



TIA08

**CAMBIOS SOCIO-TERRITORIALES EN EL SISTEMA
URBANO-REGIONAL VENEZOLANO. 1960-2005.
Énfasis en San Cristóbal, una ciudad de frontera.**

Arq. Ligia Esther Mogollón

Presentación.

Esta ponencia explora los cambios socio-territoriales del sistema urbano-regional venezolano en el período 1960-2005, como resultado de las variaciones en los modelos de desarrollo, antes y después del auge de la tecnología informacional y de la globalización de la economía y de la comunicación, haciendo énfasis en el caso de San Cristóbal y su sistema metropolitano.

Los sistemas urbano-regionales, según es aceptado generalmente, están conformados por aglomeraciones metropolitanas que se caracterizan fundamentalmente por ser ámbitos en los que se concentran lo mas intenso de la actividad económica y social de los países en los que están insertos. En

Venezuela en el transcurso de 7 décadas se revirtió la dinámica rural-urbana. En el año 1926 sólo un 15% de la población residía en áreas urbanas mayores de 1000 habitantes (OCEI, 1990) mientras que para el año 2000 este porcentaje llegó al 87% (de un total nacional de 24.169.744 habitantes, 21.055.245 de ellos residen en áreas urbanas mayores de 2500 habitantes) (Conapri, 2002). El fenómeno de urbanización venezolano es aún mayor que el latinoamericano que en 1970 representaba el 57,2 % del total, en 1995 el 73,4 % y llegaría al 85 % en el 2025. (Clichevsky, 2000:11).

El sistema de ciudades venezolano ha experimentado en las últimas cuatro décadas, como en toda Latinoamérica, un proceso de reconfiguración socio-territorial caracterizado, en lo esencial, por el

paso de una ciudad concentrada a una más dispersa. Este proceso se da por tres vías: a) por la pérdida de importancia del núcleo original de las ciudades (ya sea un centro histórico o uno tradicional); b) por el surgimiento de sub-centros en áreas de más reciente ocupación, que se han dado en llamar nuevas centralidades; y c) por la expansión incontrolada de las áreas residenciales y otros usos hacia la periferia metropolitana. (Barrios, s/f:4). En una primera fase la recomposición se expresó en la conformación de aglomeraciones metropolitanas, definidas desde el año 1971 por la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) como *áreas metropolitanas*, fijándosele un mínimo de población de 100.000 habitantes; que posteriormente, a finales de los años 90, dieron paso a “un nuevo aspecto de la dinámica territorial”, las *regiones metropolitanas*. (Negrón, 2001:44). A ambas expresiones las consideramos parte fundamental del sistema urbano-regional venezolano.

El proceso de reconfiguración socio-territorial venezolano, de características dinámicas de movilidad económica y demográfica está todavía en definición, por lo que presenta más incógnitas que certezas, lo que obviamente plantea importantes retos para su conceptualización. Desde el punto de vista del sistema de planificación venezolano se ha evidenciado una ambigüedad en la definición y operacionalización de estas nuevas aglomeraciones metropolitanas. Ya desde 1987, cuando se promulga la tan esperada Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) mostró su inconsistencia ante la ausencia de previsiones para los casos de áreas metropolitanas constituidas por más de un municipio (Negrón, 1998:36:37), prácticamente todas, por lo que se tornó en un problema de primera magnitud dado su carácter de realidad incuestionable en el desarrollo y crecimiento de la ciudad venezolana.

En 1993 el Ministerio de Desarrollo Urbano (Mindur) acotó el término microregión para definir los nuevos



sistemas urbanísticos. El nuevo vocablo tampoco definió la participación de varios municipios, aun cuando se dejaba expreso que la microregión podía englobar una o varias áreas metropolitanas:

Un conjunto de ciudades y otras áreas urbanas fuera de éstas (industriales, recreacionales, etc) que se estructuran en torno a una ciudad cabecera o principal (100.000 o más habitantes), conformando un sistema urbanístico. Este sistema, por la intensidad y carácter cotidiano de sus relaciones residencia-trabajo-servicios, cuya mayor distancia a la ciudad cabecera no sobrepasa los 30 minutos por vía carretera, constituye una unidad urbanística, aunque ello no implique la presencia de un continuo urbano.

Desde un punto de vista no institucional, en el año 2001 Negrón plantea la definición de *región metropolitana*:

Un sistema formado por varias áreas metropolitanas que, aún en ausencia de continuidad del espacio construido, operan como unidades funcionales

urbanas, integradas en lo social y lo económico y con un grado de interacción e intercambios cotidianos intensos. En su ámbito suelen incluirse otros núcleos urbanos menores, grandes parques regionales o incluso nacionales, áreas de explotación primaria y espacios vacantes, mientras que una de las áreas metropolitanas que la integran – la que aloja las funciones urbanas de más alta jerarquía– opera como núcleo alrededor del cual se articulan las demás (2001:44).

Para el año 2000, desde el punto de vista cuantitativo, el sistema urbano-regional venezolano estaba conformado por 39 aglomeraciones consideradas como áreas metropolitanas las cuales varían significativamente en el rango poblacional. Comprenden desde casi 3,5 millones de habitantes (la de Caracas) a otras con aproximadamente 80.000 habitantes (la de San Carlos de Cojedes) por lo que estaríamos hablando de una gran variedad y jerarquía de lo metropolitano. Para el mismo año, las principales diez áreas metropolitanas son: la de Caracas con



3.354.197 habitantes; la de Valencia con 1.698.800; la de Maracaibo con 1.663.397 habitantes; la de Maracay, con 1.066.476 hab.; la de Ciudad Guayana con 704.168 hab.; la de Barcelona-Puerto La Cruz con 573.881. habitantes; la de San Cristóbal, que ocupa el 8º lugar con 415.725 habitantes; la de Ciudad Losada con 412.857 y la de Ciudad Bolívar con 335.550 habitantes. (Negrón, 2001:90). De modo que San Cristóbal, dentro del mosaico metropolitano nacional, tendría la connotación de un área metropolitana intermedia.

Como se constata, las áreas metropolitanas venezolanas son pequeñas desde el punto de vista demográfico si se les compara con las de Ciudad México y Sao Paulo que sobrepasan con creces los 10 millones de habitantes y casi llegan a los 20. No obstante, al igual que éstas, son poseedoras de una compleja dinámica demográfica, económica, política y territorial, cuya resultante es una amplia diversidad de lo metropolitano. Tanto es así, que dada la importancia funcional

del sistema conformado por el eje Caracas-Valencia (de una longitud de 250 km., que comprende las áreas metropolitanas de Caracas, Ciudad Losada, Guarenas-Guatire, Litoral Vargas, Los Teques, La Victoria, Maracay, Valencia y Puerto Cabello) se está ya hablando de la posibilidad de considerarlo como la megalópolis venezolana. Este sistema, articulado a través de la Autopista Regional del Centro, aglutina el grueso de la actividad industrial del país (en 1995 concentraba el 65,4 % de los establecimientos y el 64,8 % del personal ocupado y generaba el 53,2 % del valor agregado de la industria manufacturera nacional) y estaría en condiciones para soportar la inserción del país en la dinámica de la economía global. Si ello fuera así, estaríamos ante la presencia de una aglomeración que para el 2000 tenía 7.486.954 habitantes, el 30.98 de la población nacional. (Negrón, 2001:53)

Los cambios socio-territoriales del sistema urbano regional venezolano los



segmentamos en dos etapas. En la primera, en el periodo 1960-1990, antes de la influencia de las corrientes globalizadoras, las transformaciones que se evidencian son producto de las políticas territoriales basadas en la idea de activar las áreas deprimidas a través de la puesta en vigor de polos de desarrollo regionales. La segunda etapa la ubicamos en el período 1990 al presente cuyos inicios están marcados por la estrategia de desregularizar la economía venezolana en concordancia con los tiempos de globalización, dejando al libre juego del mercado el desarrollo económico y el de las ciudades. No obstante, los hechos político-sociales de los últimos años en el país han determinado cambios en el sistema gubernamental y en sus estrategias de desarrollo territorial que apuntan a un desfasado resurgimiento del desarrollo rural, en detrimento del desarrollo del sistema urbano-regional.

2. Primera etapa de la concepción y dinámica en el sistema urbano-

territorial venezolano. Período 1960-1990.

A partir de la década del sesenta las estrategias sobre el territorio estuvieron determinadas por una actividad petrolera ya consolidada y por el nuevo modelo de industrialización que se estaba llevando a efecto en algunas zonas geográficas del país. Dichas estrategias acentuaron el modelo centro-periferia debido a la transformación económica y espacial del país tal y como lo señala Domenico De Caro:

Las inversiones públicas en infraestructura y servicios en los Estados centrales del país, el mejoramiento de las condiciones ambientales en las áreas maláricas, el abandono de las áreas agrícolas y las migraciones hacia los centros de actividades petroleras y las ciudades de mayor tamaño, además de la unificación y consolidación del poder político nacional, van conformando un modelo de centro periferia, con la creciente importancia de Caracas como metrópoli nacional (1990:7).



A consecuencia del efecto centro-periferia, comienza una elaboración teórico conceptual sobre el desarrollo del país, que conduciría a la implantación del desarrollo regional en Venezuela, fundamentado en la teoría de los polos de desarrollo (que en ese momento eran “periferia”). Éstos actuarían como impulsores de la política nacional, en el entendido de que el desarrollo industrial en diferentes ámbitos de la geografía balancearía la economía del país. Como en una cadena de eventos, los nuevos territorios de desarrollo se integrarían a través de un sistema interdependiente de ciudades mediante unas adecuadas infraestructuras viales que permitirían un eficiente sistema de mercado de bienes y servicios.

Es así como Travieso y Barrios proponen una jerarquía del sistema de ciudades tomada de los planteamientos de Friedmann, la cual se obtuvo integrando los criterios de metropolitanismo con los de desarrollo. La jerarquía del sistema de ciudades estuvo conformada por una primera

jerarquía ó polos de primer orden, en la cual ubica a la región metropolitana de Caracas, la de Valencia-Maracay y la de Santo Tomé de Guayana; por una segunda jerarquía, también llamada polos de desarrollo aparente o centros de crecimiento, entre la que se encuentran Maracaibo y el eje Barcelona-Puerto La Cruz. La tercera jerarquía, o *centros metropolitanos*, estaría conformada por *San Cristóbal* (énfasis añadido), Barquisimeto, Barinas, Acarigua, Mérida y Valera, entre otras; y por último, los polos de cuarto orden o centros de cuarta jerarquía, constituidos por ciudades “que mostraban posibilidades de alcanzar 50.000 habitantes hacia el final del período estudiado, en respuesta a aumentos de producción en las zonas adyacentes a estos centros de servicio local”. Según lo expresa Yáñez, “San Cristóbal es importante, no sólo por ser ciudad limítrofe sino por ser un centro de transición entre los estados montañoses, la cuenca del Zulia y los Llanos” (1968:26).



De acuerdo con los criterios de metropolitanismo, para el año 1961 San Cristóbal se ubicaba en el quinto puesto a nivel nacional en términos de servicios de comercio al por mayor, de servicio médicos, sanitarios y asistenciales; en el sexto lugar, en relación a los servicios educativos y en octavo lugar en relación al criterio exportación de servicios bancarios. Para ese mismo año, el Área Metropolitana de San Cristóbal con 118.456 habitantes ocupaba el 7º puesto en tamaño de población, mientras que en 1950 ocupó el 5º rango con 73.643 (Negrón, 2001:82), lo cual indica que más bien en el lapso 50-61 perdió importancia en rango poblacional.

Llama la atención cómo desde los inicios del desarrollo regional en el país, Travieso y Barrios cuestionaban la escasa aplicabilidad que en Venezuela podría tener la teoría de Perroux. Ellos los llamaron polos de desarrollo aparente porque no cumplían con los requisitos básicos que según señalaba Perroux, deberían cumplir los polos de

desarrollo, a saber: a) concentrar actividades, b) concentrar industrias y c) poseer industrias motrices. /1

Dada la escasa difusión económica de las regiones venezolanas destinadas a ser polos de desarrollo y centros metropolitanos, se entiende la poca aplicabilidad y éxito que ha tenido la teoría de los polos de desarrollo desde su implantación en los años setenta. No obstante, algunos polos se activaron lo que determinó algunos signos de crecimiento económico y de empleo. Según lo sugiere Negrón, se evidenciaron cambios positivos en algunas regiones y ciudades producto de una creciente integración tanto política como económica del territorio nacional. Ellas fueron aquellas ciudades poseedoras de una “función industrial relevante” como Valencia, Maracay, La Victoria y Ciudad Guayana y otras que pudieron implantar actividades agrícolas modernas como Acarigua-Araure, Barinas, Guanare y Calabozo. (Negrón, 2001:41). Tal no fue el caso de San Cristóbal, pese a que en ella se depositaron muchas



esperanzas como el polo de un desarrollo industrial hidroeléctrico, forestal y metalmecánico que nunca llegó. Al no haberse producido aquella supuesta activación industrial, el desarrollo urbanístico fue precario.

En un reciente estudio elaborado por Sonia Barrios al hacer un análisis retrospectivo sobre los polos de desarrollo y sus objetivos, se refiere a ellos en términos de “la búsqueda de un idealizado equilibrio regional” y señala que a principios de los setenta “ya se hacen evidentes los pobres resultados de los programas nacionales de desarrollo regional”. Señala además tres limitaciones como los principales elementos sobre los cuales sustenta la crítica a la teoría de los polos de desarrollo. La primera, su ambigüedad conceptual y la ilusión de que su sola mención “parecía evocar una fórmula mágica de industrialización y desarrollo”; la segunda, su práctica mecanicista, “más preocupada con los aspectos formales que con los sustantivos” y la tercera, su falta de sintonía con la

realidad que se proponía transformar” (Barrios, 2000:1). Después de argumentar los tecnicismos de los diferentes tipos de industrias y de establecer que el desarrollo económico era diferente del crecimiento económico, finaliza con la siguiente conclusión:

Ahora es fácil entender por qué se criticó tanto la forma mecanicista en que se aplicó la teoría de los *polos de desarrollo* en América Latina. Sencillamente, porque se homologó las nociones de industria clave, industria propulsora e industria motriz o de vanguardia, al considerar que ‘cualquier establecimiento masivo de esquemas, preferentemente industriales... ejercerían un efecto benéfico sobre la zona geográfica en que se ubicara’ (Barrios, 2000:3).

En la década de 1980 a 1990, las políticas territoriales se caracterizaron por la promulgación de dos leyes muy importantes, en 1983 la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOOT) y en 1987 la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU); por el cambio introducido en el VII Plan de la Nación (1985-1990) a



través del cual se abandona la política de fortalecimiento de los organismos de desarrollo regional y se desplaza el interés hacia las gobernaciones estatales, con el argumento de que es en éstas donde reside el poder político real de ámbito regional (Negrón,1998:34); y por la ejecución de numerosos Planes Rectores (luego llamados Planes de Ordenación Urbanística) para casi todas las zonas urbanas del país consideradas como áreas metropolitanas.

A pesar del impacto de estas leyes, hay una gran omisión en la LOOU como lo fue el no establecer previsiones para las áreas metropolitanas que están conformadas por más de un municipio (que prácticamente son todas), y que constituyó un gran problema como se señaló anteriormente.

En el particular caso de San Cristóbal, en tiempos de la elaboración del Plan Rector del 84, instrumento que por primera vez formalizó una poligonal de su área metropolitana, se estableció la necesidad de la formación de mancomunidades para abordar algunas materias del desarrollo urbano como el

cementerio metropolitano, el relleno sanitario y el matadero, mancomunidades en las que estaban involucrados más de un municipio. Éstas no se pusieron en práctica; ningún Concejo Municipal se preocupó por los problemas que iban un poco más allá de su jurisdicción. El resultado no se hizo esperar: al continuar con la idea de tratar de legislar y gestionar sólo para lo que era un ámbito municipal, se dejaron a un lado aspectos de gestión compartida que eran prioritarios para el adecuado funcionamiento de la ciudad y su territorio.

La indefinición que han tenido y siguen teniendo los ámbitos jurídico-administrativos de gestión de los servicios colectivos en el sistema político-institucional de lo metropolitano en Venezuela, aparecen como factores de gran peso en la anárquica formación del sistema de ciudades. Vale la pena señalar la imperiosa necesidad de asumir de una vez por todas, acciones concretas para su definición. Barrios señala tres dimensiones de la territorialidad a escala local para los

gobiernos metropolitanos: a) el nivel municipal, b) el nivel metropolitano urbano y c) el nivel metropolitano regional, las cuales consideramos adecuadas para el esclarecimiento de los ámbitos señalados. En suma, coincidimos en la idea de que para avanzar en la integración de la diversidad en el espacio metropolitano es imprescindible la caracterización de sus ámbitos de gobierno, sin lo cual la gestión metropolitana estaría “irremediablemente condenada al fracaso”. (Negrón, 1996).

3. Segunda etapa de la concepción y dinámica en el sistema urbano-territorial venezolano. Período 1990 al presente.

A partir de la década del noventa se inicia una nueva etapa signada por varios aspectos: por la idea de la desregulación de la economía contenida en el VIII Plan de la Nación (1990-1995), por las posibilidades de autonomía administrativa y financiera que se le otorgan a las administraciones regionales

y municipales /2, por los cambios sociales y políticos que se iniciaron en el año 1989 con el “Caracazo” y los intentos de golpe de estado de 1992, y por la vuelta, muy poco tiempo después, al enfoque regulatorio en la ordenación territorial, contenido en el IX Plan de la Nación (1995–2000).

En 1998, en las postrimerías del segundo gobierno de Rafael Caldera se decreta el Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Este nuevo instrumento está enmarcado dentro de las políticas reguladoras del IX Plan de la Nación, toda vez que inserta al país en un esquema de desarrollo sustentable –que presupone políticas reguladoras en las estrategias de ordenación territorial– al establecer como su fundamento, la compatibilidad entre el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad del ambiente.

En lo que respecta al desarrollo del sistema de ciudades y los centros urbanos, el Plan condiciona la localización de nuevas actividades en el Área Metropolitana de Caracas y en el resto de las ciudades mayores del país,

a la capacidad de soporte de sus espacios y de sus servicios en función del mejoramiento de la calidad de la vida. Establece una nueva clasificación del sistema urbano, conformada por un centro nacional, centros regionales, centros subregionales de primer orden y centros subregionales de segundo orden. A San Cristóbal la clasifican como centro regional junto a Maracaibo, Barquisimeto, Valencia, Maracay, Barcelona-Puerto La Cruz y Ciudad Guayana. Estos centros son definidos como “centros prestatarios de servicios altamente especializados y asiento de las principales actividades político-administrativas y económicas a nivel regional”. A su vez, ellos se apoyarían en centros alternos, ahora llamados centros subregionales.

Bajo este nuevo esquema del sistema urbano, a San Cristóbal la mejoran de rango con relación al anterior esquema propuesto a mediados de los sesenta por Friedmann, que la colocaban en la misma categoría que Maracaibo, Valencia, Maracay, Barquisimeto, etc. Aquí cabe preguntarse sobre qué bases

de desarrollo o con qué respaldo de potencial económico se hizo esta nueva clasificación.

La evidencia de las últimas décadas da para afirmar que San Cristóbal se encuentra por debajo de las otras ciudades catalogadas en el mismo rango, con lo que se estaría incurriendo de nuevo en una práctica de sobrevaloración de las potencialidades reales de la ciudad y de su territorio. Y esa práctica, si nos remitimos a la experiencia del pasado, ha llevado a la frustración de la población por lo negativo de sus resultados, por la ineficiencia de una planificación basada en grandes expectativas tanto del desarrollo del espacio regional como de la propia ciudad de San Cristóbal.

A partir de febrero de 1999 entra en funciones un nuevo gobierno, el de Hugo Chávez. El enfoque que se le da a las políticas territoriales muestra desde sus inicios un sentido contradictorio. Plantea a nuestro juicio un retroceso para el desarrollo debido a la escasa comprensión de la dinámica

territorial en época de globalización y de revolución informacional.

Sonia Barrios hace un análisis de lo que el nuevo gobierno propone en materia de políticas territoriales a través del estudio del Plan Nacional formulado en 1999 por Cordiplan, llamado “Descentralización desconcentrada: hacia un desarrollo sostenible para Venezuela”. El enfoque, en su dimensión económica, tiene por objetivo la ubicación de actividades productivas “... de acuerdo a la vocación y el potencial propios de cada región, tratando también de promover el desarrollo integrado de una serie de sectores dinamizadores que sirvan como fuerzas desconcentradoras”.

En su dinámica territorial, se basará en “... la definición de unos ejes de desarrollo y del sistema de ciudades que debe articularlos y polarizar el crecimiento de la población”, todo esto sustentado de una adecuada infraestructura de comunicaciones, “que contribuya a generar las condiciones favorables para la inversión privada y que a la vez los ponga en relación entre

sí y con el resto del país”. Según los resultados que se han visto, esta orientación es casi la misma de la de los polos de desarrollo, con el perjuicio añadido de que las inversiones, muy pocas por cierto, se están destinando a los espacios rurales. Así que el énfasis en el desarrollo de las ciudades ha pasado a un segundo lugar en franca contraposición con las tendencias actuales del enfoque territorial. Mientras ahora se requiere prioritariamente del fortalecimiento de las ciudades o núcleos urbanos, desde la administración central se expone un “sesgo antiurbano” que advierte Barrios cuando cita a Cuadrado Roura: “La política regional se ha deslizado... hacia las políticas que persiguen el desarrollo y las transformaciones urbanas” (Barrios, 2000:10).

Según lo que indica Barrios, las nuevas concepciones oficiales venezolanas divergen de las tesis más recientes de desarrollo territorial ya que la visión estrictamente nacional “lleva a obviar el impacto territorial de los grandes procesos de cambio estructural

que están ocurriendo a escala mundial, representados por la revolución tecnológica, la liberalización de los mercados y la globalización económica” (2000:9).

En el año 2002, varios hechos nos hicieron suponer el abandono de San Cristóbal y su territorio como centro de desarrollo por parte de las esferas gubernamentales. La liquidación de la agencia de desarrollo con sede en San Cristóbal, la Corporación Venezolana del Suroeste (la CVS); la toma de los destinos del desarrollo de San Cristóbal y su territorio por Corpoandes-Mérida y la activación, bajo el control de Corpoandes, de la Zona de Desarrollo Sustentable del Sur del Lago (Zedes), en la que a San Cristóbal no se le ha asignado ningún papel relevante, pese a ser el centro urbano de mayor categoría en su área de influencia, después de Maracaibo. Aún más, en nuestra opinión, con esta iniciativa se le está coartando toda posibilidad de desarrollo al estado Táchira, dado que

le están anexando a la Zedes Sur del Lago, tres municipios tachirenses muy productivos y con verdadero potencial de desarrollo: el municipio Panamericano, el municipio García de Hevia y el municipio Samuel Darío Maldonado, cuyas capitales son los centros urbanos de Coloncito, La Fría y La Tendida respectivamente.

Hechos más recientes en este mismo año 2005 indican la profundización del sesgo antiurbano de las políticas territoriales. El pasado 31 de julio el presidente de la República anunció una nueva acción dentro de las políticas de la planificación económica y social de la Nación, la que, bajo el nombre de “Misión Vuelta al Campo” pretende desconcentrar las grandes ciudades y “convencer a las familias de campesinos y productores que migraron en la década de los setenta a la capital para que regresen al campo” con la promesa de desarrollar núcleos endógenos autosuficientes (sic). (Hernández, 2005:A22). Sobre la base de un pretendido “nuevo socialismo del

siglo XXI”, el gobierno actual ofrece entregar en el transcurso de este año más de 2 millones de hectáreas a campesinos organizados en cooperativas.

4. El espacio urbano-regional de San Cristóbal.

San Cristóbal es la capital del estado Táchira. Está situada en el extremo occidental de Venezuela, a aproximadamente 820 kilómetros al suroeste de Caracas y a 45 al este de la frontera con Colombia. El caso de San Cristóbal es particular ya que aparte de presentar las tendencias de reconfiguración de los espacios territoriales comunes a las ciudades venezolanas comporta características socio-económicas y territoriales específicas, dada su condición de capital político-administrativa de la entidad con la frontera más dinámica del país. Es una ciudad intermedia, cuyo casco urbano posee solo 250.000

habitantes y su área metropolitana no llega al medio millón de habitantes (INE, 2001), no obstante, si, como muchos lo han propuesto, se concretara la formación de una región metropolitana binacional, la población del área metropolitana de Cúcuta, Colombia, le aportaría cerca de 700.000 habitantes, con lo que se estaría hablando de una aglomeración de 1.200.000 habitantes aproximadamente.

Durante el siglo XX, la situación económica y la importancia de San Cristóbal dentro del contexto nacional y regional experimentaron cambios significativos. A comienzos del siglo pasado, la economía de San Cristóbal, básicamente cafetalera, se caracterizaba por las relaciones de intercambio con Colombia a través de Cúcuta y con el resto del mundo a través de Maracaibo. La crisis del café de finales de la década del veinte – signada por la violenta caída de los precios en el mercado internacional– y el desarrollo de la industria petrolera, fueron hechos que incidieron notablemente en el decrecimiento



económico de la entidad tachirenses y en la forma de su ocupación territorial (Mogollón, 2005:26). La actividad petrolera comenzó a introducir cambios socio-territoriales debido principalmente al abandono del campo por parte de los agricultores “atraídos por las ofertas de sueldos y salarios que ofrecían las zonas de explotación”. Lo resume esta frase: “el desarrollo petrolero desestimuló el crecimiento regional al transformar el estado Táchira en estado de emigrantes” (Marnr, 1983:64).

En la década de los setenta, las cifras dan cuenta del deterioro en la economía del estado y sus repercusiones sociales. Para el año 1971, el Táchira tendría una población de 506.377 habitantes que representaba el 4.5% de la población total del país y que no obstante sólo generaba el 2 % del producto territorial bruto nacional, excluyendo el petróleo. Ello se traduce en que el producto por habitante en el estado era del 40% del promedio nacional, condición que compartía con el resto de la región Andina. En relación con el aumento de la población, en la

década 60-70, el Táchira creció 2.6%, con lo que tuvo un saldo migratorio negativo si se le compara con el 3.5% del crecimiento nacional (Corpoandes, 1973:55).

A partir de los setenta el proceso de ocupación territorial de San Cristóbal, tanto en sus zonas circundantes naturales como, posteriormente en su territorio, se vio estimulado, a nuestro juicio, por las grandes expectativas cifradas en ella como polo de desarrollo que difundiría progreso y crecimiento en toda la región.

Hoy a más de tres décadas, la realidad del desarrollo económico y urbanístico de San Cristóbal dista mucho de los ideales planteados en su momento. El crecimiento económico muestra signos de estancamiento en todas las esferas. El fortalecimiento industrial no se dio ni en San Cristóbal ni en su área de influencia. El fracaso casi total de la puesta en marcha de la Zona Industrial de La Fría y en menor escala de las zonas industriales de San Antonio y Ureña, son una prueba fehaciente de tal circunstancia. Por otra



parte, la Zona de Integración Fronteriza –conformada espacialmente por las entidades limítrofes de Colombia y Venezuela, el departamento del Norte de Santander y el estado Táchira a través de la incorporación de 14 municipios del Táchira y 18 del Norte de Santander–, que estaba designada a dinamizar la economía del área, ha tenido más tropiezos y declaraciones de buena voluntad que logros palpables. (Mogollón, 2005:27)

Llegado a este punto, pudiéramos afirmar que las estrategias oficiales para el desarrollo del sistema metropolitano-regional de San Cristóbal no han sido eficaces para desencadenar su crecimiento económico. No obstante, la economía propiciada por el sector privado, el formal y el informal, han motorizado la vida de ese centro de servicios terciarios que conforma San Cristóbal y su sistema metropolitano. En esta circunstancia, la condición fronteriza con Colombia revela dinámicas e históricas relaciones de intercambios de flujos de personas y de bienes de no poca monta, las cuales

son cruciales para entender en buena parte la actividad económica de San Cristóbal y su ámbito urbano-regional.

A partir del debilitamiento progresivo de la actividad agrícola tachirense, se fue organizando en las ciudades fronterizas venezolanas (San Antonio y Ureña) “una actividad comercial de cierta importancia local y se fue estructurando un espacio de actividades comerciales con mercancía importada del exterior” (Valero,2002:138) a la vez que se fortalecieron los intercambios comerciales entre las ciudades y los núcleos rurales de Venezuela y Colombia, que según Valero conforman “...redes en las que se producen, cotidianamente, diversos intercambios entre los habitantes de las dos fronteras que incluso han trascendido a las situaciones conflictivas locales y a los momentos críticos por los que han atravesado las relaciones entre ambos países” (2002, *ibidem*). Estas relaciones económicas bilaterales son complementarias. Hasta 1983 –cuando hubo una devaluación de la moneda– se



mantuvo la relación que permitió a los venezolanos comprar bienes (ropa, muebles y alimentos) a un precio competitivo en Cúcuta, hecho que consolidó a su vez, las actividades mercantiles de los comerciantes colombianos. Después de la devaluación hubo un cambio y se invirtió la dirección de los flujos comerciales y de la movilidad, con lo que actualmente el mercado de los negocios venezolanos es muy atractivo para los colombianos. (Valero, 2002:154). De hecho, los dos o tres hipermercados que funcionan desde hace unos 5 años en San Cristóbal tienen en los cucuteños una buena parte de sus compradores. Se dice que la apertura del centro comercial Sambil en los próximos meses en San Cristóbal (que sólo tiene sedes en Caracas, Maracaibo, Valencia y Margarita) se debe en gran parte a la oportunidad de satisfacer la demanda de tiendas de alto estándar por parte de los compradores colombianos de alto poder adquisitivo.

La dinámica comercial no sólo está representada en los intercambios

del comercio formal. Desde siempre han existido flujos de colombianos que pasan a Venezuela y vienen a San Cristóbal a actuar como vendedores ambulantes y vuelven el mismo día a su lugar de origen, con lo que representan una población flotante que hay que tomar en cuenta. Aparte de eso, existen cientos de familias colombianas que viven del comercio ilegal de comprar gasolina barata en Venezuela y de venderla en Colombia a cuatro o cinco veces de su valor de adquisición. Ellos son los llamados “pimpineros”. Estas relaciones de comercio informal – muchas veces “ilegal”– forman parte importante de las relaciones comerciales interfronterizas. Ellas no aparecen documentadas en las estadísticas oficiales de los dos países, pero constituyen un aspecto de movilidad social de gran importancia en el entramado de la economía del área.

Hay un estudio reciente presentado por la Universidad Deusto (España) y financiado por el BID que se destaca por su precisión y ajuste con la



realidad cuando analiza el comportamiento del desarrollo socio-económico de la región. En él se señalan como problemas básicos del Táchira el escaso desarrollo de la producción, de la industria, del comercio y del turismo. Como problemas estructurales, la vulnerabilidad de la infraestructura y de los servicios, la deficiencia de la planificación para explotar las potencialidades regionales, el alto riesgo crediticio, la obsolescencia tecnológica y las deficientes políticas de comercialización.

Aún con este negativo panorama que expresa un real estado de cosas, cabe creer que hay circunstancias que pudieran ayudar a revertir la situación regional y urbana en el Táchira. Ellas serían las posibilidades derivadas de su ubicación geográfica y las consecuentes oportunidades estratégicas y geopolíticas que lo caracterizan; el aún pequeño tamaño de la aglomeración urbana y las versátiles y dinámicas relaciones comerciales que el sector privado de ambos países ha ido configurando a través de los años. A

esto habría que añadirle las relaciones comerciales globalizadas que supone la Comunidad Andina de Naciones, en las cuales la frontera venezolana es el territorio de entrada.

5. Tendencias de transformación territorial en el siglo XXI: encuadre para algunas conclusiones

Las tendencias de cambio en las políticas territoriales en este nuevo siglo, estarían enmarcadas en dos aspectos que a primera vista parecen contradictorios: el desarrollo sustentable y la lógica del sistema económico global capitalista. Los dos procesos tendrán profundas repercusiones en el urbanismo del siglo XXI. El desarrollo sustentable –como proceso de reacción a la crisis ecológica planetaria– condicionará la ocupación territorial en tanto que ésta no podrá realizarse sin tomar en cuenta las relaciones con el ecosistema; y la economía global –como propiciadora de la emergente revolución tecnológica o informacional– tendrá a su vez, implicaciones directas



sobre los procesos de urbanización y de forma urbana (Gaja y Díaz, 2002:3: 35)

Así las cosas, las innovaciones territoriales del nuevo milenio, ponen en la mira el concepto de región, tal y como se había venido planteando en la disciplina del desarrollo regional y urbano. A propósito de ese concepto, Cariola y Jungemann advierten sobre la búsqueda de nuevas definiciones de lo regional ante “la discontinuidad espacial de los procesos económicos en el marco de la globalización”. Refieren la pérdida de significado del espacio nación como categoría de regulación económica y social debido a la importancia dominante de los espacios de flujo de capital e información (2000:xi). No obstante esto no implica la pérdida de la importancia de lo territorial, ni que la globalización indique pérdida de la territorialización. Muy por el contrario, ahora más que nunca se requiere de una base territorial que permita los intercambios globales pero que sobre todo, facilite las relaciones sociales, aun con las diferencias y conflictividades que conllevan. Dicho en

otros términos, la competitividad ya no dependerá de los recursos naturales o energéticos, ni de la base industrial tradicional, ni de la posición geográfica, sino que dependerá, mayormente, de un funcionamiento adecuado del sistema urbano-regional. Esto se refiere especialmente a la movilidad y a los servicios básicos, a la definición de un proyecto de ciudad o de región y a una gobernabilidad del territorio basada en la cohesión social y la participación cívica. (Castells y Borja, 1997:183)

Dentro de esta misma tónica de lo social y como cuestión esencial para la comprensión de la dinámica territorial Friedmann establece la importancia y diferenciación entre el *espacio vital* y el *espacio económico*. Señala la división funcional del trabajo entre quienes operan en el espacio virtual (que sería el económico) y quienes lo hacen en el espacio real (que sería el espacio vital, el de los agentes sociales y políticos). Esta división se manifiesta en una disociación de los dos tipos de espacios, lo que da origen a una



coexistencia conflictiva entre ambos pero no a la anulación de ninguno de ellos. (Barrios, s/f: 2). Santos lo plantea como la contraposición entre “el espacio aristocrático de las empresas” y “el espacio de todo el mundo”. (Barrios, s/f: 2)

Ante estas nuevas visiones de lo territorial y en el caso particular venezolano, se requiere de un serio y exhaustivo estudio de las implicaciones que ellas tendrán en la concepción de lo regional y del sistema de ciudades. Urge una inmediata revisión del problema en cuanto al papel que cumplirán las metrópolis regionales emergentes, como podría ser el caso de San Cristóbal, en su integración funcional a la red económica nacional y global y su desempeño local. También, y necesariamente, se requiere del análisis de aspectos tales como los cambios necesarios y las adaptaciones para una racionalidad económica; para una sustentabilidad ambiental; para una recuperación de la vida urbana y para la obtención de una gobernabilidad de los

territorios metropolitanos. (Barrios, s/f: 6). Se requiere, además, de una profunda reflexión sobre la dualidad que cada día se hace más palpable, entre modernización y exclusión social de las clases menos favorecidas, que Negrón califica como *crecimiento metropolitano vergonzante*. (1998)

6. A manera de conclusión: la necesidad de un nuevo marco teórico-epistemológico para el abordaje de los sistemas urbano-regionales.

Los profundos cambios socio-territoriales que están experimentando los sistemas urbano-regionales conducen a la necesidad de nuevos enfoques para su estudio y análisis ante la evidencia de la compleja y apremiante realidad social y territorial de las aglomeraciones metropolitanas. Compartimos con Iván Hurtado y Josefina Toro el señalamiento de la incapacidad de las teorías existentes de explicar las transformaciones socio-territoriales en los países

latinoamericanos, y su adherencia a las ideas de Heinz Sonntag en lo relativo a que ellas deben repensarse a sí mismas “en su fundamentación epistemológica, en su modo de conceptualización, en su forma de construcción teórica y en su manera de aproximarse a la realidad” (Hurtado, 2000:42), rechazando toda vuelta a los esquemas de pensamiento anteriores como el estructural-funcionalismo y el positivismo. Leonie Sandercock en la misma tónica, reconoce la contundencia de la reestructuración de las ciudades y de las regiones a través de las fuerzas económicas de la globalización pero advierte que la gran atención que se le está dando a lo económico no permite la focalización en otro hecho de igual o mayor relevancia: la reestructuración demográfica de las ciudades y las regiones. Ésta comporta grandes fuerzas socio-culturales que impregnan a las formaciones metropolitanas con una diversidad cultural sin precedentes, para bien o

para mal, dependiendo de si son percibidas como amenazas o como oportunidades. (2003, 2:3)

El abordaje del tema de los sistemas urbano-regionales no es posible hacerlo con los instrumentos de planificación existentes. Se requiere de un nuevo marco teórico y epistemológico que permita la explicación de los fenómenos en proceso de desarrollo, diferente al derivado de la concepción positivista del desarrollo polarizado que dominó la escena regional y urbana de Venezuela a partir de la sexta década del siglo pasado y que con algunas variaciones está siendo retomado por el gobierno actual. Es preciso plantear alternativas territoriales que deriven en una adecuada base económica para el sistema pero sobre todo, dotar de infraestructura urbana, calidad de vida, integración social y gobernabilidad a las aglomeraciones metropolitanas. (Castells y Borja, 1997:144). Destacamos la gobernabilidad y la integración social.



La gobernabilidad, en términos político-institucionales significa el abocamiento del problema del desbordamiento urbano descontrolado. Éste pasa por la recuperación de la territorialidad en tres distintos niveles: el municipal, el metropolitano y el metropolitano regional. (Barrios, s/f: 8). Sin dejar de reconocer de la importancia de la participación del sector privado en la solución de los problemas de las ciudades (las inversiones para la construcción de viviendas e infraestructuras, etc.) se requiere de una estructura y una política institucional que fomente un ambiente proclive al desarrollo, mejorando la capacidad organizativa local para responder a los nuevos desafíos que plantea la globalización. Ya Friedmann en 1983 adelantaba la necesidad de subordinar el espacio económico a la autoridad política del Estado. (Barrios, s/f:2)

Finalmente, si partimos de la base de que las aglomeraciones no son sólo espacios económicos sino, sobre todo, los espacios de lo social y de la vida colectiva, tal vez se pueda

concretar el soporte físico espacial que Alexiou llama “justicia socio-espacial”. Éste, traducido en clave operacional no es otra cosa que un sistema de equipamientos que estructura, integra y articula a las regiones o zonas urbanas servidas. En términos culturales, son los espacios de encuentro, de intercambio, de asociación y de apropiación colectiva (2004:14)

Notas.

1. Según Perroux, las actividades motrices son industrias que acusan, durante determinados periodos, tasas de crecimiento mayores que todo el sector industrial y aún que el producto de la economía nacional en su conjunto. Travieso observa que dado que esos conceptos de polo de industria motriz fuero desarrollados para otras realidades, los llama polo e industrias motrices aparentes.
2. En 1989 se promulga la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Publico, que ente otras cosas permitió la elección directa de alcaldes y gobernadores en ese mismo año.



Bibliografía.

- ALEXIOUS, Ionannis. (2004). "Sistemas de equipamientos, sistema estructurante de la ciudad latinoamericana". *Escala N° 196*. Año 40. Bogotá.
- BARRIOS, Sonia (2000). "Ejes y polos de desarrollo en el pasado y futuro de Venezuela". *Ponencia Cendes*.
- BARRIOS, Sonia. (s/f). "Las metrópolis al principio del nuevo milenio: una agenda para el debate". www.comminit.com/la/teoriasdecambio/
- CASTELLS, Manuel y BORJA, Jordi (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la informática*. Santillana, S. A. Taurus.
- CARIOLA, Cecilia y JUNGEMANN, Beate (2000). "Presentación". *Cuadernos Cendes / Año 17- N° 43*. Segunda época.
- CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO. (2000). *Cuadernos del Cendes. Dossier. Globalización, reestructuración y transformación territorial*. Año 17. Segunda época. UCV. Caracas.
- CLICHEVSKY, Nora. (2000). "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación". *Serie Medio ambiente y desarrollo. Naciones Unidas. Chile. CEPAL*.
- COMISIÓN NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1999). *PNOT, cada cosa en su lugar. Un acuerdo a 20 años*. Publicación de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio. Año 1.
- CONSEJO NACIONAL DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES. CONAPRI. (2002). "Las ciudades más atractivas para invertir".
- CORPOANDES. (1973). *Bases para un Programa de Desarrollo y Preinversión para la Subregión Grita-Torbes*. Tomo I.
- CORPOANDES (2002). *Zedes Sur del Lago*. Gerencia de Planificación, Proyectos y Presupuesto Unidad de Planes.
- DE CARO, Domenico. (1990). *Los planes urbanos en Venezuela en la década de los cincuenta*. Trabajo de Ascenso. Universidad Central de Venezuela.
- GAJA Y DIAZ, Fernando. (2002). *Revolución Informacional, Crisis ecológica y Urbanismo*.
- HERNÁNDEZ, Katuska. (2005). "Ejecutivo entregará 2,4 millones de hectáreas a campesinos que quieren a regresar al medio rural". *Diario "El Nacional"*. Economía. 8 de agosto de 2005.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. INE. (2001). *Censo General de Población y Vivienda*.



- MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES (1977). *El Ordenamiento del Uso del Espacio Regional y sus implicaciones en la ciudad de San Cristóbal*. Serie Informes técnicos Zona 6/IT/01.
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO. DIRECCIÓN SECTORIAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA (1993-95). *Estudios del Plan de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de San Cristóbal*.
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO. (1983). *Informe Plan Rector de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Cristóbal-Táriba-Palmira-Cordero, Distritos San Cristóbal y Cárdenas del Estado Táchira*.
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO (1993). *Manual Directrices y Criterios para el Ordenamiento Urbanístico y el Desarrollo Urbano*.
- MOGOLLÓN, Ligia Esther (2005). *San Cristóbal Ciudad y Territorio en el Siglo XX*. Feunet. San Cristóbal.
- NEGRÓN, Marco. (1996). "La planificación local y el contexto metropolitano". *Urbana* 19. Caracas.
- NEGRÓN, Marco. (1998). "La productividad de los asentamientos humanos: viejos dilemas y nuevas perspectivas" *Urbana* 22.
- NEGRÓN, Marco. (2001). *Ciudad y Modernidad. El rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela. 1936-2000*. Ediciones Instituto de Urbanismo-Comisión de Estudios de Postgrado. FAU-UCV.
- NEIRA, Eduardo. (1968). "Problemática del desarrollo regional". *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Política de Desarrollo Regional*. 52-53.
- OCEI. (1990). *El Censo 90 en Venezuela y El Censo 90 en el Táchira*.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. (1983). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. LOOT.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. (1987.) *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*. LOOU.
- TRAVIESO, Fernando y BARRIOS, Sonia. (1971) "El sistema de ciudades en Venezuela". Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. 84-86. Desarrollo Urbano y Desarrollo Nacional.
- YAÑEZ, Pedro Pablo. (1968). "Síntesis del libro "Regional Policy for Developing Areas, a case study of Venezuela". Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. 52-53. Política de desarrollo regional.