

CENTROS DE TAMAÑO MEDIO EN AMERICA LATINA Y LA POLITICA NACIONAL DE PLANIFICACION URBANA: EL CASO DE VENEZUELA *

Co-autores: CHARLES P. BOYCE **

SERGIO BOISIER

Este artículo surgió de una serie de discusiones entre los autores, cuya experiencia se ha derivado de diferentes países de América Latina, pero cuyos trabajos y pensamientos parecen proveer apoyos comunes a una serie de hipótesis respecto a las estrategias de crecimiento urbano, y las relaciones de estas con la productividad industrial y la eficiencia urbana.

Por la naturaleza de sus misiones de Naciones Unidas en Panamá, no les es posible a los autores presentar sus ideas sobre estrategias de crecimiento urbano para ese país (la Misión de N.U. concluirá en una serie de documentos oficiales sobre el tema). La mejor alternativa, en consecuencia, fue armonizar los conocimientos compartidos respecto a otro país latinoamericano y usarlo como representación del caso.

La falta de información rigurosa y al día es un resultado necesario de tal acomodo, pero la información acerca de los asuntos humanos nunca es completa y, de cualquier forma, la idea no es presentar una solución, sino más bien, sugerir una forma de aproximación cuyas posibilidades bien pueden ser exploradas por otros planificadores del desarrollo.

Venezuela fue seleccionada como caso porque Boyce ha estado recientemente vinculado con los problemas urbanos de ese país en una misión del Instituto de Administración Pública de Nueva York y las Naciones Unidas y tiene, por consiguiente, un buen conocimiento operativo del país. Boisier, por otra parte, ha tenido ocasión de revisar los patrones de desarrollo urbano de Venezuela mientras realizaba la investigación básica de su estudio Polos de Desarrollo: Hipótesis y Políticas en América Latina (UNRISD), Ginebra, 1972, y también tuvo la oportunidad de trabajar estrechamente con John Friedmann en Chile al poco tiempo de que este último terminara su publicitado libro, Regional Development Policy: A case study of Venezuela. Boisier recientemente ha terminado una vasta investigación sobre productividad industrial en Brasil, publicada con el título: Desenvolvimento Urbano e Regional. Diferenciais de Produtividade e Salários Industriais. (IPEA, Río de Janeiro, 1973).

* Presentado como trabajo libre en el tema V, Planificación Urbana, para el X Congreso Interamericano de Planificación, Ciudad de Panamá, Panamá, 8-12 septiembre 1974.

** El orden de precedencia fue definido, *inter alia*, en base a la edad de los autores.

I. METAS NACIONALES Y POLÍTICA URBANA

Es justo decir que no existe un acuerdo general en los círculos superiores de la política de Venezuela respecto de los beneficios que se deben derivar del desarrollo y seguimiento de una estrategia nacional de planificación del crecimiento urbano. Aún, al punto de que, si bien existe la impresión de que algo valioso puede ser logrado al implementar una política amplia, ha sido imposible obtener un consenso básico respecto a los componentes centrales de tal objetivo generalizado, así como a la manera apropiada de orquestar el esfuerzo. Existen, sin embargo, en Venezuela y por extensión en otros países de América latina, una serie de metas nacionales a cuyo logro podrían contribuir un conjunto operativo de políticas de crecimiento urbano.

Un importante, tal vez el mayor, objetivo de política de los partidos centristas populares de Venezuela es la expansión rápida y la diversificación de la base económica del país. Este objetivo amplio ha sido descrito de varias maneras, pero se le expresa popularmente por el slogan "sembrar el petróleo". Son propios de este impulso a la industrialización los esfuerzos por: aumentar el producto bruto interno e incrementar la proporción de sus componentes, mejorar la eficiencia general, plantas y mano de obra, reducir las actividades no productivas. Tan explícito como éste, pero enunciado en varios tonos de urgencia, es el deseo de reducir, o simplemente eliminar la dependencia económica de los Estados Unidos. Implícitos en la realización de estos fines está el fomento a la capacidad empresarial y gerencial tanto en el sector público como privado y la creación de oportunidades para intensificar y utilizar estos talentos.

Si bien es imposible en este momento ser preciso respecto a la cuantía en que una estrategia de crecimiento urbano aprobada y ejecutada puede contribuir a lograr una capacidad productiva mayor, una composición más diversificada de actividades económicas y una mayor eficiencia de la inversión pública, al menos se están construyendo algunos indicadores generales.

Una serie de indicadores, por ejemplo, se refieren al grado en que un determinado nivel de inversión en áreas urbanas específicas promueven su productividad. Las técnicas de medición actuales son primitivas, pero los esfuerzos en determinar el ingreso per cápita por tamaño de ciudad y relacionar esto con costos per cápita para la misma serie de ciudades, ejemplifica el empeño por obtener una medida de la eficiencia relativa de las ciudades en multiplicar el esfuerzo público. Un esfuerzo paralelo se refiere a tratar de determinar si ciudades de diferente rango tienden a mostrar grados variables de eficiencia industrial. Se han publicado muy pocos trabajos comparativos en esta área. No obstante, una contribución reciente es la investigación en Brasil realizada en combinación por IPEA y CEPAL bajo la guía técnica de Boisier, titulada *"Desenvolvimento Regional e Urbano. Diferenciais de Produtividade e Salários Industriais"*.

Otros indicadores del proceso de desarrollo se refieren al grado en que los recursos de las diferentes regiones están siendo aprovechados en el impulso por diversidad y viabilidad económica.

En Venezuela está fuertemente relacionado a las consideraciones anteriores el interés, a menudo enunciado, de involucrar a la mayor porción posible de la población en el proceso de toma de decisiones que se refieran a modelar el futuro de la nación. Mucho de tal retórica es más para consumo público que para la aplicación particular. Sin embargo, es significativo que en la Constitución Venezolana de 1961, los planes nacionales, las plataformas de los partidos mayoritarios, los pronunciamientos presidenciales, así como los escritos de los economistas importantes enfatizan este aspecto del desarrollo. Un economista prominente del Centro de Estudios de Desarrollo (CENDES), Fernando Travieso, pudo escribir en 1972, a modo de ejemplo, que proveer formas efectivas de participación en las decisiones de desarrollo urbano por parte de grupos marginales era de primera prioridad para avanzar el bienestar económico de Venezuela¹.

¹ Fernando Travieso, *Ciudad, Reglón y Subdesarrollo* (Fondo Editorial Común, Caracas, Venezuela, 1972), Pg. 35.

Un componente de esta preocupación se relaciona con las aspiraciones por educación masiva, tanto en modos formales como informales que, es de esperar, reduzcan la credibilidad hacia ciertas formas de demagogia, así como los márgenes diferenciales entre grupos socio-económicos en lo que respecta a capacidades personales y compromiso público. Un aspecto de estas metas es el esfuerzo por acelerar el afianzamiento de la democracia —hundir sus raíces lo suficientemente firme como para que el país sea capaz de resistir los brotes periódicos de violencia política causados tanto por las conspiraciones de los elementos de derecha o por las extravagancias terroristas de la extrema izquierda. Como Venezuela tiene una abundante dotación de petróleo, así como un lugar en el volátil Mar Caribe, es un blanco de primera para las aventuras internacionales.

Aquello que exactamente constituye una participación cívica significativa es aún un área oscura dentro de las ciencias políticas y de la teoría del desarrollo de la comunidad. Parece razonable, sin embargo, que al número y tipo de oportunidades disponibles para el compromiso público y el servicio a la comunidad indique las posibilidades abiertas a las personas y grupos de jugar un papel, la toma de conciencia, ofreciéndoles poder para influir en los hechos y comprender las muchas ventajas adicionales que se agregan a una vida cívica vigorosa. Es muy probable, en el contexto venezolano, que tal espíritu participatorio se consiga mejor en aquellas ciudades que muestran una diversidad económica y social considerable pero algo menores que Caracas (población en 1970 de 2.200.000) y aún, posiblemente que Maracaibo (población en 1970 de 700.000).

Una meta nacional que recibe una atención creciente en Venezuela es la preservación de la calidad del medio natural para el uso y goce de la población del país en la medida en que se van logrando los objetivos económicos y sociales. Esta preocupación es compleja de delimitar, pero obviamente incluye aspectos tales como la protección y el mejoramiento de un litoral extenso, preservación de las reservas forestales andinas, así como también la reducción de los efectos secundarios más gruesos derivados de la rápida urbanización, como por ejemplo, el rá-

pido deterioro del microclima del valle de Caracas.

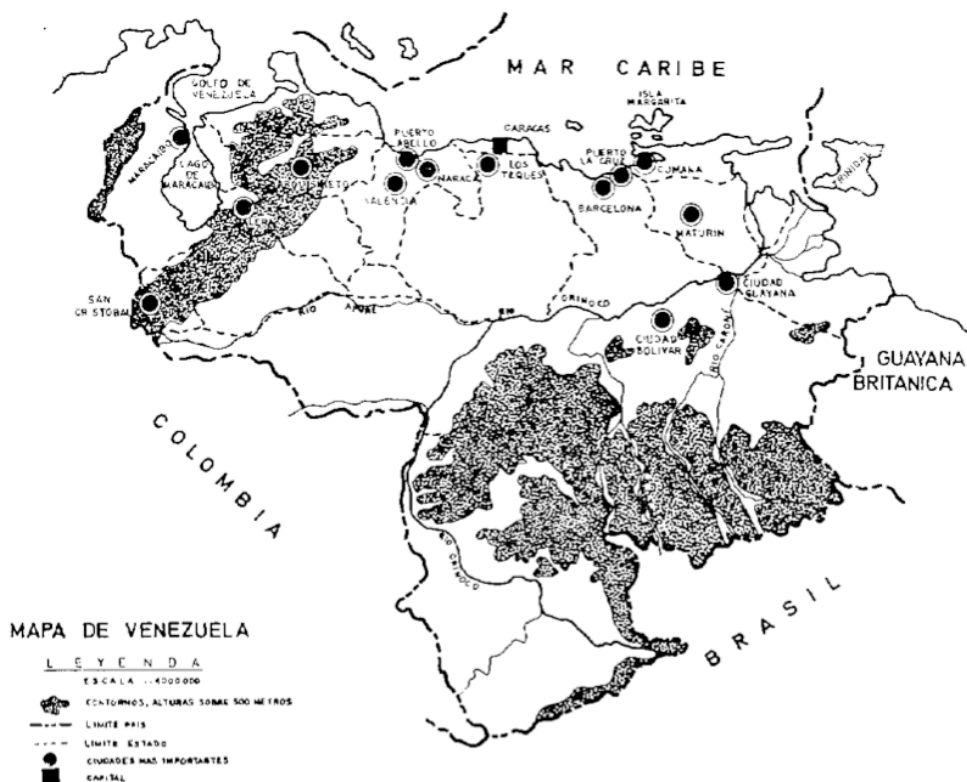
En una gran medida, el logro de tales metas nacionales es dependiente de la manera en que los esfuerzos públicos se sincronicen para producir resultados múltiples en determinadas localidades. El gran número de "elefantes blancos" expuestos por la prensa nacional en Venezuela en 1971-72, es un ejemplo extremo de la obvia falta de relación entre las decisiones de desarrollo y aquellos vínculos claves entre los fenómenos económicos y sociales. Se involucra a problemas como hospitales importantes sin poner en marcha por años, centros cívicos y de transportes sin utilizar, proyectos de vivienda pública sub-utilizados y casos similares. Es relativamente fácil observar, por ejemplo, la absoluta necesidad de determinar cuidadosamente el rol mutuamente soportante de varias composiciones alternativas de inversiones en una región de recursos naturales como Guayana; es menos obvio, pero no menos importante, cómo el ordenamiento espacial y temporal de las inversiones públicas y privadas apoyan mutuamente o retardan el logro de múltiples metas respecto a, por ejemplo, el desarrollo de una industria eléctrica y el rol evolutivo de una comunidad fronteriza existente, como San Cristóbal, que está situada a horcajadas sobre la frontera entre Venezuela y Colombia.

II. ESTRATEGIAS DISPONIBLES PARA EL CRECIMIENTO

Existen varias maneras acerca de cómo el Gobierno de Venezuela podría analizar el problema de relacionar sus recursos y su autoridad para resolver situaciones de asignación espacial.

A) *La no-planificación consciente*

Puede, esforzándose por establecer una estrategia general cualquiera, ignorar la situación. Después de todo, el mismo sistema político debe abarcar la distribución de recursos en respuesta a varios tipos de peticiones, presiones y ajustes personales y económicos. En Venezuela, donde hay asambleas legislativas elegidas por el pueblo, el proceso de crudas negociaciones es por cierto muy acti-



vo. Muchos grupos y subdivisiones políticas adquieren influencias que serían contenidas en un sistema de planificación más racional. No es infrecuente, por ejemplo, que una ciudad que cree que el gobierno nacional está ignorando un acariciado proyecto local, vaya directamente al poder legislativo para obtener una asignación de recursos fuera del presupuesto normal. Sin embargo, la posibilidad de un derroche gigantesco, de desperdicio de oportunidades, está obviamente presente en tal situación. En sus extremos, podría incluso significar para Venezuela gastar los recursos provenientes de su auge petrolero antes de establecer una economía de base amplia. Además, tal falta de política probablemente produce una tendencia inconscientemente priorizada hacia el desarrollo de la capital, Caracas. Este es el área urbana donde la demanda más se concentra, es más visible y mejor se coordina. Por razones obvias, es más fácil que una mayor cantidad de ciudadanos influyentes, incluyendo líderes políticos nacionales, coincidan en opinar que es necesario mejorar las calles de los sectores residencia-

les más prestigiosos de Caracas que, por ejemplo, se den cuenta de la necesidad de construir una supercarretera en algún sector del interior. Así, mientras mayor sea la resistencia para desarrollar un conjunto de políticas generales de inversión espacial, mientras con más frecuencia se recurra a decisiones puntuales, será más probable que la actual tendencia sea invertir en Caracas desproporcionadamente.

B) *La igualdad geográfica*

Otro tipo de enfoque, también clásico en su concepción y posiblemente bastante relacionado —filosóficamente— con el primero, es el esfuerzo para dar a cada cual un poquito. Tal fue, por ejemplo, el fundamento inicial del tan publicitado programa de avance industrial portorriqueño de la década de 1950: "Operación Atabotas" *. El objetivo inicial era establecer al menos una planta in-

* Bootstrap" en el original. N. del T.

dustrial en cada una de las sesenta y seis municipalidades de la isla ². También responde a esta tipología el esfuerzo del gobierno de Pérez Jiménez de los años 1950 por el cual se ubican facilidades turísticas en Venezuela. También ejemplifica tal enfoque la más reciente distribución extensiva de parques industriales por todo el país. Sin embargo, en la mayoría de tales instancias los resultados antieconómicos del enfoque aparecen más o menos pronto, más aun cuando las muchas cantidades de propiedades-vacías revelan lo que el acopio de libros de contabilidad esconde. En los comienzos del gobierno de Commonwealth en Puerto Rico, hubo un cambio hacia una política industrial que equiparaba vacantes con trabajadores más que con áreas geográficas, mientras que muchos de los hoteles para turistas en Venezuela permanecen virtualmente vacíos y mientras algunos flamantes parques industriales sólo son tales potencialmente, pese a estar equipados con una costosa infraestructura.

Una estrategia en cierto modo complementaria, la cual en su forma extrema representa incluso un enfoque menos deseable, es la aspiración, por razones de igualdad, de concentrar intensivamente los recursos entre los menos favorecidos, en las áreas más pobres del país. Tal estrategia aplicada con ahínco, tanto en áreas urbanas o rurales, es tan contraproducente que no vale la pena dedicarle demasiado espacio para refutarla. Aún para los relativamente recién iniciados en la materia, es obvio que cada empresa económica o cada servicio público requieren para funcionar con eficiencia un calce mínimo con elementos y sean de cooperación o de sustentación. Es cierto que todo esto posee una lógica tan fuertemente intuitiva que los ejemplos arriba mencionados probablemente representan momentos de sensación de opulencia momentánea en los que se cree que ciertos sobrefondos pueden derrocharse para alcanzar metas a corto plazo en el campo de las relaciones públicas. Por ejemplo, Puerto Rico pudo retirar fondos de subvenciones federales norteamericanas en cantidades superiores, tanto a su población como a su tama-

ño geográfico, mientras que los ingresos enormes del petróleo venezolano durante el régimen de Pérez Jiménez produjeron muestras impresionantes de logros antieconómicos. Sin embargo, los actuales esfuerzos que apuntan a obtener metas fallidas reducen la posibilidad de que Venezuela pueda progresar significativamente en obtener la diversificación de su economía o de que pueda mantener una estabilidad política. Por lo tanto, una política que en su forma más pura se contrapone con la obtención de efectos multiplicadores significativos no puede ser seriamente apoyada.

C) *Caracas como multiplicador económico*

Un tercer enfoque político, y que está atrayendo el apoyo de muchos analistas con un grado significativo de sofisticación, es la concentración continua —incluso aumentativa— de la inversión pública en el complejo metropolitano primario de un país. En verdad esta posición fue muy favorecida por Pérez Jiménez, quien deseaba demostrar al mundo una moderna y suntuosa capital, y manifestaba una general indiferencia hacia las consecuencias económicas y sociales de largo plazo. Mientras no se asuma una estrategia de crecimiento, la tendencia, como ya hemos visto, simplemente tenderá a favorecer el mayor crecimiento del compromiso financiero con Caracas. Recientemente varios esfuerzos de investigadores del fenómeno del crecimiento urbano y regional han coincidido para entregar un fundamento teórico preliminar a este tipo de política de inversiones. El trabajo en los EE. UU. de personas como Harvey Perloff, particularmente cuando él estaba vinculado a “Recursos para el futuro”, apoyan la hipótesis de que durante un lapso, los intersticios regionales tienden a llenarse y que las disparidades del ingreso per cápita y de la producción per cápita tienden a desaparecer ³. Por lo tanto, aunque siempre sea necesario desarrollar especiales esfuerzos para apoyar áreas particularmente débiles, los procesos de la industrialización avanzada y de la urbanización fomentan un alto nivel de equilibrio.

² E. A. J. Johnson, *The Organization of Space in Developing Countries* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1972).

³ Harvey Perloff, et. al, *Regions, Resources and Economic Growth* (The John Hopkins Press, Baltimore, Maryland, 1960)

Más recientemente, los economistas urbanos de la Universidad de California en Berkeley, han producido bastantes investigaciones que sugieren que hay un alto grado de correlación entre la eficiencia económica y el tamaño de una ciudad; esto es, que ciudades del tamaño de Caracas son más eficientes como generadoras del progreso económico, que ciudades de escala menor. Lo mismo ocurre si uno sigue regresivamente a través de la jerarquización urbana. Se postula, por lo tanto, que se deben adoptar políticas de desarrollo urbano eficientes que desarrollen especialmente Caracas y, a través de la difusión gradual de sus nuevos y numerosos engendros de actividades económicas, acelere el desarrollo de regiones en el interior del país. Esta es, por supuesto, la política que le fuera recomendada al gobierno por el economista Dr. Roland Artle, quien varios años atrás realizó una cantidad de novedosos estudios sobre la economía de Estocolmo, y quien recientemente ha estado estudiando y enseñando desarrollo urbano en la Universidad de California. Estas conclusiones son compatibles con las ideas de muchos analistas y administradores públicos que creen necesario que las economías en desarrollo confíen en el ímpetu que resulta de la capital y que ven que la formación de áreas de competencia como posibles regiones obstructivas o de veto posible.

La expansión de la actividad económica desde Caracas es bastante evidente. Nuevos complejos industriales se están levantando hacia el este, cerca de Guarenas; hacia el sur, alrededor de la ciudad satélite de El Tuy, y hacia el oeste en el valle de Argagua. Sin embargo, la posibilidad de que la concentración de la inversión en la zona metropolitana en expansión provoque la inclusión de las más importantes áreas del interior en la economía moderna, es a lo sumo una probabilidad a largo plazo. En la práctica, resultados más tangibles y de operación inmediata deben explorarse. Más aun, la correlación estadística de muchas cifras puede, a lo sumo, sólo sugerir una acción en una determinada situación.

Una publicación que infiere y adelanta nociones sobre el alto grado de correlación entre eficiencia y primacía es la reciente monografía "Sobre la concentración de la urbanización y la eficiencia económica", por Koichi

Mera, de la Universidad de California ⁴. Argumenta que en áreas en vías de desarrollo la eficiencia económica de un país (medida en función de su ingreso per cápita) aumenta cuando la tasa de crecimiento poblacional de la ciudad central es superior a la del resto del país (esto es, en proporción al grado de primacía exhibida o demostrada). Recolectó datos que abarcan siete años y una gran cantidad de países y, a través de una serie de análisis estadísticos, incluyó que en los países en desarrollo las ciudades mayores son las más productivas. En relación a esta argumentación sobre eficiencia económica, Artle, en su informe sobre Venezuela ⁵ sustanció fuertemente la proposición de que Caracas era el más poderoso centro intelectual y docente del país; y, por lo tanto, desde el punto de vista de la economía tanto como de la aculturación, era importante que el gobierno nacional concentrara la inversión en la capital.

Sin embargo, parecería haber serias limitaciones a la aplicación de la tesis básica de Mera a Venezuela. Supongamos, por ejemplo, que seleccionamos de su artículo los 15 países latinoamericanos incluidos en su análisis ⁶. Los ordenamos según la tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto per cápita (en el eje "y") y, junto a cada país (en el eje "x") señalamos el rango alcanzado por cada país en términos del cambio de primacía de su mayor ciudad. El último dato se calcula sobre la base del cambio poblacional medido en puntos porcentuales durante los últimos siete años sobre la población total del país. El Cuadro I reproduce el cuadro IV del artículo de Mera. El Cuadro II es la adaptación que se acaba de explicar. Allí donde Mera descubre un alto grado de correlación estadística entre su medida de la eficiencia urbana y la primacía creciente, nosotros encontramos, desde el punto de vista de determinación de políticas, menos base

⁴ Koichi Mera, *On the Concentration of Urbanization and Economic Efficiency* (International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association, Documento de Trabajo del Departamento Económico N° 47, Marzo 27, 1970).

⁵ Roland Artle, *Urbanization and Economic Growth in Venezuela* (Institute of Urban and Regional Development, University of Berkeley, 1970).

⁶ Para los propósitos del análisis, Puerto Rico se considera como un país independiente.

TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA PARA PAISES AGRUPADOS SEGUN EL CAMBIO EN LA PRIMACIA DE LA CIUDAD MAYOR.

Grupo I		Grupo II		Grupo III	
Algeria	-3.5	Madagascar	-0.5	Honduras	1.9
Marruecos	0.3	Burundi	-0.1	Guinea	2.5
India	0.9	Sudán	0.2	U.A.R.	2.7
Camboya	1.1	Camerún	0.6	Perú	2.9
Ceylán	1.3	Indonesia	0.6	Panamá	4.8
Irak	1.9	Filipinas	0.8	Jordania	5.8
México	2.8	Kenia	1.1	España	6.9
Portugal	5.1	Nigeria	1.1		
Libia	21.4	Venezuela	1.1		
		Brasil	1.2		
		Vietnam, Rep. de	1.8		
		El Salvador	2.4		
		Pakistán	2.9		
		Turquía	3.1		
		Siria	3.9		
		Tailandia	3.9		
		Taiwan	6.7		
Mediana	1.3		1.1		2.9

Grupo IV		Grupo V	
Rep. Dominicana	-0.7	Ecuador	1.0
Ghana	-0.1	Corea	4.8
Colombia	1.5	Puerto Rico	6.2
Costa Rica	1.7		
Jamaica	1.7		
Guatemala	1.9		
Chile	2.3		
Irlanda	3.1		
Nicaragua	4.1		
Irán	4.8		
Ivory Coast	5.4		
Mediana	1.9		4.8

Nota: Los países están agrupados según el cambio en la primacía de la ciudad mayor ΔP_1 , de acuerdo a las siguientes reglas:

Grupo I, $\Delta P_1 \leq 0.0$;

Grupo II, $0.0 < \Delta P_1 \leq 1.0$;

Grupo III, $1.0 < \Delta P_1 \leq 2.0$;

Grupo IV, $2.0 < \Delta P_1 \leq 4.0$;

Grupo V, $4.0 < \Delta P_1$

Donde ΔP_1 representa el cambio en la participación de población de la ciudad mayor, medida en puntos porcentuales durante un período de los últimos siete años.

para un juicio cierto. Al examinar el cuadro II, por ejemplo, descubrimos que los dos países con mayor desarrollo en primacía, los del grupo V, tenían respectivamente los más altos y el penúltimo, índices de crecimiento per cápita del Producto Interno Bruto. En el siguiente grupo de países que demostraban fuertes tendencias centralistas, los del grupo IV, dos de ellos estaban clasificados en el úl-

C U A D R O II

TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA PARA PAISES AGRUPADOS SEGUN EL CAMBIO EN LA PRIMACIA DE LA CIUDAD MAYOR. EL CUADRO ES UNA ADAPTACION DEL CUADRO I PREPARADO POR KOICHI MERA

Rango ¹	Tasa de crecimiento	Cambio en primacía ²
1. Puerto Rico	6.2	V
2. Panamá	4.8	III
3. Nicaragua	4.1	IV
4. Perú	2.9	III
5. México	2.8	I
6. El Salvador	2.4	II
7. Chile	2.3	IV
8. Guatemala	1.9	IV
9. Honduras	1.9	III
10. Costa Rica	1.7	IV
11. Colombia	1.5	IV
12. Brasil	1.2	II
13. Venezuela	1.1	II
14. Ecuador	1.0	V
15. Rep. Dominicana	- 0.7	IV

¹ Se tomaron los países latinoamericanos del Cuadro I y se reordenaron según la proporción de la tasa de crecimiento P.I.B. per cápita, es decir, la tasa de crecimiento mediana del P.I.B. per cápita.

² La designación con números romanos representa agrupaciones según el cambio en la primacía de la ciudad mayor.

Grupo	I	△	P ₁	<△	P	≤ 0.0
	II	△	"	0.0	<△	P ≤ 1.0
	III	△	"	1.0	<△	P ≤ 2.0
	IV	△	"	2.0	<△	P ≤ 4.0
	V	△	"	4.0	<△	P

(Donde P, representa el cambio en la participación de población de la ciudad, mayor medida en puntos porcentuales durante un período de los últimos siete años).

timo tercio del grupo según el crecimiento per cápita del Producto Interno Bruto, tres estaban en el tercio central, y uno en el tercio primero. Observando las próximas dos agrupaciones de países según cambios positivos en primacía, los grupos III y II, éstos demostraron tendencias casi *exactamente opuestas* cuando se los correlacionó con la participación per cápita del producto Geográfico Doméstico. Mientras cada uno ubicó un país en el rango del tercio central, el grupo III exhibía dos países en el primer tercio inferior. Finalmente, con relación al único miembro del grupo I (la categoría que demostró el menor cambio de primacía), la única figuración se dio en el tercio más alto. Distribuciones irregulares de tal magnitud aparecerían configurar evidencia demasiado débil para poder servir de base a políticas nacionales urbanas.

Al examinar datos específicos al interior de Venezuela no se advierte evidencia actual que demuestre que Caracas es el área urbana más eficiente. Maracay y Valencia, dos áreas industriales en rápido desarrollo, poseen virtualmente el mismo ingreso per cápita que

C U A D R O III

INGRESOS PER CAPITA POR CIUDADES PRINCIPALES

Ciudad	< B's 80	B's 80-250	> B's 250
1. Caracas	28.7 %	48.1 %	23.2 %
2. Maracaibo	30.4	49.2	20.4
3. Barquisimeto	33.1	49.2	17.7
4. Valencia	25.7	52.4	21.9
5. Maracay	26.4	50.5	23.1
6. San Cristóbal	37.7	48.5	13.8
7. Puerto La Cruz-			
Barcelona	39.5	42.5	18.0
8. Ciudad Bolívar	33.9	45.6	20.5
9. Maturín	38.0	48.5	13.5
10. Mérida	37.3	48.6	14.1
(Ciudad Ojeda	32.1	40.6	27.3)

Fuente: Fernando Travieso, "Marco de Referencia del Desarrollo Urbano en Venezuela", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Caracas, Venezuela, Enero-Marzo 1971.

C U A D R O I V

POBLACION ESTIMADA, INGRESO PRESUPUESTARIO PER CAPITA PARA LAS 10 CIUDADES PRINCIPALES DE VENEZUELA - 1970

<i>Ciudad</i>	<i>Población Estimada</i>	<i>Ingresos Presupues- tarios en B's</i>	<i>Ingresos Presupues- tarios per Cápita</i>
1. Caracas	2.200.000	524.728.386	238.11
2. Maracaibo	700.000	39.883.200	56.68
3. Barquisimeto	280.000	18.889.383	67.13
4. Valencia	220.000	29.500.000	134.20
5. Maracay	190.000	17.842.164	93.17
6. San Cristóbal	150.000	11.139.730	74.39
7. Puerto La Cruz - Barcelona ¹	140.000	8.014.608	97.60
		3.959.738	71.54
8. Ciudad Bolívar	110.000	6.104.825	55.55
9. Maturín	100.000	6.533.830	65.33
10. Mérida	80.000	5.550.888	69.30

¹ Puerto La Cruz - Barcelona considerados conjuntamente.

Fuente: Presupuestos Municipales.

Caracas (vea el Cuadro III); mientras, razonablemente, un centro productor de petróleo tal como Ciudad Ojeda tiene un más alto ingreso per cápita. Lo que es significativo sobre la proximidad de las cifras de ingreso per cápita es que éstas se lograron pese a la existencia de pautas de inversión pública enormemente diferenciadas. En 1970, por ejemplo, el Distrito Federal de Caracas obtuvo (principalmente por donaciones nacionales e impuestos de bienes raíces) y gastó cerca del doble del dinero per cápita que Valencia, casi dos veces y media más que Maracay, y más de cuatro veces del ingreso y gasto de Maracaibo. La inversión nacional en infraestructura urbana distorsionó aún más este cuadro inversional. Durante el mismo año, 1970, el gobierno nacional concentró el 25% de todos los gastos de capital en el área metropolitana de Caracas. Si realmente esa ciudad está produciendo per cápita apreciablemente más que otros centros importantes, tal vez este efecto sea más que nada debido a asignaciones desproporcionadas de la inversión pública.

La ponencia de Artle en el sentido de que Caracas, como primera ciudad, le ofrece a su residente una experiencia diversificada y por lo tanto más estimulante que cualquier otra área del país, es uno de esos argumentos sobre los cuales se hace difícil el debate. Se puede argumentar, persuasivamente, que grandes ciudades con economías diversificadas y en expansión ofrecen un medio más rico para la experimentación y absorción de modernas pautas de pensamiento y conducta que las áreas rurales y pequeños poblados. Es innecesario insistir sobre este punto más allá de lo razonable. Que Valencia, por ejemplo, con 200.000 habitantes más que Fernando de Apure (una comunidad de llaneros un quinto más pequeña) ofrece una variedad amplia de contactos y experiencias, es demostrable sin mayor cuestión. Valencia tiene un rico complejo industrial, un creciente sector servicios, una importante universidad, una serie de escuelas técnicas, privadas y públicas, y un boom en la construcción que crea y exige una amplia gama de nuevas especialidades. Pobladores invaden terrenos ajenos para for-

mar unidades habitacionales que en cortos períodos de tiempo son absorbidos por el bulir de la vida urbana de Valencia. Su vida política es activa y los partidos políticos importantes pugnan por el poder. Al revés, Fernando de Apure, pese a ser capital estatal sirviendo a una extensa área, está ubicada en el interior de los llanos y dominada por ganaderos conservadores. Los cambios y las oportunidades son escasas. Sin embargo, en cuanto a aculturación se refiere, lo que es probable es que la relación entre Valencia y Caracas es de muy diversa magnitud, respecto a la relación entre Fernando de Apure y Valencia. Tal como es frecuente, según parece, en tantas de estas materias, hay probablemente un rango de tamaño de población urbano que provee un contexto apropiado, tanto para el aprendizaje formal, como informal de actitudes y habilidades urbanas.

Las consideraciones sobre el tamaño mínimo se refieren también a la agrupación de actividades económicas y la concentración del capital social general, de tal modo que el área urbana empieza a generar utilidades de toda especie. Estas comienzan a ser atraídas nuevamente al área y a la vez sirven para estimular nuevas inversiones y nuevas utilidades. Por utilidades queremos significar ganancias de actividades comerciales privadas, en el sentido tradicional de la palabra, que están disponibles para su inversión. También se incluye aquí el sentido que individuos "utilizando" su medio ambiente y, a través del perfeccionamiento técnico y la progresiva adaptación, logran una posición que les permite contribuir al mejoramiento de la situación ambiental y de trabajo. Aunque insuficientemente recalcado, tal vez la afirmación más significativa de Mera es "...el cambio en la primacía de las ciudades segunda y tercera se relaciona más a la tasa de crecimiento per cápita del PIB (que la ciudad primaria considerada aisladamente)" ⁷.

Lo que probablemente estamos buscando en Venezuela, entonces, es algo más sutil que el mero amontonamiento de recursos sobre el centro primario o, bajo la forma de un igualitarismo, el entregar un poquito, tal vez un "minimum", a cada área: se trata de la búsqueda de aquella confluencia de esfuerzos

que podrán a un costo reducido establecer rápidamente una serie de centros productivos, cada uno de los cuales podrá a su vez alimentarse así mismo y apoyar con su estímulo a otros centros en peor situación, menos dotados, de su periferia.

D) *La jerarquía urbana*

Debemos considerar una cuarta política. Aquella que busca diseñar métodos eficaces para ayudar a aquellas áreas que tienen el potencial de autocrecimiento y que tienen las posibilidades más inmediatas para contribuir al desarrollo general de sus respectivas regiones. Aconsejable sería pensar inicialmente en aquellos centros que hoy proveen de servicios metropolitanos (banca, comercio, educación, cultura) a una extensa periferia. Aquí los esfuerzos iniciales son menos costosos y la satisfacción de compromisos económicos de corto y mediano plazo es mayormente posible. En Venezuela estos centros son Maracaibo, Barquisimeto, Valencia, Maracay, San Cristóbal, Puerto La Cruz - Barcelona (complejo de dos ciudades gemelas), Ciudad Bolívar, Maturín, Varela, Puerto Cabello, Ciudad-Guayana, Cumaná y Los Teques ⁸.

CENDES, en una importante edición de *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* dedicado al análisis de los costos monetarios de la urbanización, descubrió que al aumentar la densidad promedio de las 37 mayores ciudades del interior de una media de 140 habitantes por hectárea hasta 400, habría una rebaja de los costos combinados de toda la infraestructura requerida del orden del 72% ⁹. Si bien este tipo de cifras es impresionante, parece minúsculo al compararlo con la ayuda potencial que estas áreas urbanas son capaces de retener y reinvertir si son apropiadamente estimuladas por el gobierno central. Por ejemplo la Fundación Nacional de Asistencia Comunitaria de Venezuela (Fundacomun) ha demostrado que es posible para una ciudad en el interior de tamaño mediano, duplicar su ingreso anual total con la instalación de un eficiente sistema catastral

⁸ CENDES, *Desarrollo Urbano y Desarrollo Nacional* (1^{er}. Congreso Nacional de Arquitectos, Caracas, Marzo 1971).

⁹ Alberto Urdaneta, "Costos de Urbanización", *"Cuaderno de la Sociedad Venezolana de Planificación"* (Octubre, 1969), Pg. 26.

⁷ Op. cit., Mera, Pp. 27.

de simple concepción; que esta cantidad puede ser reduplicada con la implantación de sistemas simples de administración que contemplen la contabilidad con libros de doble entrada. Las 12 ciudades asistidas por FUNDACOMUN durante los años 1969-72 en actividades catastrales aumentaron su ingreso total en este período en más de un 378%¹⁰. Ejemplificando brevemente el significado de esto, es posible citar el caso de Puerto La Cruz, que en un año cuadruplicó su ingreso por impuestos a la propiedad; de Maracay, que a través del mejoramiento de su administración fiscal y sistemas catastrales duplicó su ingreso, desarrolló un sistema de presupuestos de capital y comenzó a dedicar la mitad de su ingreso anual a la provisión de un capital social general¹¹. Obviamente alguna proporción de estos fondos que derivados hacia los centros locales representa una simple redistribución de dineros provenientes de impuestos desde el nivel nacional al local. Sin embargo, donde las instituciones bancarias regionales se han desarrollado lo suficiente como para promover la retención y la reinversión de ahorros privados y corporativos, existe base para reducir drásticamente el flujo centrífugo de capital.

Fuera de otros temas, sin embargo, los centros urbanos ya mencionados proveen una base sobre la cual es posible agrupar recursos técnicos públicos y privados de tal naturaleza que, a su vez, puedan servir a sus respectivas periferias. Por ejemplo, de las 13 áreas mencionadas, 6 son importantes centros universitarios, casi todas tienen libre acceso a computadores, todas tienen o están estableciendo oficinas profesionales de planificación local. En la mayoría de los casos hay dependencias de FUNDACOMUN, del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y de la Oficina Nacional de Planificación CORDIPLAN.

Sin embargo, salvo una concepción muy global, 13 áreas urbanas en el contexto venezolano representan una red demasiado vasta sobre la que se debe concentrar la atención nacional para que ella pueda ser significativa. Ello, tanto desde el punto de vista de las posibilidades de inversión que se estimulen, como desde el punto de vista de las necesi-

dades técnicas y administrativas requeridas. La principal atención debe enfocarse sobre un grupo más pequeño, tal vez el más pequeño, si fuera posible identificarlo, donde la rentabilidad primaria descansaría no en la simple obtención de costos más bajos de urbanización (aunque esto es importante), sino que en conseguir donde fuere posible un aumento desproporcionado de productividad industrial y también desarrollar los centros urbanos con influencia en periferias regionales extensas, tal vez ocupar un importante sitio en la jerarquía regional de actividades comerciales.

El trabajo de Boisier en Brasil es altamente sugerente sobre el atributo inicial, la influencia que sobre la productividad industrial parece tener el tamaño de la ciudad¹². Tanto la metodología empleada como los resultados logrados en su estudio sugieren el desarrollo de una línea de investigación en Venezuela que podría determinar si un subconjunto específico de las 13 ciudades mencionadas pudiera identificarse como el lugar donde la concentración de la inversión pública y privada pudiese generar la obtención de utilidades mayores que las que se podrían obtener mediante un esfuerzo comparable en Caracas.

La investigación realizada en Brasil tuvo dos propósitos complementarios:

1. Determinar si la diferencia de tamaño de ciudad era en sí un factor significativo de diferencias en productividad industrial.
2. Determinar si había una relación estable y funcional entre varios niveles de productividad industrial y diferentes tamaños de ciudades.

Más de 200 ciudades con una población superior a 1.000 habitantes se usaron en la muestra. Todas las ciudades de más de 50.000 habitantes se incluyeron, además de 100 de tamaños menores de 50.000. Se obtuvieron datos de productividad industrial para el año 1969, de 20 grupos industriales (correspondiente a la clasificación industrial de dos dígitos utilizada por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística); cada grupo

¹⁰ Archivos privados sobre actividades de FUNDACOMUN.

¹¹ Ibid.

¹² Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), *Desenvolvimento Urbano e Regionais Diferenciais em Produtividade e Salários Industriais* (Rio de Janeiro, 1973).

CUADRO V

ANÁLISIS DE LA HETEROGENEIDAD DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL
POR SECTORES, CLASES DE TAMAÑO URBANO Y TAMAÑO DEL ESTABLECI-
MIENTO, 1969

<i>Diferencias en la Productividad</i>	<i>Valor absoluto</i>	<i>Influencia relativa</i>
Desviación Total Respecto al Valor Promedio	0.05866	50,13
DESGLOSE A		
1. Entre sectores industriales (tecnología)	0.01919	16,43
2. Entre clases de tamaño urbano en cada sector	0.03928	33,44
3. Entre estratos de tamaños de establecimiento en cada sector y clase de tamaño urbano	0.01594	13,60
DESGLOSE B		
1. Entre clases de tamaño urbano	0.06191	52,90
2. Entre sectores industriales al interior de cada clase de tamaño urbano.	0.03928	33,44
3. Entre estratos de tamaño de establecimientos en cada clase urbana y sector industrial	0.01629	13,82
DESGLOSE C		
1. Entre estratos de tamaños de establecimientos	0.06899	58,94
2. Entre sectores al interior de establecimientos	0.03185	27,24
3. Entre clases de tamaño urbano al interior de sectores y estratos	0.11713	100,00

Fuente: CEPAL / IPEA: *Estructura Espacial y Productividad Industrial*, Río de Janeiro, 1972.

industrial se dividió en 9 clases según su tamaño (0-5 personas era la clasificación menor, más de 1.000 la mayor); las ciudades se clasificaron en 7 grupos 0-50.000; 50.000-100.000; 100.000-250.000; 250.000-500.000; 500.000-1.000.000; 1.000.000-2.000.000; más de 2.000.000). Técnicas tradicionales de correlación estadística sirvieron para determinar el grado de correlación entre tamaño de ciudad y productividad industrial. Mecanismos más elaborados de tipo estadístico, relacionados con la medición de la entropía en sistemas dinámicos, se usaron para evaluar la importancia relativa de diferencias de tamaño urbano, comparado con la influencia del tamaño de las industrias y su nivel tecnológico, como factores de la productividad industrial¹³.

La tabla adjunta muestra la importancia relativa de las tres variables bajo estudio: 1) Diferencias en tecnología; 2) Diferencias atribuibles a variaciones de tamaño de la ciudad.

Al tratar simultáneamente estas variables fue posible agrupar los datos en tres conjuntos diferentes para poder aislar y evaluar en cada instancia un distinto factor. Cada uno de estos conjuntos es extraordinariamente sugerente.

En el conjunto A se ve que la diferencia de tecnología puede explicar algo más del 50% de la variación de la productividad industrial, mientras que al interior de cada sector industrial el factor tamaño de la ciudad influye solamente en un 16%. En el segundo conjunto la variación del tamaño de la ciudad influye solamente en alrededor de un 13%. Según se ve en el conjunto C (columna uno)

¹³ H. Theil, *Economics and Information Theory* (North Holland Publishing Company, 1967) presenta una descripción completa de los medios estadísticos utilizados.

esta influencia equivale virtualmente al impacto causado por la variación en el tamaño de la industria. En el segundo conjunto, que es de mayor importancia para los efectos de nuestro análisis, puede verse que las diferencias entre la productividad de los sectores industriales al interior de ciudades de tamaño similar son sustancialmente más importantes que las diferencias de productividad industrial entre ciudades de tamaño variado y, también, son más importantes que las diferencias en productividad entre industrias de diferente tamaño. Los conjuntos A y C demuestran el mismo fenómeno, pero desde diversos puntos de vista. En todos los casos, sin embargo, el nivel tecnológico utilizado es un factor más decisivo que el tamaño de la ciudad.

Estos resultados implican —lo que podría servir de base a hipótesis de trabajo en Venezuela y otros países latinoamericanos— que una vez superado un punto mínimo crítico, el tamaño de la ciudad ejerce una influencia económicamente despreciable sobre la productividad industrial. Aunque ciertamente el límite de población requerido para contener eficientemente varios sistemas de actividad industrial será variable, en casi todos los casos esta variación es relativamente modesta, tal vez centrándose en el rango de los 250 a 500 mil habitantes.

Un aspecto importante de estas tendencias que ellas pueden ser paralelas a los esfuerzos de política nacional para elevar y redistribuir el ingreso nacional. Sugieren por ello, que, en el diseño de estrategias nacionales de planificación urbana, la forma más efectiva de atacar el problema de la redistribución del ingreso es recalcar las ventajas comparativas de ciudades de tamaño moderado sobre las gigantes. En Venezuela —y en bastantes más sitios del resto de Latinoamérica— metrópolis de más de un millón de habitantes, son atributos de una o dos ciudades. Por lo tanto, de hecho, si el tamaño de la ciudad no es un elemento crítico en la productividad industrial, ni un elemento crítico en el nivel de los salarios industriales. Una concentración de esfuerzos de desarrollo en una o dos ciudades primarias podría agravar más que reducir el problema, y como desventaja subsidiaria, ele-

var inadvertidamente los costos de los productos¹⁴.

El examen de la productividad industrial, exclusivamente desde el punto de vista de tamaño de la ciudad, produjo nuevas perspectivas sobre la naturaleza de sus relaciones funcionales en Brasil. Se hicieron análisis comparativos de datos relacionados con estos factores, utilizando varias versiones de modelos lineales, cuadráticos, y exponenciales. Los resultados de la mayoría de estos esfuerzos fueron de poca relevancia estadística, como suele suceder con tales ejercicios. Sin embargo, unos pocos resultados son de interés para planificadores urbanos y regionales. La productividad industrial y el tamaño de la ciudad demostraron las siguientes relaciones:

a) Ciudades de un tamaño medio-superior (200 mil a 500 mil habitantes)

— 17.064

$$\frac{VTI}{OC} = e^{POB} \quad \begin{matrix} 1.5655 \\ (0.5564) \end{matrix}$$

R²: 0.53087

Test Darwin-Watson: 2.02687; significativo al 5%;

b) Ciudades de gran tamaño (500 mil personas o más)

— 1.5616

$$\frac{VTI}{OC} = e^{POB} \quad \begin{matrix} 1.5655 \\ (0.5564) \end{matrix}$$

R²: 0.6939

Test Darwin-Watson: 1.96831; significativo al 5%.

En las ecuaciones, VTI equivale a valor agregado, OC a empleo industrial, y POB a la población de cada ciudad en la Muestra de ciudades. La curva resultante corresponde a

¹⁴ En el estudio de la productividad industrial en Brasil, se determinó que la diferencia en tamaño urbano explicaba una parte relativamente pequeña de las diferencias existentes en el valor promedio de los salarios industriales, aun cuando en este caso el impacto de la diferencia de tamaño de la ciudad era algo mayor que el observado en la productividad industrial. Op. cit., IPEA.

una descendente —S. Sin embargo, la primera porción es convexa en relación al eje X, mientras que la segunda es cóncava, reflejando respectivamente exponentes que son mayores y menores que la unidad.

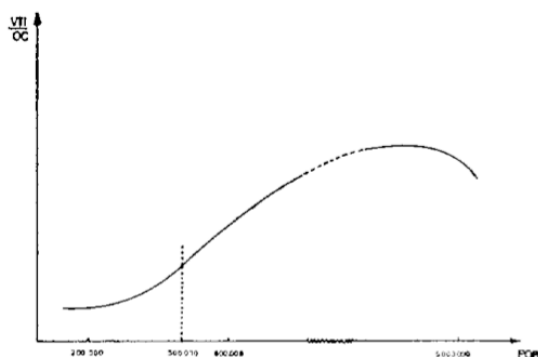
NATURALEZA DE LA RELACION FUNCIONAL
ENTRE LA PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE
VTI

OBRA — Y EL TAMAÑO DE LAS CIUDA-
DES (POB.)

CLASE DE CIUDADES:

i) 200.000 - 500.000 PERSONAS

ii) 500.000 —————→



El valor del exponente de la variable POP en ambas ecuaciones expresa la elasticidad de la productividad industrial del trabajo en relación con el tamaño de la ciudad. Puede verse que, desde la población de 200 mil, al crecer el tamaño de la ciudad, la productividad

industrial crece más que proporcionalmente y, menos que proporcionalmente, después de la población de 500 mil. Esta relación se mantuvo incluso cuando Río de Janeiro y Sao Paulo, dos influencias fuertes y posiblemente distorsionadoras, se sacaron de los datos. En otras palabras, en Brasil, los centros urbanos de tamaño mediano presentan situaciones ventajosas.

Esto es, por cierto, un aspecto de una faz del mucho más complejo problema de la relación costo/beneficio. Sin embargo, si —por otra parte— fuese demostrado que una situación similar se manifiesta en relación con los costos de la expansión urbana, habría un argumento abrumador en favor de una política de concentrar la inversión privada pública en ciudades escogidas de tamaño moderado. Aunque los estudios de CENDES en Venezuela apuntan más hacia los problemas de densidad poblacional que al tamaño de las ciudades, en cuanto han tratado de costos de urbanización, ellos parecen indicar precisamente la existencia de una tal relación funcional¹⁵.

Lo que los autores ven, por lo tanto, es que hay muchas posibilidades de que la relación entre eficiencia y primacía no sea tan directa como ha sido sugerida por Mera y propuesta como política para Venezuela por Artle. Más bien hay fuertes posibilidades de que para un país tal como Venezuela, sea posible enfrentar simultáneamente los problemas de eficiencia e igualdad a través de una estrategia de apoyo masivo a centros urbanos selectos y de tamaño moderado.

¹⁵ Op. cit., CENDES.