

LA POLITICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO EN VENEZUELA

LUIS ZAMBRANO *

ARTICULOS

ABSTRACT

The article starts with a description of policy formulation, based in broad technical and political concepts concerted to different national and regional levels compatibles with global and sectorial strategies formulated for the period.

Then the author mentions some elements of Venezuela policy which are important in determining the territorial framework, as for example the petroleum exploitation and the occupation of the space, which is basically the model of urban expansion.

He discusses the real possibilities of changing the existent locational pattern and of localizing people in vacant spaces, specially in Caracas and in the Valencia lake basin

In a third part, he makes an interesting analysis of the fundamentals aspects of the national policy of territorial planning. He underlines the so called "priority areas of development", which consists of urban and industrial agglomerations capables of equalizing the actual concentrations in the capital and in the Puerto Cabello-La Guaira corridor. He discusses the regionalization of the administrative apparatus and the spreading of the tertiary sector of the economy, with the aim of creating "regional metropolis" in the next twenty years.

Then he mentions a number of interventions aimed to spread the urban expansion, namely: spreading of Caracas into the surrounding region, intercommunication of priority areas of development with areas of strong tendency to grow, definition of rural priority areas in base to sectorial and spatial concentration of natural resources, construction of national system of cities as areas subjects to state intervention in the form of credit facilities and infrastructure allocation; finally, the definition of a group of boundary poles of development. The former interventions are aimed to underline the importance of integrating a spatial vision to development plans, improving the traditional perspective of planning and investment actions.

I. PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Antes de describir los elementos específicos propios de esta política es conveniente señalar el proceso a través del cual ésta fue formulada.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Católica Andrés Bello, ex Director de Ordenación Territorial del Ministerio de Planificación.

En primer lugar se debe hacer notar que en Venezuela se ha llevado a cabo, más o menos en forma sistemática, un conjunto de investigaciones que progresivamente ha permitido incrementar el grado de conocimiento en lo que se refiere a la problemática espacial y regional del país; tal vez podríamos señalar el año 1969 como el punto de partida de una serie de estudios que hoy son de referencia obligada para quien analice estos problemas; y, en los años más recientes, los estudios llevados a cabo por el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (MARNR), Desarrollo Urbano (MINDUR), los Organismos de Desarrollo Regional y el propio CORDIPLAN¹.

Sobre la base de esta información, que se encontraba en cierta forma dispersa y ante la necesidad de elaborar una estrategia de desarrollo para la década de los ochenta y el Plan de la Nación, a instancias de CORDIPLAN se procedió a constituir una comisión de trabajo interinstitucional, que se denominó Comisión de Ordenamiento Territorial (C.O.T.), cuya finalidad básica en un primer momento fue la de formular una propuesta de política que permitiera definir los objetivos y la manera de alcanzarlos, en lo que a ordenación territorial se refiere. Esta Comisión quedó constituida por funcionarios del MARNR, del MINDUR, Ministerio de Fomento, Agricultura y Cría, CORDIPLAN y del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

Ya a finales de 1979 se encontraba terminada la primera versión de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (P.N.O.T.), la cual fue discutida en el seno de la C.O.T. y luego sometida a un proceso de amplia concertación técnica y política a diferentes instancias tanto nacionales como regionales; entre otros, fue presentada y aprobada en el seno del Gabinete Sectorial para la gestión del Desarrollo Físico y el Ordenamiento Territorial, el Consejo Nacional de Desarrollo Regional y los Consejos Regionales de Desarrollo. Por último fue sometida a la consideración del Consejo de Ministros, donde fue aprobada conjuntamente con los lineamientos básicos del Plan de la Nación.

La P.N.O.T. se presenta en un documento donde se hace una escueta síntesis de los problemas más relevantes y sus consecuencias que desde el punto de vista espacial tiene el país; posteriormente se plantea una descripción de la imagen objetivo de largo plazo deseada en cuanto al ordenamiento territorial se refiere; en función de esta imagen objetivo se proponen las metas, estrategias y políticas a ponerse en práctica en el mediano plazo y en particular en el período del Plan de la Nación, los que son perfectamente coherentes y compatibles con las estrategias globales y sectoriales trazadas tanto para la década de los ochenta como para el propio Plan.

II. PRINCIPIOS BÁSICOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: EL MODELO DE CRECIMIENTO Y LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO. TENDENCIAS Y CONSECUENCIAS

Un principio básico del cual se partió para la formulación de la P.N.O.T. es el que no puede plantearse una organización del espacio deseable y posible al margen de la estrategia nacional de desarrollo, ya que la forma como se distribuyen la población y las actividades económicas está íntimamente rela-

¹ CORDIPLAN: Ministerio de Planificación.

cionada con el modelo de crecimiento. Tratar desvinculadamente la estructura espacial de las tendencias y perspectivas de las variables globales, y de las políticas y programas sectoriales, significa desconocer un hecho fundamental, como es que la conformación del espacio expresa la problemática de la nación y su dinámica. No tener en cuenta estas relaciones íntimas nos puede conducir a plantear objetivos y políticas espaciales en abierta contradicción con los objetivos y políticas en materia económica y social y por tanto inalcanzables por indeseables y/o no factibles.

En función de lo antes mencionado hemos querido plantear una política que sea coherente con el futuro patrón y modelo de crecimiento, a fin de garantizar que éste pueda desenvolverse minimizando las dificultades que le son inherentes, espacialmente hablando. Esto constituye, por decirlo así, las limitaciones político-sociales que definen parte del área de factibilidad para una imagen objetivo territorial del área que se proponga.

Podemos asociar perfectamente las diferentes etapas histórico-sociales que hemos experimentado y la forma en que hemos ocupado el espacio. Basta por ejemplo observar las características de la Venezuela agroexportadora, su nivel tecnológico, etc., para poder entender la racionalidad de la localización de la población y las actividades productivas, así como la infraestructura y el equipamiento existente e incluso la disposición espacial del aparato estatal, por mencionar tan sólo algunos elementos. Podemos decir que a cada etapa de nuestro proceso histórico-social ha correspondido un patrón de ocupación espacial que le es propio.

No es nuestro propósito dar aquí una explicación de la dinámica histórica del ordenamiento territorial en Venezuela, pero sí es necesario dejar sentadas estas relaciones, ya que a partir de ellas es que puede comprenderse una serie de proposiciones de la P.N.O.T., las que fuera de este contexto resultan incomprensibles.

Tal vez sea necesario recordar que a partir de la explotación petrolera se hace presente en Venezuela una serie de elementos que van a provocar unas tendencias de ocupación cuyos efectos aún explican buena parte de la dinámica actual del territorio. Como todos sabemos, la aparición del petróleo no sólo permitió la ocupación de antiguos espacios vacíos que se convirtieron en receptores de migrantes procedentes de las zonas agrícolas tradicionales (Andes, centro-occidente y del oriente del país), sino que la generación de divisas que este recurso permitió y sobre todo su manejo centralizado que hizo posible la constitución de un fuerte Gobierno Nacional comienzan a explicar la aparición de un aparato administrativo cada vez más extenso localizado en la capital de la República que se transformará en poco tiempo en el principal mercado nacional, el cual es abastecido en una elevada proporción desde el exterior, a causa de la debilidad industrial nacional y una economía agraria en decadencia. El surgimiento de este mercado, a su vez, se vio fortalecido por la política de construcción de la infraestructura básica, sobre todo comunicacional, que permitió dinamizar la industria de la construcción conjuntamente con el sector financiero y comercializador de bienes finales e intermedios. De esta manera progresivamente se comienza a conformar la actual aglomeración centro-norte del país, donde además se localizan los principales puertos de importación.

El impacto de la economía petrolera es tal, que hace posible un proceso de crecimiento sostenido desvinculado casi totalmente de los recursos natura-

les disponibles en el país, no consiguiéndose por ello una importante asociación entre la localización de éstos y la población, el empleo y la infraestructura tanto social como productiva.

Los espacios dinamizados fueron el centro-norte costero, la zona de Maracaibo (muy ligada a la prestación directa de servicios a la población ocupada en la explotación primaria) y en cierta forma algunos sitios del centro-occidente, del piedemonte andino y de los altos llanos occidentales, proveedores de bienes agrícolas dirigidos a abastecer primordialmente los mercados centrales.

Esta es la situación que prevalece en el momento en que se toman las decisiones para iniciar un proceso de industrialización vía sustitución de importaciones a comienzos de la década de los años sesenta. La industria que va a surgir como resultado de la aplicación de las medidas de protección y estimulas tampoco va a estar orientada en su localización hacia los recursos naturales, ya que la fuente de sus insumos es el resto del mundo, además de estar muy influida por la localización de los mercados finales, que ya se habían constituido con anterioridad en el centro-norte del país.

De esta manera, el aparato industrial que surge con la política sustitutiva optimiza su localización, sobre todo en el Área Metropolitana de Caracas (AMC); aquí se centran el principal mercado de consumo, la infraestructura social y productiva, el mercado de mano de obra y un acceso cercano hacia el resto del mundo, así como la red de servicios públicos y privados y los centros de formación de mano de obra especializada.

El desarrollo industrial y la economía petrolera no imponen al país una ocupación de sus zonas interiores y menos aún una colonización del territorio al sur del Orinoco. No sólo porque existen restricciones naturales, tecnológicas y hasta ambientales que obstaculizan un proceso de este tipo, sino porque las determinaciones propias de estos modelos de crecimiento no valorizan la potencialidad existente en estas zonas. Es en este sentido que hablamos del modelo de crecimiento.

De aquí podemos deducir una conclusión fundamental a los efectos de la elaboración de la P.N.O.T., aparentemente trivial, pero frecuentemente olvidada; es necesario tener en cuenta las tendencias implícitas en el modelo de crecimiento económico-social vigente, ya que éste determina las posibilidades de acción territorial.

Un aspecto que vale la pena destacar y que frecuentemente no se toma en cuenta es el de los costos sociales de la problemática espacial actual. Este aspecto está íntimamente relacionado a las características físico-geográficas del centro-norte costero, que muy pronto revelaron sus restricciones para sostener un crecimiento prolongado de la actividad económica. Son bien conocidas las limitaciones de agua, el relieve abrupto, la escasez de espacios recreativos, etc., que encontramos sobre todo en el AMC. Estos obstáculos se expresan, entre otras formas, en costos sociales crecientes en los cuales debemos incurrir a fin de hacer posible el desenvolvimiento económico y social en este territorio, al punto de tener que soportar hoy fuertes deseconomías de aglomeración, si bien no todas son producto de las limitaciones naturales. Frecuentemente se afirma que el problema del AMC es su tamaño poblacional, razón por la cual se recomienda sin un mayor análisis una desconcentración de la capital. Esta apreciación es bastante trivial y no toma en cuenta elementos importantes tales como las economías sociales que proceden de la

concentración y las tendencias centralizadoras del modelo de desarrollo vigente. El problema no es la magnitud absoluta, sino la relación espacio disponible-población, asunto que es muy distinto. Basta analizar la historia de la industrialización, tanto en los países capitalistas como socialistas, para darse cuenta de la necesidad de la concentración espacial; no toda concentración es inconveniente, lo es sólo cuando la relación población-espacio se hace más costosa, socialmente, en términos de otras alternativas posibles.

Nos encontramos en muchos casos con grandes aglomeraciones mucho mayores que en el AMC, donde no existen conflictos ambientales o sociales importantes; esto hay que tenerlo en cuenta, ya que podemos mejorar sustancialmente la eficiencia de la economía nacional ocupando espacios cercanos al AMC, donde no existen las restricciones que hay en ésta, sin tener que renunciar a las economías ya existentes en la región capital y en correspondencia con las propias tendencias que impone nuestro modelo de crecimiento.

Hablar de deseconomías de aglomeración en la región capital no es tan fácil, debido a que éstas no se hacen evidentes a causa de la absorción progresiva de los costos por parte del Estado a través del subsidio permanente, que ya empieza a adquirir dimensiones inmanejables que comprometen la viabilidad financiera de un crecimiento sostenido en el mediano y largo plazo para la economía en su conjunto.

Así, no sólo el agua, sino la vivienda, la energía, el transporte, la educación, la salud, etc., son servicios cuyos costos marginales per cápita son crecientes, con la consecuencia de dificultades cada vez mayores para el Estado en su provisión. En otros países esta situación no tarda en manifestarse vía precios, tanto a nivel de productor como de consumidor, o bien vía impositiva o una mezcla de ambos; en nuestro caso lo que ha sucedido es un compromiso cada vez mayor de los recursos provenientes del petróleo. Sin embargo, la dimensión que ya han alcanzado estos problemas es tal, que muchos de ellos son irresolubles e implica, de no enfrentados, un aumento considerable de la marginalidad urbana que podría desembocar en una grave situación político-social en nuestra principal ciudad que por su peso tendría efectos a escala nacional.

Es en este sentido que entendemos a Caracas como problema, no al hecho de que es una metrópoli de 3,5 millones de habitantes, sino a la inviabilidad financiera y social de un espacio tan restringido. Y es a partir de esta consideración como este aspecto ha sido considerado en el contexto de la P.N.O.T.

El caso de la Cuenca del Lago de Valencia es bastante distinto al del AMC. El Eje Puerto Cabello-Tejerías se comienza a poblar en forma importante a partir de la saturación del AMC (la industria deja de concentrarse en ésta ya en 1971), cuando los nuevos establecimientos que surgen como consecuencia de la profundización de la política de sustitución de importaciones seleccionan ese espacio para localizarse. Las razones son obvias: la cercanía del mercado y de los puertos, la existencia de tierras planas, más baratas que en el AMC, la existencia de agua y una excelente red vial que comunica con Caracas y La Guaira. Esta zona creció bastante desordenadamente, y los problemas que en ella se tienen actualmente, incluyendo el del agua, provienen más del desorden en la urbanización que de las restricciones físicas al crecimiento. Esta zona está llamada a seguir experimentando un alto crecimiento, aunque se impone el tratar de aminorar los considerables costos sociales que se pueden producir de no orientarse las tendencias, espe-

cialmente en lo que se refiere al sacrificio de espacios agrícolas de alto potencial susceptibles de ser ocupados por la expansión industrial; tal es el caso de la zona sur del Lago de Valencia y del Valle del Yaracuy.

No creemos conveniente detener el crecimiento de la Cuenca; por el contrario, consideramos que esto sería un grave error; lo que sí se considera conveniente es reordenar su expansión y especializar sus funciones, lo que podría significar, tal vez, una disminución del ritmo de su crecimiento.

No podemos pasar por alto lo que sucedió en Venezuela a partir de 1974, ya que esta fecha marca un cambio en casi todos los órdenes de la vida nacional y por tanto también en lo que al ordenamiento territorial se refiere. Durante la vigencia del V Plan de la Nación se tomó un conjunto de decisiones de inversión que han producido y seguirán produciendo cambios significativos en la organización del espacio. No sólo creció en este período la industria sustitutiva de importaciones de bienes finales e intermedios que le son conexos y por tanto aumentó el crecimiento de la Cuenca del Lago Valencia, sino que se empezó a construir aceleradamente la industria básica y a dotar de grandes obras de infraestructura a ciertas zonas del interior del país que comenzarán a experimentar cambios sustanciales cuyos efectos se harán sentir por algunos años más, máxime cuando se ha establecido la necesidad de continuar muchos de estos grandes proyectos, así como proceder a su plena consolidación. Es así que se empiezan a producir cambios cualitativos y cuantitativos importantes en ciudades como Ciudad Guayana, Barcelona, Puerto La Cruz, Barquisimeto y Maracaibo.

El crecimiento en todos estos casos ha sido tan violento que la dotación de servicios y la infraestructura no han podido seguir la demanda, no sólo por razones económicas, sino también técnicas.

Si bien las consecuencias de estos cambios recientes aún no se han manifestado plenamente y se espera que se profundicen, ellas constituyen las bases para poder plantear un proceso de ocupación distinto al tradicional; aunque no implican, aún, una tendencia a avanzar significativamente en la ocupación del territorio al sur del Orinoco.

Hasta aquí creemos haber mostrado, muy escuetamente, algunos de los elementos determinantes que condicionan cualquier formulación política en materia de ordenamiento territorial en Venezuela; tal vez sólo basta añadir algunos comentarios en torno a la necesidad de actuar en esta materia con un horizonte de planificación de muy largo plazo, debido no sólo a los aspectos ya comentados, sino a que no todo el espacio está disponible para ser ocupado, bien sea porque: a) aún no conocemos su manejo (el delta Amacuro, los llanos inundables, la selva amazónica) y b) la red de recursos construidos en el pasado (vialidad, energía, infraestructuras urbana y rural en general, etc.) no puede ser sustancialmente modificada en el corto ni en el mediano plazo, debido a restricciones técnicas, financieras y de recursos humanos.

Esto hace que tengamos muy en cuenta que los cambios en la ocupación territorial están cada vez más influidos por el pasado y que toda modificación que propongamos debe estar muy bien relacionada no sólo con la ocupación existente, sino también con las posibilidades reales de ocupar los espacios hoy vacíos.

III. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Aun cuando no hemos cubierto en este resumen todos los aspectos necesarios a fin de tener una idea clara de la situación territorial, por razones de espacio y tiempo, procederemos a explicar los aspectos que a nuestro juicio consideramos los más importantes de la P.N.O.T.

Ante todo, es necesario tener en cuenta los cambios recientes y los previsibles en los próximos años en el sector industrial nacional. Como ya se mencionó, a partir de 1974 el Estado venezolano ha iniciado un conjunto de proyectos que implican elevadas inversiones y están orientados a la incorporación de recursos naturales al proceso productivo. Estos programas y proyectos se localizan en el interior del país y particularmente en las regiones de Guayana, nororiental zuliana y centro-occidental. Es importante destacar aquí que a través de ellas se están conformando las bases para el desarrollo de una industria intermedia y de bienes de capital muy distinta a la que surgió como consecuencia de la política de sustitución de importaciones y con un comportamiento espacial bastante diferente a la de esta última.

En este sentido, es previsible esperar el surgimiento de nuevas aglomeraciones industriales, ligadas a estos grandes programas, que a su vez permitan elevar las escalas de las economías regionales y hacer más complejas sus estructuras.

Entre estos importantes proyectos hay que citar los siguientes, por su relevancia:

- En Guayana: la conclusión de los programas siderúrgicos, aluminio y energéticos, así como la iniciación de los programas de explotación de bauxita y el aprovechamiento del recurso forestal.
- En el Zulia: el programa carbonífero y los programas de recuperación secundaria en la Costa Oriental del Lago de Maracaibo, así como la consolidación del proyecto petroquímico.
- En Nororiente: la progresiva concentración de la industria automotriz, el desarrollo de una industria intermedia ligada al procesamiento de alimentos y al Complejo de Ciudad Guayana y el futuro desarrollo de la Faja Petrolífera y los efectos que sobre la industria provocarán los importantes desarrollos turísticos en las costas orientales.
- En Centro-Occidente: es previsible que se mantengan las altas tasas de crecimiento recientes, sobre todo en el Estado Lara y Yaracuy, no sólo como consecuencia de la relativa cercanía al área centro-norte del país, sino también por tener esta región un alto potencial agrícola y pecuario que seguramente recibirá un fuerte impulso como consecuencia de la creciente concentración de recursos financieros en el sector. Al norte, en Falcón, la terminación de las modificaciones en el patrón de refinación, la conclusión del proyecto de la Zona Franca Industrial de Paraguaná y el posible inicio de la construcción de una planta de BTX permiten también esperar una aceleración del ritmo de crecimiento.

A los proyectos citados debemos agregar el de la Faja Petrolífera del Orinoco, que por su magnitud y localización está llamado a provocar signi-

ficativas modificaciones en el ordenamiento territorial, sobre todo si se sabe utilizar como un punto de apoyo para promover la consolidación e incorporación de otros recursos al proceso productivo. Este proyecto constituye el más significativo, por su magnitud, de los que el sector público va a llevar adelante en los próximos veinte años, e implica la ocupación de una zona prácticamente vacía en un espacio relativamente distante de las áreas de tradicional concentración, muy cercana al Complejo Industrial de Ciudad Guayana; su desarrollo supone además el surgimiento de nuevos núcleos poblacionales e industriales que constituirán nuevos mercados de servicios, de bienes finales y, por supuesto, de bienes intermedios y de capital que presionarán para el desarrollo de nuevas áreas productivas.

La localización de las áreas que recibirán este impacto requiere a su vez otro conjunto de acciones estratégicas, tales como la orientación de la política de transporte, de la infraestructura y del equipamiento social y productivo, los estímulos al sector agrícola e industrial que tengan relación directa e indirecta con el proyecto, etc. En este sentido es que la P.N.O.T. da un conjunto de orientaciones dirigidas a promover el desarrollo de un nuevo eje poblacional planteado sobre la base del aprovechamiento de Apure y el Orinoco, como vía de navegación fluvial, que permitiría el desarrollo del sur de Guárico, los Módulos de Apure, el piedemonte barinés y el programa Uribante-Arauca en el Distrito Páez de Apure. Asimismo, la integración de la zona comprendida por Ciudad Bolívar - Ciudad Guayana no sólo como aglomeraciones urbanas capaces de absorber el crecimiento poblacional inducido directamente, sino como centros de localización industrial ligados al programa petrolífero, sobre todo la industria intermedia y metalmecánica.

Todos estos programas y proyectos, que ya están decididos y muchos de ellos en proceso de ejecución e incluso de reciente terminación, tienen que provocar cambios importantes en la dinámica del proceso de ocupación espacial. Cambios que en general son deseables no sólo porque van a permitir el desarrollo de nuevos recursos y espacios, sino también porque permitirán atenuar progresivamente el cada vez más costoso e ineficiente crecimiento del área centro-norte costera del país.

Parece obvio que en los próximos años surgirán varias aglomeraciones urbano-industriales que, junto con sus áreas de influencia inmediatas, se constituirán en zonas de concentración dinámicas y compensadoras de las fuerzas centrípetas del Eje Puerto Cabello-La Guaira. A éstas se les ha denominado en la P.N.O.T. Áreas Prioritarias de Desarrollo (APD), ya que es necesario proceder urgentemente a la atención de sus procesos de crecimiento, especialmente a través de la provisión de infraestructura y equipamiento, que impidan la repetición del llamado "Modelo Caracas".

Estas Áreas Prioritarias de Desarrollo se integran de la manera siguiente:

- Ciudad Bolívar-Ciudad Guayana.
- Maracaibo y la Costa Oriental del Lago.
- Barcelona-Puerto La Cruz-Cumaná.
- Barquisimeto, su área de influencia inmediata (Yaritagua, Cabudare, Chivacoa, Quibor) y Acarigua-Araure.

A éstas debemos agregar un área más, constituida por el Eje San Cristóbal-San Antonio-La Fría, que si bien es de una magnitud menor al de las

otras, por razones estratégicas y de ventajas comparativas (mano de obra abundante y barata, cercanía al mercado andino, provisión de infraestructura energética y comunicaciones) experimentará un desarrollo relativo de importancia en la región andina.

Es importante aclarar que las APD no constituyen ciudades, sino subsistemas urbano-rurales, donde se producirán importantes procesos de crecimiento, ya determinados en buena medida por decisiones que están en proceso de ejecución. El no tener en cuenta esta circunstancia podría conducir a errores en la visión del ordenamiento territorial futuro.

Otro aspecto importante que se debe destacar, ya que está íntimamente ligado a un elemento central de la P.N.O.T., lo constituye el problema de la regionalización administrativa y la localización del terciario superior (decisión política, gestión financiera pública y privada, universidades e institutos de investigación, servicios especializados de salud, cultura, etc.). La experiencia en Venezuela, así como en el resto del mundo, ha evidenciado que las grandes metrópolis se convierten de centros industriales en grandes centros de servicios especializados, desde donde se dirige todo el proceso de producción y asignación de recursos; este es el caso actual del Área Metropolitana de Caracas, en la cual el crecimiento depende cada vez más del desarrollo del terciario superior, cuya dimensión y dinámica están correlacionadas con la evolución del producto territorial bruto nacional. Es así que a pesar de haberse implementado un proceso de desconcentración industrial y a pesar de que el AMC ya no es un sitio atractivo para la inversión manufacturera el crecimiento de esta ciudad no se ha detenido.

Siendo una prioridad nacional el atenuar el ritmo de crecimiento del AMC, por los altos costos sociales que implica, se hace impostergable la descentralización progresiva del proceso de toma de decisiones y del terciario superior, además de requerirse con urgencia el surgimiento de éste en las regiones del interior del país.

En función de esto se ha previsto en la P.N.O.T. la conformación en las APD de efectivos centros regionales polarizadores, donde se localice la administración pública a descentralizarse y desconcentrarse, y donde se estimulará el surgimiento de sistemas financieros regionales, y, en general, al terciario superior. Esto completaría los esfuerzos que permitirán crear los centros metropolitanos en las regiones con suficiente autonomía del área centro-norte costera, lo que haría posible que todo crecimiento en el interior del país no se traduzca en un crecimiento adicional en el AMC.

Los centros seleccionados como receptores inmediatos del terciario superior son: Maracaibo, Barquisimeto, Barcelona, Ciudad Guayana y San Cristóbal.

A éstos hay que añadir Valencia y Maracay, que si bien son centros industriales importantes son a la vez altamente dependientes del AMC, ya que desde ésta se prestan casi todos los servicios especializados, crediticios y administrativos. Cualquier política dirigida a atenuar el crecimiento del AMC debe relacionarse con el objetivo de fortalecer a Valencia y Maracay como centros regionales, a fin de autonomizar la dinámica de crecimiento del Eje Industrial Puerto Cabello-Tejerías e impedir que éste se refleje en la ciudad capital.

De esta manera se ha previsto orientar la acción del sector público y las políticas inductoras, tanto fiscales como crediticias, con el fin de apoyar estas

decisiones a fin de acelerar el proceso de conformación de los centros regionales compensadores, capaces en los próximos veinte años de surgir como metrópolis regionales.

Sin embargo, aun si todas estas medidas fueran exitosas la Región Capital continuará creciendo; al menos en los próximos veinte años las previsiones más optimistas hablan de una metrópoli de seis millones de habitantes para el año 2000. Es por ello que es necesario actuar dentro de esta Región para racionalizar su crecimiento inevitable, buscando minimizar los efectos negativos. En este sentido, en la P.N.O.T. se prevé promover algunas zonas aledañas al AMC, que por sus características permiten un proceso de ocupación menos conflictivo y sobre todo con menores costos sociales. Relevante importancia adquiere el Tuy Medio, donde se espera un fuerte proceso de ocupación respaldado por una elevada inversión en infraestructura y equipamiento, destinada a favorecer no sólo la localización poblacional, sino también el surgimiento de actividades empleadoras, especialmente servicios e industrias e industrias livianas muy ligadas al consumo final; la idea básica es desarrollar estos valles en base a programas de traslado poblacional, oferta de viviendas y canalizando el crecimiento del terciario no descentralizable; asimismo se ha provisto un conjunto de obras de transporte cuyo fin más inmediato es comunicar directamente el Eje Industrial Puerto Cabello-Tejerías con el oriente del país sin pasar por Caracas y mejorar la accesibilidad desde el AMC al Tuy Medio y la llanura de Barlovento. En esta última se intenta preservar su vocación agrícola, así como sus costas, debido a que éstas constituyen un recurso turístico invalorable para esta región deficitaria; que por lo demás se encuentra hoy bajo una fuerte presión especulativa.

Otro elemento estratégico de la política se apoya en la necesidad de intercomunicar las áreas con fuerte crecimiento así como aquellas que son básicas para constituir las APD; en este sentido hay que destacar el inicio de los siguientes proyectos:

- Los ferrocarrileros que permitirán comunicar el Eje Puerto Cabello-Tejerías con los altos Llanos Occidentales y el piedemonte barinés, así como las APD de Barcelona-Puerto La Cruz-Cumaná y Ciudad Bolívar-Ciudad Guayana.
- La entrada en operación de buena parte del Eje Fluvial al comenzar la explotación de los yacimientos de bauxita, que haría posible no sólo apoyar en forma inmediata la explotación de la Faja Petrolífera, sino también el comienzo de intercambio fluvial entre las zonas llaneras y Ciudad Bolívar-Ciudad Guayana.
- La construcción de grandes autopistas como lo son: la que unirá a Barcelona con Cumaná, la que enlazará Ciudad Bolívar con Ciudad Guayana, la autopista San Cristóbal-La Fría, la terminación de la autopista regional del centro (Morón-Barquisimeto) y el inicio de la José Antonio Páez que comunicará a Valencia con Barinas pasando por Cojedes; la continuación de la autopista Petare-Barcelona y la que unirá al Tuy Medio con los Valles de Aragua.
- Debemos citar también el posible comienzo de la construcción de un puerto al sur del lago de Maracaibo, el cual seguramente va a impulsar aún más el desarrollo del área.

Casi todas estas obras de comunicación serán iniciadas en el período del Plan de la Nación y constituyen importantes instrumentos de apoyo a los lineamientos centrales de la P.N.O.T.

En lo que se refiere específicamente al desarrollo agrícola y forestal, se ha procedido a seleccionar un conjunto de áreas que por su potencial y equipamiento existente hacen posible un crecimiento significativo en el mediano y largo plazo del producto agrícola nacional. En este sentido se han definido, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Cría, las llamadas “Áreas Prioritarias de Desarrollo Rural” (APDR), en las cuales se concentrarán los esfuerzos tanto crediticios como de dotación de equipamiento, comenzando por aquellas donde se cuenta con inversiones ociosas. Ellas han sido, además, concebidas considerando su relación con las APD y sobre el principio de concentrar sectorial y espacialmente los recursos. A la par de éstas se han priorizado algunos centros urbanos que serán dotados de los servicios de apoyo al sector agrícola, buscando evitar la excesiva dispersión y falta de orientación locacional de las inversiones, que ha caracterizado al sector público nacional y local que tiene que ver con este sector.

Sobre la base de estas definiciones ha sido posible construir el esquema de un sistema nacional de ciudades que debe servir de guía para la acción estatal, sobre todo en materia de programación y ejecución de obras de infraestructura y equipamiento, así como en las definiciones espaciales prioritarias a los efectos del otorgamiento del crédito que se canaliza a través de los entes financieros del Estado.

Conjuntamente con el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa se definieron un grupo de núcleos fronterizos, en los que se prevé asentar población sobre la base de un desarrollo puntual íntimamente ligado a las potencialidades locales y en función de la criticidad geopolítica que en estos momentos se tiene en diferentes sitios del espacio fronterizo. Es necesario tener en cuenta también que en el desarrollo de las APD San Cristóbal-San Antonio-La Fría y Maracaibo-Costa Oriental del lago hay un importante ingrediente de desarrollo fronterizo, a causa de que constituyen en la actualidad las fronteras más vivas de todo el país. La definición de estas prioridades espaciales en la frontera es también una importante orientación para la utilización de los recursos públicos.

Lo señalado recoge las principales consideraciones y elementos que caracterizan a la Política Nacional de Ordenamiento Territorial incluida en el Plan de Desarrollo Nacional y que ha servido de guía para la localización de los programas y proyectos previstos en el mencionado plan.

Creemos que aún estas definiciones son muy generales y que deben irse progresivamente desagregando y enriqueciendo a fin de poder contar con un instrumento más eficiente para la orientación en el uso de los recursos; estamos convencidos de que la planificación y la acción presupuestaria se ven sustancialmente mejoradas cuando se posee una visión espacial, no sólo de los efectos de las decisiones, sino sobre la propia elaboración de éstas, y es en este sentido que debemos observar una innovación relevante incorporada al Plan de Desarrollo.