional del grano y el principal polo demográfico de la nación, vinculado al mercado internacional a través del puerto de Maracaibo. Las haciendas del centro-norte y los hatos llaneros también se recuperan durante ese período (Figura 2). A comienzos del siglo XX se encuentran consolidados los principales patrones de ocupación territorial del país, sustentados en tres sistemas de producción agrícola diferenciados: el patrón urbano-concentrado de los valles del centro-norte, articulado a la economía de haciendas de plantación y orientado a la exportación; el patrón rural-disperso de los llanos basado en la producción de carne y cuero de los hatos, comercializados en el mercado urbano del centro-norte; y el patrón urbano-disperso de la región andina y el macizo montañoso-oriental, articulado a predios familiares mercantiles de cultivos de exportación (Ríos y Carvallo, 2000).

Figura 2

SISTEMAS ESPACIALES DENDRÍTICOS DE VENEZUELA. 1873



Durante la década de los años treinta, Venezuela confronta la superposición de dos tiempos económicos: uno, marcado por la declinación de la economía agro-exportadora y, otro, signado por la irrupción de la economía petrolera. El impacto petrolero inicia la verdadera integración del mercado interno, acelera el éxodo rural hacia las áreas petroleras de oriente y occidente y favorece ampliamente el sector público, especialmente en el centro-norte del país. Los efectos de la abundancia de divisas se hacen sentir con mayor intensidad desde mediados de siglo con la política de sustitución de importaciones y los equipamientos del territorio. La red nacional de carreteras, el desarrollo capitalista de la agricultura, la industrialización, el fortalecimiento del sistema de ciudades y la ampliación de los cinturones periurbanos de pobreza, se cuentan entre las principales transformaciones socioterritoriales del país. Aunque la región CNC seguía concentrando las mayores inversiones de la renta petrolera en infraestructura, equipamiento y servicios, los centros urbanos del centro-occidente y algunos del oriente también ganaron importancia (Figura 3). Se había generado, entonces, un patrón urbano-concentrado con una dominante: las áreas metropolitanas del centro-norte, y otras aglomeraciones de menor orden demográfico en la periferia (Cuadro 1).

Cuadro 1

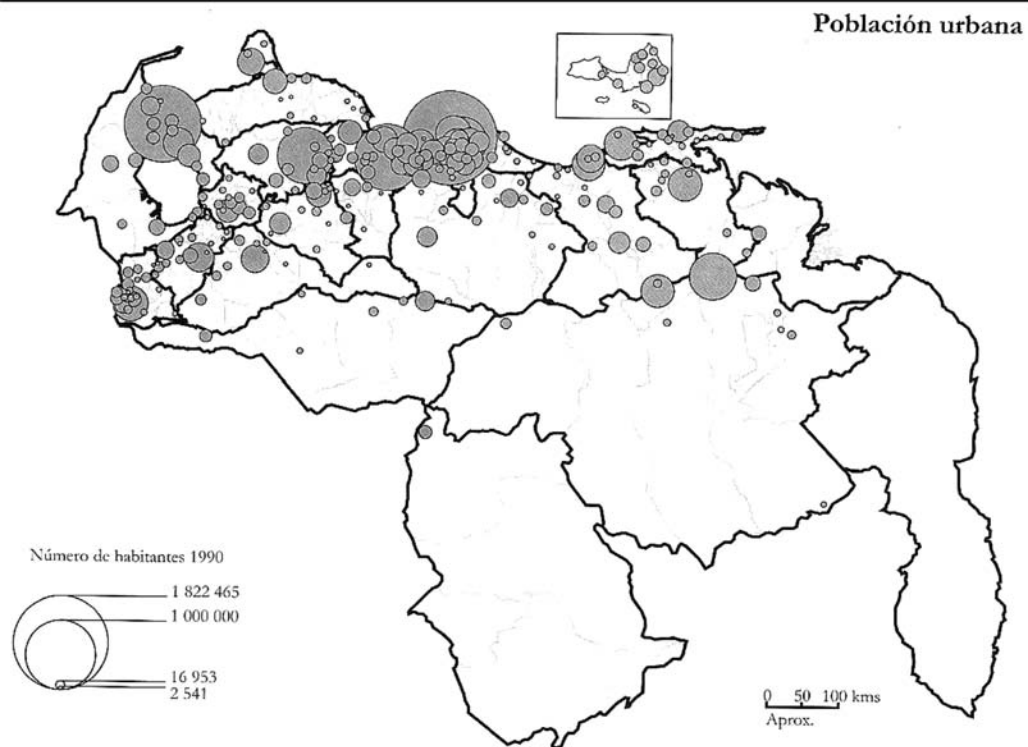
POBLACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS POR REGIONES (1985)

Regiones	Población Total	% Población Nacional	Ciudades Principales
Centro-norte	6.379.994	36,3	Caracas-Valencia-Maracay
Nor-oeste	1.875.829	10,7	Maracaibo
Centro-occidente	1.220.290	6,9	Barquisimeto
Nor-oriente	853.133	4,8	Barcelona-Pto. La Cruz
Occidente andino	828.829	4,7	San Cristóbal
Guayana	675.999	3,8	Ciudad Guayana
Centro-oriente	481.344	2,7	Maturín

Fuente: Modificado de Chaves (1992)

Figura 3

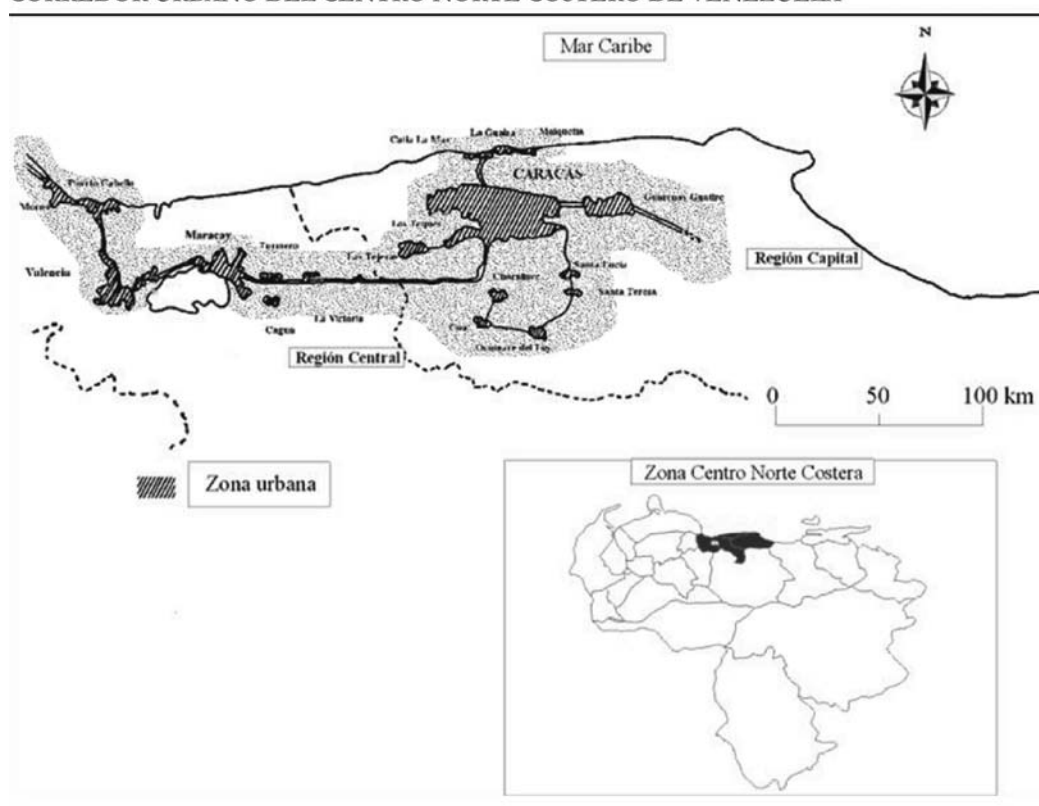
DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE LAS AGLOMERACIONES URBANAS EN VENEZUELA



Fuente: Muñoz, et. al. (2000)

Se constata así, que el entramado de fuerzas y factores internos y externos se combinan en cada tiempo para reforzar el legado histórico o dar formas a nuevos modelos territoriales. Esta dinámica geoeconómica en la historia de Venezuela, es la que determina que hoy la región centro-norte-costera sea la que capitaliza la mayor concentración demográfica, económica y de intercambios. Es allí donde las áreas metropolitanas conforman un corredor urbano de dimensiones megalopolitanas liderado por la capital nacional, Caracas (Figura 4).

Figura 4

CORREDOR URBANO DEL CENTRO NORTE COSTERO DE VENEZUELA

Fuente: Pulido (1999)

Primeros intentos de reordenar el territorio

Varios han sido los imaginarios de una nueva territorialidad nacional. Desde la geografía de Codazzi en 1841, hasta la idea planteada por Uslar Pietri, en 1945, de equilibrar las *Tres Venezuelas* (Costa-montaña, Llanos, Guayana) (Rojas López, 2007a). Pero es sólo durante la década de los años sesenta cuando comienzan los estudios sobre polos de crecimiento, ejes de desarrollo y zonas de desarrollo integrado (Barrios, 2000), bajo la influencia de la escuela de economía regional, particularmente francesa. A raíz de la fundación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en 1977, empieza a elaborarse el plan nacional de ordenación del territorio y, una década después, ya existía un proyecto que, sin ser aprobado por el Ejecutivo Nacional, sirvió de macro-referencia para los planes regionales de ordenación. Sin embargo, a inicios de los años noventa, la idea de que el Estado regulase la localización de la población, la producción, la infraestructura y los equipamientos, fue cuestionada fuertemente por el pensamiento neoliberal que se instaura en la esfera del poder.

Una concepción voluntarista y espacialista de la ordenación territorial, la escasa precisión en el manejo conceptual de los desequilibrios territoriales y una especie de fobia hacia las grandes ciudades, debido a las deseconomías en algunas de ellas, son cuestionadas por las concepciones

de libre mercado, privatización de empresas públicas y apertura a las inversiones externas. Finalmente, el plan nacional es revisado, adecuado, sometido a un intenso proceso de consulta pública y, finalmente, aprobado en 1998. El país debía, entonces, encaminarse hacia un modelo de desarrollo orientado hacia la globalización, utilizando sus ventajas comparativas y competitivas y manteniendo los principios de sustentabilidad y equidad. De este modo, el espacio nacional quedaba organizado en cinco ámbitos de ordenación (Venezuela, 1998):

- El espacio *marino-costero*, con las siguientes prioridades: soberanía nacional, investigación científica y aprovechamiento sostenible de los recursos del mar.
- Espacio *centro-norte-costero*, donde se priorizan economías de aglomeración, reducción de deseconomías, saneamiento ambiental, servicios públicos y competitividad internacional.
- El espacio de la *faja intermedia*, donde cobran importancia los Andes, los Llanos y el Oriente del país, para la creación de las condiciones necesarias para las inversiones nacionales e internacionales.
- El espacio de *Guayana*, al sur del río Orinoco, cuyo aprovechamiento hidráulico, minero, forestal y agropecuario estaría sujeto a las investigaciones ambientales y a la disponibilidad de tecnologías ecológicas.
- El *espacio aéreo*, al cual se le reservó el sistema aéreo-comercial nacional, el resguardo de la soberanía y la conservación del ambiente atmosférico.

Respecto a las ideas precedentes que se tenían sobre la ordenación del territorio, el plan de 1998 redujo considerablemente la visión ecologista del uso de la tierra, la fobia hacia las grandes urbes del centro-norte y los controles ambientales anti-mercado, favoreciendo la inversión extranjera y la liberación de la economía. Este plan no pudo ser ejecutado, puesto que fue relegado por la nueva administración que se inicia un año después (Rojas López *et al.*, 2002).

Las nuevas propuestas de ordenación territorial

Actualmente rige en Venezuela un gobierno autoproclamado revolucionario y antineoliberal, cuya evolución reciente tiende hacia un proyecto político, resumido bajo el lema de *Socialismo del siglo XXI*, muy poco especificado en sus bases doctrinarias, pues en el discurso político se sostiene que se trata de un proyecto que se encuentra en pleno proceso de construcción histórica. Desde sus inicios, en 1999, el gobierno consideró que la actual distribución de la población era el resultado de la orientación neoliberal bajo la cual se había conducido el país durante las últimas décadas, lo que habría beneficiado a un número reducido de núcleos urbanos, y castigado al resto del territorio. El Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007, resalta de manera particular lo que se considera la causa fundamental de los problemas nacionales en materia territorial: "...un proceso de ocupación del país con marcada tendencia hacia la concentración de la población y las actividades productivas en un número reducido de núcleos urbanos localizados en la franja centro-norte-costera, en contraste con el resto del país, una gran

extensión semidespoblada con un enorme potencial en recursos. Esta desequilibrada ocupación del territorio nacional creó graves problemas sociales y ambientales en sus principales ciudades y restó dinamismo a la provincia” (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001, p. 2).

También atribuye a los desequilibrios regionales la gravedad de diversos problemas tales como: el estancamiento económico, las migraciones, la marginalidad, la pobreza y el deterioro ambiental, todo lo cual habría afectado sensiblemente al desarrollo general del país. Paralelamente, también critica severamente el proceso de descentralización política y administrativa que se había desarrollado desde 1989, ya que supuestamente contribuía a mantener los desequilibrios territoriales y a favorecer las entidades federales de mayor población y desarrollo económico.

La descentralización desconcentrada

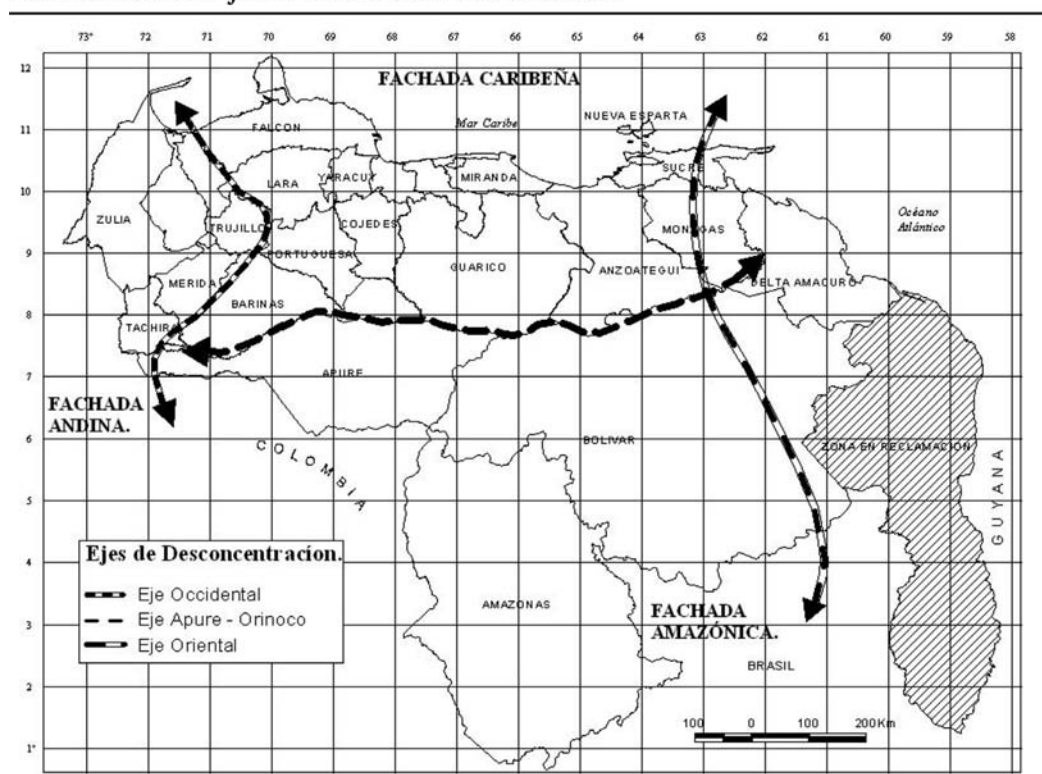
A objeto de promover una ocupación equilibrada del territorio, el Plan Nacional de Desarrollo Regional presentó una estrategia de descentralización-desconcentrada basada en la conformación de ejes y áreas de desarrollo: dos ejes de desarrollo territorial con orientación norte-sur en los extremos del país y un eje transversal o intermedio con orientación este-oeste.

El eje occidental, está destinado a fortalecer el crecimiento industrial y agroindustrial. Comprende la cordillera andina y la cuenca del Lago de Maracaibo: aproximadamente 10% del territorio nacional y 23% de la población del país en el 2001.

El eje oriental tiene como objetivo el desarrollo de actividades agropecuarias, turísticas, forestales y mineras. Integra los territorios de la fachada atlántica, desde el estado Nueva Esparta hasta el oriente de Guayana: 21% del territorio y 17% de la población.

El eje transversal o Apure-Orinoco es el “proyecto bandera”, que abarca un territorio de más de 300.000 kms², escasamente poblado, destinado a desarrollar especialmente la agricultura, la ganadería y la explotación forestal. Ocupa aproximadamente el 30% del territorio y el 12 % de la población (Figura 5).

Figura 5
PROPUESTAS DE EJES DE DESARROLLO REGIONAL

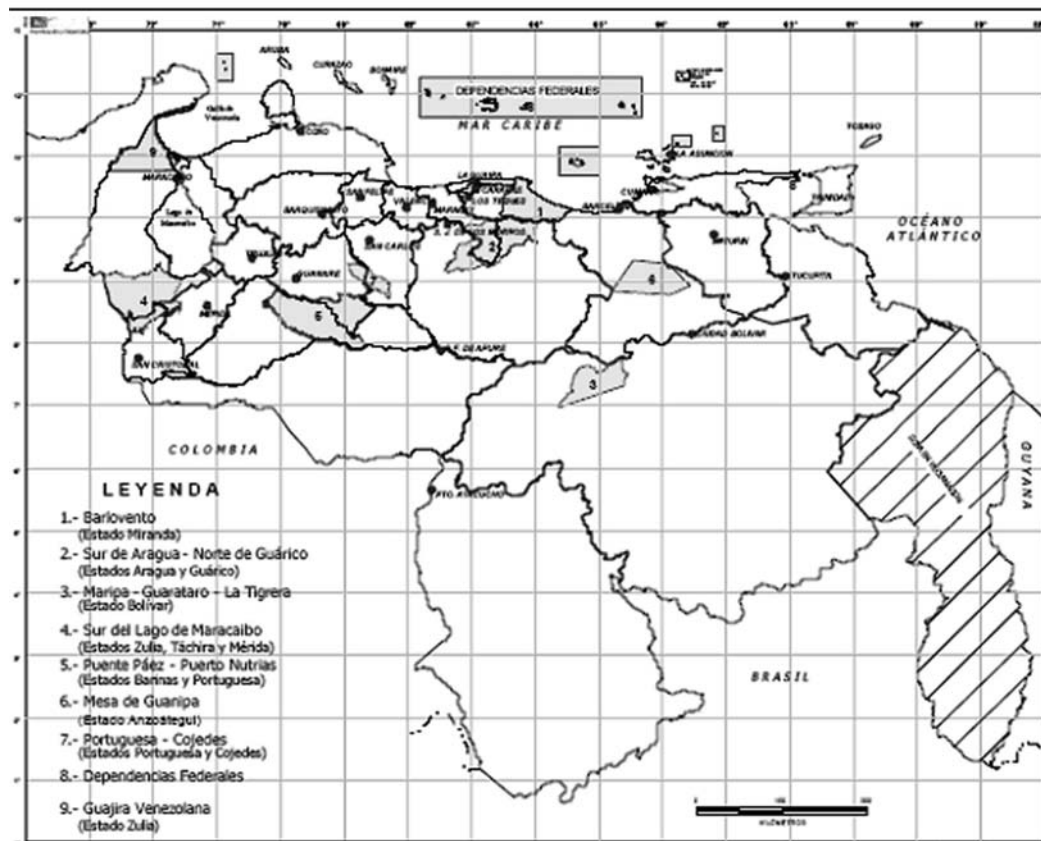


Fuente: Pulido (1999)

La estrategia de descentralización-desconcentrada persigue equilibrar la distribución territorial del ingreso, de acuerdo al aprovechamiento de las potencialidades regionales, la distribución equilibrada de las actividades productivas y la ocupación racional y eficiente del territorio. Sin embargo, no se elaboraron programas generales para los ejes, que estuviesen articulados territorialmente a un proyecto nación, sino que se optó por orientar inversiones localizadas hacia algunas áreas empíricamente seleccionadas: Zonas Especiales de Desarrollo Económico Sustentable (ZEDES), Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDES), Sistemas de Asociaciones Rurales Auto-Organizadas (SARAOS), entre otros. Dada su relevancia en el discurso oficial, sólo nos referiremos a las ZEDES (Figura 6) y a los NUDES. Con propósitos de canalizar recursos hacia las primeras, se creó el Ministerio de las ZEDES, en el 2001, y, tres años después, fue eliminado para crear las *misiones* o programas sociales del gobierno central. En el orden territorial destacan las misiones *Vuelvan Caras y Zamora*, puesto que se basan en la ocupación de territorios rurales o poco desarrollados a través de los NUDES. Los NUDES de la primera misión, aunque son conceptualmente diversificados, en la mayoría de los casos están orientados a la actividad agrícola y a la formación y producción agro-artesanal, mientras que los de la segunda misión son llamados *Fundos Zamoranos* y consisten en la adjudicación usufructuaria de tierra y créditos agrícolas preferenciales a los grupos de campesinos que se organicen en cooperativas.

Las áreas de desarrollo, no obstante, no eran innovaciones puesto que ya habían sido propuestas en la década de los años cincuenta, cuando se instalaron las colonias agrícolas con inmigrantes europeos, y en los años setenta, cuando el programa de reforma agraria intentó desarrollar Áreas Rurales de Desarrollo Integral. Ambos proyectos nunca pudieron consolidarse por motivos estructurales y coyunturales (Soto, 2006).

Figura 6

ZONAS ECONÓMICAS DE DESARROLLO SUSTENTABLE

Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001)

Igualmente, la apreciación del Plan Nacional de Desarrollo Regional, sobre desequilibrio territorial y excesiva concentración de la actividad económica y demográfica, ya formaba parte de los diagnósticos contenidos en los planes de la nación precedentes, antes incluso de que se aplicaran las medidas neoliberales (es necesario aclarar que la orientación neoliberal sólo ocurrió en la década de los noventa y con diversas interrupciones sociales, militares y políticas). El IV plan de la nación (1970-74) formulaba una política de desconcentración económica y de descentralización administrativa. El V plan (1976-80) se refiere a una dualidad espacial en Venezuela y a los desequilibrios interregionales y urbanos. El VI Plan (1981-1985) insiste en la idea de los desequilibrios interregionales y propone estimular las áreas que el anterior calificaba de incentivos preferenciales. De esta manera, el nuevo plan (2001-2007) no hace más

que ratificar los diagnósticos precedentes, atribuyéndole esta vez una causa (el neoliberalismo) que, a lo sumo, sólo pudo haber reforzado las tendencias anteriores (Rojas, 2001a).

De los tres ejes citados, uno de ellos, el Eje Orinoco-Apure, es quizás el más cuestionable, ya que su base territorial se sustenta en el desarrollo de las áreas más extensas y menos pobladas del país, lo que implicaría la movilización de enormes recursos financieros y el desarrollo de nuevos sistemas de infraestructura y servicios, para intentar, sin garantía alguna, la movilización de población e inversiones, con lo cual se restaría recursos a las actuales áreas de concentración demográfica. Es importante señalar que este proyecto ya había sido abandonado a mediados de los años ochenta, a raíz de la caída del ingreso petrolero y luego de hacerse evidente la dificultad de mantener la navegabilidad comercial de los ríos Orinoco y Apure durante la época de sequía, casi seis meses al año. Un hecho puntual corrobora la imposibilidad de este proyecto: el gobierno nacional, a través de su Ministro de Vivienda y Hábitat, admitía, en ocasión de la IX Convención Nacional de la Vivienda, celebrada en el 2006, la inviabilidad del Eje Orinoco-Apure, y su sustitución por otro eje de poblamiento en los Llanos, el eje Norte-Llanero.

Así, esta estrategia, no sólo reproduce los antiguos diagnósticos de las pasadas administraciones, sino que proyecta activar nuevos ejes de desarrollo territorial en función de enormes inversiones públicas en áreas poco pobladas, mientras se desatienden aquellas que más lo requieren por su importancia demográfica y económica. Ello revela la poca atención prestada a la geohistoria del poblamiento y a las fuerzas de la dinámica distributiva del ingreso petrolero, que seguramente continuarán atrayendo los recursos y la población hacia las áreas más dinámicas del territorio. Además, se desestiman los fracasos y tropiezos de proyectos territoriales precedentes, todos con similar orientación: Programa de la Conquista del Sur del Orinoco (PRODESUR), Áreas de Desarrollo Rural Integrado (ARDI), Programa Integral de los Llanos Altos Occidentales (PIALLO), Proyecto Ciudad Sucre en la frontera con Colombia, Eje Fluvial Orinoco-Apure, entre otros.

Recientemente (2007), se da a conocer un nuevo plan, el *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista 2007-2013*, sin haberse conocido o evaluado los resultados del Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007. La directriz de la nueva geopolítica nacional en materia territorial especifica que: “en este marco, el eje Norte Llanero constituye el eje de integración y desarrollo principal que articulará a los demás ejes de desconcentración (ejes Occidental, Oriental y Apure-Orinoco)” (p. 28). El nuevo eje bordea el tradicional arco costero-montañoso por su flanco llanero-meridional y está llamado a “... romper la dinámica dependiente y rentista heredada, base de gran parte de las causas que obstaculizaron históricamente el despliegue de nuestras potencialidades para alcanzar mayores niveles de satisfacción y justicia social para los venezolanos” (p. 32).

Se sigue insistiendo, entonces, en los ejes de desarrollo territorial para lograr la articulación interna de un modelo productivo diversificado, un sistema de ciudades integrado y un desarrollo ambientalmente sustentable y socialmente equitativo. Nada se dice de la “geograficidad” histórica, modeladora de la actual estructura urbano-regional, de la inercia territorial derivada de la heterogeneidad natural y de los capitales fijos, de los arraigos a la territorialidad regional,

de las enormes inversiones que suponen los nuevos acomodos territoriales, de la inviabilidad de proyectos similares anteriores, de las experiencias ganadas en la política de descentralización de la década de los noventa, aún vigente a media marcha, pero sobre todo es notoria la ausencia de referentes teóricos o metodológicos que validen el supuesto de la desigualdad social como una consecuencia fatal de la concentración territorial de la población. Al parecer, el peso de la teoría centro-periferia se sigue manteniendo en la percepción del espacio que tienen los planificadores de la actual administración nacional.

La nueva geometría del poder

En el año 2006, y sin previa evaluación de los diseños territoriales que habían sido propuestos, el gobierno anuncia la puesta en marcha de una serie de cambios políticos, los llamados *Motores del Socialismo del Siglo XXI*: a) Ley Habilitante para el Presidente de la República, b) Reforma de la Constitución de 1999, c) Moral y Luces, d) Nueva Geometría del Poder, y e) Explosión del Poder Popular. Pretendían ser aprobados mediante un referéndum popular, pero fueron rechazados en la consulta nacional realizada el 2 de diciembre del 2007. No obstante, el Ejecutivo Nacional persiste en aplicarlos mediante leyes habilitantes u otros medios legislativos. Uno de los motores, la Nueva Geometría del Poder, fue expresado sucintamente en el Artículo 16 del Proyecto de Reforma de la Constitución de 1999, de la siguiente manera:

“El territorio nacional se conforma para los fines políticos-territoriales, y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un distrito federal en el cual tendrá su sede la Capital de la República, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares. La vigencia de los territorios federales y de los municipios federales quedará supeditada a la realización de un referéndum aprobatorio en la entidad respectiva. Los estados se organizan en municipios.

La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas. Las comunas serán las células geo-humanas del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia.

A partir de la comunidad y la comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la Ley, y que constituyan formas de Autogobierno y cualquier otra expresión de Democracia Directa.

La ciudad comunal se constituye cuando en la totalidad de su perímetro, se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y los autogobiernos comunales, estando sujeta su creación a un referéndum popular que convocará el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional, podrá crear mediante

decreto, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca la Ley”

Se aspiraba, entonces, a la redistribución del poder político, económico, social y militar en el territorio a partir de dos mecanismos territoriales, superpuestos a la vigente división político-administrativa de la nación (estados, municipios, parroquias):

- La agregación espontánea en el tiempo y en el espacio de los territorios locales: consejos comunales→ comunidades→ comunas→ ciudad comunal. La ciudad comunal substituiría al municipio como unidad primaria de la organización del territorio; sin embargo, cualquier asentamiento humano se conceptualizaba como ciudad: entendida como todo asentamiento poblacional e integrada por áreas geográficas denominadas comunas, generándose, de esta manera, una abierta confusión entre ciudad y ciudad comunal, y, más aún, revelando un claro desconocimiento de la naturaleza y complejidad de los espacios urbanos y sus formas organizativas.

- La creación, por el Ejecutivo Nacional, de nuevas formas dispersas de organización territorial, administradas por autoridades designadas por el presidente de la República: a) provincias, municipios, territorios y ciudades (federales), b) distritos funcionales e insulares y, c) regiones marítimas y militares.

En el primer caso, un nuevo poder, el poder popular o comunal, no contemplado en la Constitución Nacional, se redistribuiría en el territorio a medida que los consejos comunales se fuesen organizando social y espacialmente mediante un proceso agregativo-jerárquico, que los llevarían a la ciudad comunal. Estos consejos, sin embargo, se mantenían bajo la tutela financiera del Estado, pues la Ley de Consejos Comunales (2006) prescribe en su Artículo 25 que recibirán de manera directa los siguientes recursos: i) Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios; ii) Los que provengan de lo dispuesto en la Ley de creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas y Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE); iii) Los que provengan de la administración de los servicios públicos transferidos por el Estado.

El Fondo Nacional de los Consejos Comunales tiene por objeto financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en sus componentes financieros y no financieros. La transferencia de los recursos financieros se hará a través de las unidades de gestión financieras creadas por los Consejos Comunales (Art. 29). No está de más decir, que el Fondo Nacional de los Consejos Comunales es un servicio autónomo, adscrito al Ministerio de Finanzas, presidido por una junta directiva designada por el Presidente de la República (Art. 28).

En el segundo caso, el poder regulatorio y redistributivo del Estado se plasmaría en la creación directa de nuevas e imprecisas estructuras territoriales, sin otro criterio que la voluntad política y estratégica del poder central del cual dependerían sus medios de organización y gestión socioterritorial (Rojas López, 2007b). Como lo señala Estaba (2007), la propuesta geométrica pretendió la creación de un incierto número de territorios cuyas colectividades

sociales estarían supuestas a ejercer la gestión de políticas públicas, paradójicamente, bajo fundamentos evidentemente centralistas y presidencialistas.

En síntesis, la geometría del poder parece una confusa adaptación del discurso de la geografía radical, que si bien concibe al territorio como una categoría estratégica, para entender y superar las contradicciones que emergen de los actores sociales, también rechaza la concepción piramidal del poder, pues defiende el principio de subsidiaridad territorial y las especificidades de los gobiernos locales en los contextos globales (Massey, 2005). En el fondo se trataba de imponer una nueva división político-administrativa sin referentes en la historia del país, creada desde arriba, una estructura paralela que redujera las competencias, funciones y recursos a los gobernadores de los estados federales y los alcaldes de los municipios.

Insistencia en el control territorial

Pese al rechazo popular de la geometría del poder, el Ejecutivo Nacional continuó insistiendo en el control territorial de las regiones, apoyado en el excesivo dominio político sobre la Asamblea Nacional de la República, a espaldas del régimen federal descentralizado consagrado en el artículo 4 de la Constitución Nacional. Es así como a mediados del 2008 fue aprobado por la Asamblea Nacional un conjunto de 26 decretos leyes introducidos por el Presidente de la República, que recogen algunos de los objetivos del proyecto de reforma constitucional, desaprobado por la nación el año anterior. La cita de sólo dos ejemplos ilustra esta insistencia:

- Ley Orgánica de la Administración Pública (2008). Artículo 70: “La Presidenta o Presidente de la República podrá designar *autoridades regionales*, las cuales tendrán por función la planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio aprobados conforme a la *planificación centralizada*, así como, las demás atribuciones que les sean fijadas de conformidad con la Ley, asignándoles los recursos necesarios para el eficaz cumplimiento de su objeto (*cursivas nuestras*).

- Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio. Aprobada en primera discusión (2008). Artículo 20: “Las Administraciones Públicas Estatales y Municipales, y sus entes descentralizados funcionalmente estarán *sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Regionales* para el logro de su objeto, debiendo colaborar activamente en la ejecución de los planes, proyectos y acciones calificadas como de importancia regional o nacional, en orden a la consecución de los fines del Estado (*cursivas nuestras*).

Igualmente, la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana, faculta al Presidente para crear Regiones Estratégicas de Defensa cuyos comandantes pueden asumir roles jerárquicos sobre gobernadores y alcaldes. Lo que se quiere enfatizar con estas citas, es que la nueva normativa legal reedita las provincias y regiones centralizadas de la geometría del poder, a la vez que desconoce la existencia de competencias asignadas en la Constitución Nacional a los gobernadores y alcaldes en sus territorios. En cambio, se reconocen como interlocutores válidos a los Consejos Comunales, Misiones, Asambleas Populares y otras organizaciones, tuteladas o dependientes del poder Ejecutivo Nacional, las cuales reciben transferencias directas de recursos financieros para proyectos comunitarios, sin la obligación de rendir cuentas formales a la

Contraloría General de la República y, como entes públicos, asumen la prestación de servicios, paralelamente a las competencias de las alcaldías municipales.

Reflexiones sobre concentración y descentralización

Las recientes estrategias de desarrollo territorial del Estado venezolano parecen estar animadas por dos ideas-fuerza del pensamiento de la Comisión Central de Planificación: el equilibrio territorial y el control territorial. En los últimos años, la segunda ha pasado a ser garantía necesaria de la primera. Sin embargo, ambas navegan a contracorriente de los nuevos desarrollos conceptuales de las ciencias sociales y particularmente de la geografía.

Ciertamente, la noción de equilibrio territorial puede conducir a una confusa relación de causalidad entre heterogeneidad territorial y desigualdad social. En los hechos, la heterogeneidad es un atributo inherente a los territorios, puesto que las cosas y los objetos naturales y culturales nunca se distribuyen uniformemente en el espacio, en tanto que la inequidad social responde a la manera como opera un determinado modo de producción o sistema económico en el tiempo y el espacio. En cada tiempo histórico las relaciones sociales, los procesos económicos y ecológicos se combinan y materializan en los territorios de múltiples formas: sistemas productivos, modos de apropiación, sistemas técnicos, relaciones de producción, sistemas de circulación y formas de intercambio; pero como ocurren y concurren con desigual intensidad y cobertura, el espacio geográfico tiende a fragmentarse, a diferenciarse o, si se quiere, a “regionalizarse”. No sólo el capital y el trabajo se involucran, sino también la ecología, la cultura, la historia y las instituciones formales y no formales, cuyos entrecruces en tiempos y escalas desiguales generan los atributos de la geodiversidad. Ello, por supuesto, no excluye el papel de los factores dominantes, los cuales, incluso, pueden acentuar la heterogeneidad territorial en desmedro del pretendido e irreal equilibrio regional.

Por consiguiente, los territorios o regiones son desiguales por sus distintas localizaciones, extensiones, conexiones, sucesiones, densidades, redes y dotaciones. Siendo así, la desigualdad o heterogeneidad territorial no implica necesariamente desigualdad social, así como tampoco equilibrio territorial significa justicia distributiva. Por ejemplo, las regiones polarizadas, heterogéneas por definición, no tienen por qué ser socialmente asimétricas, ni las regiones uniformes socialmente equilibradas. La riqueza y la pobreza pueden o no coexistir tanto en los centros, como en las semiperiferias y periferias. Por ello, aunque la desigualdad en el bienestar social no puede atribuirse exclusivamente a la desigualdad en la distribución espacial de la población y las actividades económicas, entre ambas pueden existir estrechas relaciones, por ejemplo entre la baja accesibilidad y el bajo nivel de ingreso de una determinada región.

Valorar la diversidad del espacio en la búsqueda de metas sostenibles en lo económico, cultural y ecológico, no excluye el cuestionamiento de las desigualdades sociales y los fundamentalismos territoriales extremos. La heterogeneidad de los territorios no está reñida, por tanto, con la equidad social que debe reinar entre sus pobladores. Al final, la interdependencia de espacio y sociedad en el transcurso del tiempo es la que origina una estructura territorial unificada, apropiada, heterogénea, generadora y recibidora de gran variedad de flujos. Es la razón por

la cual se identifica al territorio como categoría socio-espacial en el pensamiento geográfico contemporáneo.

En Venezuela, el planteamiento del equilibrio territorial a través de los ejes de desconcentración urbano-industrial del CNC, aparte de la debilidad en su elaboración teórica, significaría dejar al margen el territorio donde el Estado ha invertido los mayores montos de capital en equipamiento de infraestructura y servicios y donde reside la mayor proporción de la población del país, en buena parte afectada por la pobreza (Cordero, 2001). Tampoco parecen estar claras, y quizás ello no sea posible en términos empíricos, las medidas de concentración deseables en la actual estructura urbana, pues las economías o deseconomías de aglomeración no han sido estimadas. La comparación que hace Rojas (2001b), entre la densidad de población del Distrito Federal (Caracas) y las densidades de regiones urbanas de otros países y entre índices de concentración demográfica y desarrollo humano, lo lleva a concluir que la población de Venezuela no está hiperconcentrada y que tampoco existe relación entre concentración de población y calidad de vida. El reciente crecimiento demográfico tanto de la región CNC como del Área Metropolitana de Caracas, cuestiona la supuesta dinámica hiperconcentradora del centro del país (Cuadros 2 y 3). Se evidencia que la capital venezolana viene perdiendo importancia relativa en la región metropolitana de Caracas, e igualmente la región CNC descende en sus valores relativos en el conjunto nacional de las regiones.

Cuadro 2

DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA POBLACIÓN EN VENEZUELA (%)

Regiones	1981	1990	2001
Central	37,5	36,3	34,1
Llanos	9,2	9,9	10,1
Centro-Occidental	13,0	12,9	13,4
Andes	10,7	10,3	10,0
Zuliana	11,5	12,3	13,0
Oriental	12,8	12,5	13,4
Guayana	5,3	5,8	6,0

Fuente: Bolívar (2007)

Cuadro 3

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (AMC) Y LA REGIÓN METROPOLITANA DE CARACAS (RMC) (%)

Años	AMC/RMC	RMC/ Venezuela
1981	72,4	24,6
1990	64,2	23,1
2001	57,6	20,6

Fuente: Cariola y Lacaba (2003)

Por otro lado, si la cohesión territorial debe ser garantizada por un poder centralizado, la forma más expedita de lograrlo sería mediante el despliegue de acciones de comando y control, amparadas bajo el principio de soberanía nacional. Esta visión está lejos de los actuales conceptos de territorio y ordenación territorial que más bien encaminan políticas de descentralización y desarrollo local. Si las regiones son territorios en constante construcción y reconstrucción por un conjunto de actores que actúa en marcos locales, pero vinculados a marcos globales (Gilbert, 1981), la descentralización político-administrativa aparece como una significativa opción de desarrollo territorial, pues supone una visión compartida, una capacidad de concertar acuerdos entre las competencias de autoridades y las acciones de los actores territoriales. En razón de ello, la ordenación territorial como política de Estado se desliza hacia un sistema emergente de gobernanza multinivel y multiactoral que privilegia la planificación estratégica sobre la planificación normativa y centralizada (Farinós, 2005). Sin duda, el Estado sigue siendo un actor principal, dado su papel central en la dotación de los equipamientos del territorio, pero no el autor y actor del desarrollo. Lo debe ser, esencialmente, en la promoción de la imprescindible sinergia entre los actores que animan la vida de los territorios.

Si bien es cierto que las inversiones del Estado venezolano en los ejes territoriales y áreas de desarrollo pueden mejorar la calidad de vida de sus poblaciones, también los resultados pueden ser desalentadores, pues se deciden en la Comisión Central de Planificación, sin incorporar las percepciones y capacidades de los que habitan y construyen el territorio, ni de los actores y actividades más dinámicas que se movilizan en sus entornos. Quizás la siguiente referencia sirva de ejemplo: de las 47.000 cooperativas censadas en el 2006, por el Instituto Nacional de Estadística, el 67% se encontraba sin ninguna producción (Tovar, 2008). Algunos autores señalan, incluso, que los escenarios previos u originarios de elevada desigualdad social pueden crear ambientes inhóspitos para el desarrollo endógeno, particularmente en sus tres elementos claves: difusión de las innovaciones, nuevas formas de producción flexibles y nuevas formas de institucionalidad. Siendo que las relaciones entre las desigualdades también operan de manera sistémica, su funcionamiento excluiría el esfuerzo productivo de los más pobres (Vergara, 2004).

Esta apreciación reposiciona el tema de la descentralización, esta vez, en función de roles más dinámicos a cumplir por los municipios en el desarrollo local y regional. Ello supone no sólo la transferencia de recursos financieros, sino también un traspaso efectivo de funciones y competencias y una reorganización de responsabilidades del gobierno central, los gobiernos locales y las comunidades, en virtud de que el desarrollo económico local es un proceso más amplio que el de descentralización. Así como no se conciben territorios sin actores o actores sin territorios, tampoco es concebible una participación activa y creadora de las comunidades sin la construcción de capacidades para el desarrollo. Este es el punto central de todo proceso de descentralización, pues si no, se corre el riesgo de consolidar el caciquismo local.

Conclusiones

La primera conclusión que es posible extraer luego del estudio de las recientes propuestas de desarrollo territorial del gobierno venezolano, apunta a que el contenido crítico del discurso que sustenta el socialismo del siglo XXI, no responde claramente a la interrogante de cuál será

la organización espacial deseable para la sociedad venezolana. Bajo el supuesto de que se trata de un proyecto político en construcción, se ensayan constantemente diferentes formulaciones socio-territoriales desde una instancia central sin asideros reales en el territorio.

En segundo lugar, se pone en evidencia un núcleo duro de pensamiento, volcado hacia una planificación centralizada que reclama estrategias de equilibrio y control territorial. Desestimando, primero, los fallidos intentos de implementación de ejes y áreas de desarrollo en Venezuela, y, segundo, obviando las positivas experiencias de la política de descentralización administrativa de los años noventa.

En tercer lugar, la descentralización-desconcentrada y la geometría del poder aparecen como estrategias desconectadas y sin explícitos referentes teóricos o empíricos de la planificación territorial. Los ejes de desarrollo son básicamente expresiones cartográficas de proyectos convencionales y aislados de inversión; y las recién decretadas nuevas regiones, son agregaciones voluntaristas de entidades político-administrativas, bajo el control de autoridades designadas directamente por el Ejecutivo Nacional. En consecuencia, gobernadores, alcaldes y juntas parroquiales -electos por sufragio universal, directo y secreto- pierden cada vez más competencias territoriales, a la vez que el Estado agota su carácter federal descentralizado consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

En cuarto lugar, las propuestas parecen ignorar la conformación geohistórica del territorio venezolano, que hoy cuenta con casi el 90% de la población radicada en centros urbanos. Más allá del pretendido equilibrio territorial, Venezuela requiere prioritariamente acondicionar y equipar las regiones y ciudades de mayor poblamiento para asegurar una mejor calidad de vida a sus habitantes, viabilizar sus economías y potenciar una mayor autonomía político-administrativa. No se trata de desatender al campo o las áreas menos pobladas del país, sino lograr que a las regiones se les dé la prioridad que reclaman sus demandantes y, en Venezuela, estos se encuentran mayoritariamente en las ciudades, las cuales tienen una concentración espacial importante en la región CNC.

Finalmente, en los recientes ensayos territoriales, el Estado venezolano no aprecia en su justa medida las dinámicas socio-económicas contemporáneas que globalizan y al mismo tiempo diversifican los territorios. Ello resulta contradictorio con el papel decisivo que sigue jugando la economía petrolera, tanto en la distribución espacial de la población, por la vía de la renta, como en la posición geográfica del país en el continente, por la vía de las exportaciones del crudo.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*. Washington, D.C.: EE.UU: Autor.
- Barrios, S. (2000). Ejes y polos de desarrollo en el pasado y futuro de Venezuela. En Facultad de Arquitectura (Coord.), *Agustín Codazzi, arquitecto del territorio* (1a. ed., pp. 35-52). Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Boisier, S. (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. Santiago, Chile: CEPAL.

- Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. EURE, 30, 90. Recuperado el 28 de septiembre de 2008 de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612004009000003&lng=es&nrm=iso
- Bolívar, M. (2007). La población venezolana, su división y su distribución espacial. En P. Cunill (Org.), *GeoVenezuela* (1a ed., pp. 30-107). Caracas: Fundación Empresas Polar.
- Camargo, M. G. (2006). El desarrollo local y sus tendencias socioterritoriales emergentes en Venezuela. *Revista Geográfica Venezolana*, 47, 2, 257-271.
- Cariola, C. & Lacabana, M. (2003). *Globalización y desigualdades socio-territoriales: la expansión de la periferia metropolitana de Caracas*. EURE, 29, 87. Recuperado el 28 de septiembre de 2008 de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008700001&lng=es&nrm=iso
- CENDES (1986). *Formación histórico-social de Venezuela*. Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela.
- Chaves, L. F. (1992). *Geografía humana de Venezuela*. Mérida: Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes.
- Chen, Ch. Y. (1978). *Desarrollo regional-urbano y ordenamiento del territorio: mito y realidad*. Caracas: Editorial Arte.
- Cordero, E. (2001). Algunas observaciones a la propuesta de equilibrio territorial de la V República. *Revista Geográfica Venezolana*, 42, 2, 163-181.
- Cuervo, L. M. (2006). *Globalización y territorio*. Santiago de Chile: Serie Gestión Pública 56, ILPES-CEPAL.
- Cunill, G. P. (1993). *Venezuela: opciones geográficas*. Caracas: Grijalbo S.A.
- De Mattos, C. (1999). *Teorías del crecimiento endógeno: lectura desde los territorios de la periferia*. *Estudios Avanzados*, 13, 36, 183-208. Recuperado El 25 de septiembre de 2008, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141999000200010&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Dematteis, G. & Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 31-58.
- Estaba, R. & Alvarado I. (1985). *Geografía de los paisajes urbanos e industriales de Venezuela*. Caracas: Editorial Ariel-Seix Barral Venezolana.
- Estaba, R. (2007). Una invitación para discutir sobre la geografía desde mi experiencia profesional. *Revista Geográfica Venezolana*, 48, 2, 273-297.
- Farinós, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*, 67, 219-235.
- Gilbert, A. (1988). The new regional geography in english and french speaking countries. *Progress in Human Geography*, 12, 208-228.
- Humboldt, A. (1956). *Viaje a las regiones equinociales del nuevo continente* (5 vol.). Caracas: Ministerio de Educación.
- James, P. (1972). *All possible worlds. A history of geographical ideas*. New York: The Odyssey Press.
- Lloyd, P. & Dicken, P. (1972). *Location in space: a theoretical approach to economic geography*. New York: Harper and Row Pub.
- Massey, D. (2005). *For space*. Londres: Sage Publications.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). *Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007*. Caracas: Viceministerio de Planificación y Desarrollo Regional.

- Muñoz, C. (2000). *Atlas socioeconómico de Venezuela 1990*. Mérida: Talleres Gráficos Universitarios, Universidad de Los Andes/Institut de Recherche pour le Développement.
- Negrón, M. (2004). *La cosa humana por excelencia. Controversias sobre la ciudad*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, Editorial Torino.
- Ortega, J. (2000). *Los horizontes de la geografía*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Papail, J. & Picouet M. (1987). *Des villes et du pétrole. Aspects historiques et prospectives des populations urbaines au Venezuela*. Paris: Editions de l'Orstom.
- Pulido, N. (1999). *Les tendances récentes de l'urbanisation au Venezuela: le rôle des villes moyennes*. Disertación doctoral no publicada, Universidad de Toulouse-Le Mirail, Toulouse, France.
- Pulido, N. (2006). El espacio urbano latinoamericano y la globalización. Emergencia de ciudades intermedias y nuevos cambios en Venezuela. En A. I. Geraiges, M. Arroyo & M. L. Silveira (Org.), *América Latina: cidade, campo e turismo* (1ª ed., pp. 149-171). Buenos Aires: CLACSO/Universidad de Sao Paulo.
- Ríos, J. & Carvallo G. (2000). *Análisis histórico de la organización del espacio en Venezuela*. Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela.
- Rodríguez, J. A. (2007). La geografía del poblamiento de la Venezuela hispánica. En P. Cunill (Org.), *GeoVenezuela* (1a ed., pp. 212-253). Caracas: Fundación Empresas Polar.
- Rojas López, J. & Molina L. (2002). Venezuela: vía truncada de los ajustes macroeconómicos en el medio rural. En J.A. Segrelles (Coord.), *Agricultura y espacio rural en Latinoamérica y España* (1ª ed., pp. 117-215). Madrid: Ministerio de Agricultura y Alimentación.
- Rojas López, J. (2007a). Agustín Codazzi y los paisajes de una geografía imaginaria en Venezuela. *Revista Geográfica Venezolana*, 48, 2, 299-308.
- Rojas López, J. (2007b). *Descifrando la geometría del poder en la propuesta de reforma a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Ponencia presentada en la Cátedra ULA-SIGLO XXI. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.
- Rojas, A. (2001a). *Contraste entre las tendencias de la dinámica político-territorial de Venezuela, sus planes de ordenamiento y el ingreso petrolero*. Ponencia presentada en el IV Congreso Venezolano de Geografía. Caracas, Venezuela.
- Rojas, A. (2001b). La dinámica político-territorial de Venezuela, los planes de ordenamiento y el ingreso petrolero. *Revista Geográfica Venezolana*, 42, 2, 183-201.
- Rózga, R. (1994). La polarización espacial en las teorías del desarrollo regional. *Gestión y Política Pública*, 3, 1, 119-146.
- Sanoja M. & Vargas I. (2007). El legado territorial y ambiental indígena prehistórico e histórico. En P. Cunill (Org.), *GeoVenezuela* (1a ed., pp. 76-128). Caracas: Fundación Empresas Polar.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Ariel Geografía, S. A.
- Soja, E. (1989). *Postmodern geographies*. New York: Verso.
- Sorre, M. (1967). *El hombre en la tierra*. Barcelona: Editorial Labor.
- Soto, O. D. (2006). *La cuestión agraria en Venezuela*. Mérida: Ediciones de la Universidad de Los Andes.
- Tovar, E. (2008). *La industria socialista no impulsa la producción. El Universal*. Recuperado el 29 de enero de 2008 de http://economia.eluniversal.com/2008/01/29/eco_art_la-industria-sociali_691852.shtml

- Travieso, F. (1975). *Ciudad, región y subdesarrollo*. Caracas: Fondo Editorial Común.
- Venezuela (1998). *Plan de Ordenación Territorial*. Caracas: CORDIPLAN.
- Venezuela, República Bolivariana de (2006). *Ley de Consejos Comunales*. Gaceta Oficial N° 5806. Caracas: Imprenta Nacional.
- Venezuela, República Bolivariana de (2007). *Anteproyecto de la Primera Reforma a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Presidencia de la República.
- Venezuela, República Bolivariana de (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer plan socialista 2007-2013*. Caracas: Presidencia de la República.
- Venezuela, República Bolivariana de (2008). *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Gaceta Oficial N° 5890. Caracas: Imprenta Nacional.
- Venezuela, República Bolivariana de (2008). *Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio. Asamblea Nacional*. Caracas: Imprenta Nacional.
- Vergara, P. (2004). *¿Es posible el desarrollo endógeno en territorios pobres y socialmente desiguales?* *Ciencias Sociales*, 1, 1, 37-52. Recuperado el 25 de agosto de 2008, de http://www.uvm.cl/csonline/2004_1/pdf/endogeno.pdf.