

EL CONCEPTO DE AREA METROPOLITANA Y SU APLICABILIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL: El caso de Maracaibo

José Manuel Henríquez Severín

En muchos países iberoamericanos, la excesiva concentración espacial de población e inversiones en torno a la ciudad capital, fenómeno que se ha denominado proceso de "polarización interna", está conspirando contra el desarrollo de las regiones periféricas y constituyendo uno de los obstáculos más difíciles de vencer, para lograr un crecimiento más equilibrado espacialmente.

El resultado palpable es la congestión espacial y la contaminación ambiental, que no sólo están afectando a la ciudad capital, sino también a ciudades de rango medio como Valencia y Maracay.

Para aminorar este problema, se han puesto en ejecución iniciativas gubernamentales como la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y la "Política de Desconcentración Espacial" la que, mediante la creación de cinco "Áreas de Desarrollo Prioritario", entre las cuales se encuentran Maracaibo y la Costa Oriental del Lago del mismo nombre, persiguen desviar las nuevas inversiones, de manera de generar cinco polos de desarrollo compensatorios con respecto a la ciudad capital.

Este artículo pretende sugerir algunas pautas útiles para identificar estrategias a seguir, dentro del marco de planificación urbano-regional.

The metropolitan area as a concept and its possible applications

That process that has been called "Internal Polarization" in which population and investment become concentrated in the area of the national capital is, held to be responsible for that imbalance in spatial development as between the capital and provincial regions in many Ibero-American States. The overcoming of this problem is seen to be one of the most knotty among those facing such States.

The most palpable results of this phenomenon is that overcrowding and environmental pollution that affects not only the capitals themselves but medium sized cities such as Valencia and Maracay as well.

Governmental Initiatives, such as the setting up of Regional Development Corporations and the "Spatial Dissaturation Policy", have tried to meet this problem, the latter through the creation of five "Priority Development Areas", amongst which are to be found Maracaibo itself and the Eastern Coast of the lake of the same name. The policy is aimed at drawing new investment to these five areas in the hope of thus bringing into being as many development zones to the relief of the overloaded capital.

The article suggests some general principles as to the definition of such useful strategies as might be adopted within a context of urban-cum-regional planning.

I. MARACAIBO Y LA COSTA ORIENTAL DEL LAGO: ACTUAL AREA PRIORITARIA DE DESARROLLO Y AREA METROPOLITANA FUTURA

La designación de Maracaibo y la Costa Oriental del Lago como "Área Prioritaria de Desarrollo", es importante para la región Zuliana desde el punto de vista de su desarrollo regional. En efecto, dentro del espíritu de la "Política de Desconcentración Económica" que comenzó a aplicarse en Venezuela, a partir de 1975, la "Política de Desconcentración Industrial", parte importante de la primera, creó las "Áreas o Centros Prioritarios de Desarrollo" con el objetivo de:

— Lograr la incorporación de regiones hasta ahora marginadas, al desarrollo del país y superar los desequilibrios regionales existentes.

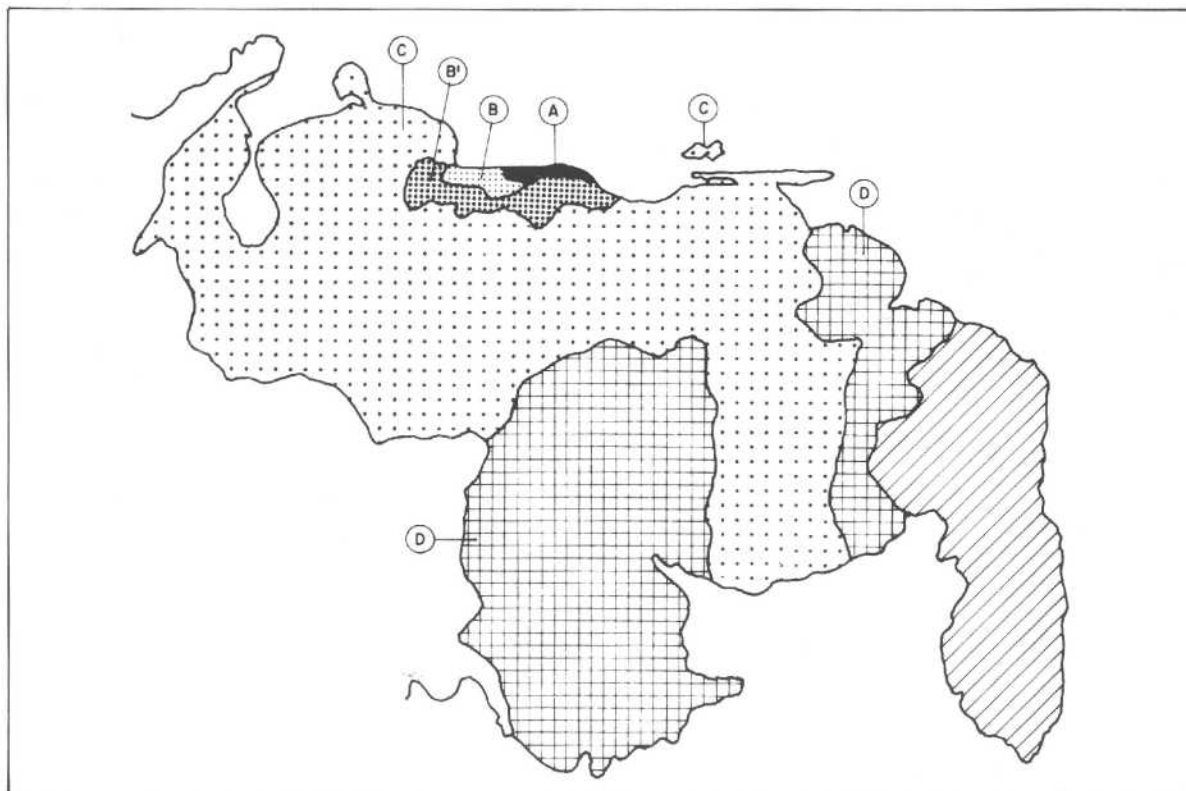
— Lograr el reordenamiento y desarrollo regional, mediante el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, la mejor ubicación industrial, la incorporación de gran parte de la población a las actividades de producción y, en general impulsar el desarrollo regional (1).

Para obtener los objetivos expuestos, se conformó un marco promocional de la política que contempló: la creación de infraestructura y servicios básicos para estimular la instalación de industrias y la aplicación de incentivos fiscales y crediticios, en las áreas consideradas prioritarias. La acción promocional se complementó con la prohibición de instalar industrias en las zonas congestionadas, básicamente el Área Metropolitana de Caracas y la no concesión de incentivos en el Eje Puerto Cabello-Tejerías que también presenta altos grados de concentración.

José Manuel Henríquez Severín es Arquitecto.

(1) Dirección General Sectorial de Industrias y Dirección de

Promoción y Desconcentración Industrial: Política de Desconcentración Industrial (1977). Ed. O.C.E.I., Caracas.


LEYENDA:

- A:** Sin incentivos para la localización de industrias, las contaminantes son obligadas a abandonar esta área.
- B:** Sin incentivos.
- B Marginal:** Ofrece algunos incentivos para las firmas obligadas a abandonar el área A.



C: Ofrece incentivos para la localización de nuevas industrias, incluye los centros de crecimiento:

- 1) Barcelona-Puerto de la Cruz-Cumaná.
- 2) Barquisimeto.
- 3) Maracaibo-Costa Oriental del Lago.
- 4) San Cristóbal-San Antonio-La Fria.
- 5) Ciudad Bolívar-Ciudad Guayana.



D: Ofrece incentivos para la localización de nuevas industrias.

Título:

ZONAS DE DESCONCENTRACION INDUSTRIAL.

INVEST. JOSE HENRIQUEZ SEVERIN
I.S.A.
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDAD DEL ZULIA

Estudio: INDUSTRIALIZACION, DESARROLLO Y ORGANIZACION EN EL AREA METROPOLITANA DE MARACAIBO: LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACION DE UNA ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO.

Dibujo:
G.C.V.R.

Fecha:
SEPT.-83

Escala:
1:1.000.000

Mapa:
I

La aplicación de tal política se llevó a cabo mediante la división del Territorio Nacional en cinco áreas (ver Mapa n.º 1).

1. Area A: que incluye los Distritos Federal, Sucre y parte del Distrito Miranda.

2. Area B: que comprende los Distritos: Puerto Cabello, Morón, Valencia, Guacara, Girardot, Mariño, Ricaurte y Sucre del Estado Aragua.

3. Area B Marginal: que abarca parte de los Estados Miranda, Cojedes, Carabobo, Yaracuy y Aragua.

4. Area C: que agrupa los Estados: Zulia, Falcón, Táchira, Trujillo, Barinas, Apure, Portuguesa, Lara, Guárico, Anzoátegui, Sucre, Monagas, Nueva Esparta y partes de los Estados de: Cojedes, Yaracuy, Bolívar y Aragua.

5. Area D: que comprende los territorios Delta Amacuro y Amazonas y parte del Estado Bolívar.

Cada una de las zonas enumeradas, está sujeta a un régimen específico de prohibiciones o incentivos para la localización de nuevas industrias o el traslado de las existentes, ubicadas en las zonas congestionadas.

Los incentivos pueden ser de dos tipos:

— Crediticios, que toman la forma de otorgamiento de créditos para el financiamiento de las industrias en las condiciones más ventajosas exis-

tentes en el mercado, a través de los organismos financieros del Estado: Corpindustria, Fondo de Crédito Industrial, Banco Industrial, Corporación Venezolana de Fomento, etc.

— Fiscales, que consisten fundamentalmente en exoneración total o parcial del Impuesto Sobre la Renta.

Los incentivos rigen, en distintas proporciones, para las áreas de desconcentración industrial, excepto para el Area A, en la que se prohíbe la instalación de nuevas industrias y sólo se subsidia el traslado de las existentes hacia las restantes áreas. En lo esencial, se trata de incentivar la localización de nuevas industrias y el traslado hacia las áreas C y D que son las prioritarias en relación al desarrollo industrial.

Esta política se complementa con la de creación de parques industriales, para lo cual se conceden créditos y exoneraciones por intermedio del Ministerio de Fomento, a todos los proyectos debidamente inscritos (2).

Los resultados de las políticas de desconcentración industrial esbozadas, han sido inciertos, el

(2) REIF, BENJAMIN (1981): *Government Incentives and Industrial Location: some considerations for Venezuela*. Tesis de Doctorado. M.I.T.

efecto más visible consiste en un desplazamiento relativo de los proyectos industriales, especialmente a la Cuenca del Lago de Valencia y hacia los Valles de Tuy.

En cuanto a la creación de parques industriales, han sido concebidos como urbanizaciones industriales en los cuales se ofrecen parcelas de dimensiones variables, dotadas con los servicios de infraestructura indispensable: cloacas, acueducto, energía, accesibilidad, etc. Tampoco en este caso se ha obtenido el éxito esperado. Con respecto al Zulia se han creado: la Zona Industrial Costa Oriental del Lago y la Zona Industrial de Maracaibo.

Como puede apreciarse, la calidad de Centro Prioritario de Desarrollo significa, para Maracaibo y la Costa Oriental del Lago, ventajas en cuanto a financiamiento de nuevos proyectos industriales y exoneración de impuestos por un lapso de cinco años, lo cual, en la coyuntura presente, puede tener una mayor importancia que la que ha tenido desde la puesta en práctica de la "Política de Desconcentración Industrial".

El otro concepto que es necesario analizar por su trascendencia, en relación al futuro desarrollo de la Región Zuliana, es el de Área Metropolitana en relación a su aplicabilidad a Maracaibo y su área de influencia.

Un punto de partida apropiado para llegar a precisar el concepto de "Área Metropolitana", es la definición de región, ya que un área metropolitana no es más que una región con características especiales. Para los efectos de este trabajo, se ha tomado la definición de la "Asociación de Geógrafos Americanos" que establece: "Región es un área geográfica identificable, con una estructura particular de sus actividades económicas en relación a un conjunto de condiciones asociadas: físicas y/o biológicas y/o sociales, con alto grado de homogeneidad y cierto tipo de relaciones internas y externas" (3).

En la definición expuesta, se enfatizan los componentes de homogeneidad y los de nodalización bajo la forma de relaciones internas. Ahora bien, si este concepto se traslada al nivel espacial de área metropolitana, es preciso realizar ciertos ajustes, ya que la región incluye espacios rurales y urbanos, mientras que el área metropolitana constituye un espacio predominantemente urbano.

Los ajustes necesarios dicen relación con algunas características relevantes de las áreas metropolitanas, entre las cuales se puede citar:

- Gran importancia dentro del contexto nacional.
- Acelerado ritmo de cambio, muy por encima del resto del país.
- Alto nivel de interacción interna en comparación a otras regiones.
- Relativa accesibilidad entre las sub-áreas componentes, lo que equivale a niveles aceptables de fluidez espacial.

— Modo característico de crecimiento espacial de la actividad dentro del área, a partir de uno o más núcleos (4).

El concepto de área metropolitana, aunque frecuentemente empleado, parece no estar suficientemente sistematizado en la planificación espacial llevada a cabo hasta este momento en Iberoamérica. Un intento de sistematización al respecto, lleva a inscribirlo dentro de determinados enfoques referentes a la planificación espacial en general y a la planificación urbana, en particular.

En relación a la planificación espacial general, parece ser que este concepto adquiere su mayor potencialidad, encuadrándolo dentro de la tendencia de planificación espacial "activa" o de "desarrollo", cuyo objetivo principal es: "Identificar y lograr en un marco dinámico e histórico, una modalidad de evolución de la estructura espacial que, en cualquier punto del tiempo, sea la más eficiente para promover un proceso sostenido de desarrollo económico-social, rápido".

En esta definición, se entiende que estructura espacial es la "distribución, en el espacio geográfico, de la actividad humana en su totalidad, con el reconocimiento implícito de cierto orden inherente a esta distribución, generada por el influjo de factores sistemáticos que rigen las interrelaciones de localización entre las actividades humanas" (5).

En este enfoque, la estructura espacial se concibe como un medio de promover el desarrollo de largo plazo, de tal manera que a cada estadio de desarrollo relativo, de un área metropolitana, correspondería una particular organización de su estructura espacial. Se trata, por lo tanto, de optimizar el proceso de evolución espacial del área metropolitana a efectos de maximizar el ritmo de desarrollo.

Con respecto a las corrientes actuales de planificación urbana, el concepto parece inscribirse mejor, en la llamada planificación adaptativa, cuyo énfasis se centra en los aspectos procesuales del fenómeno de metropolización y cuyas características generales son las siguientes:

— Consideración de la ciudad o comunidad metropolitana como "una compleja interacción de diversas partes independientes entre sí desde un punto de vista funcional. Estas partes se desarrollan en el tiempo, en el intento de adaptarse a los contextos perennemente mudables en que se encuentran".

— La planificación adaptativa centra la atención en los procesos, en particular en las interacciones que tienen lugar en un ciclo diario o a corto plazo: desplazamientos pendulares, el recorrido para hacer la compra, las transacciones de negocios en los días feriales y la actividad de fin de semana, etc., más que en ciclos a largos plazo.

Da gran importancia a la economía, desmenuzada en diversos mercados que se influyen recíprocamente, como mecanismo distributivo y de decisión.

(3) BASSOLS BATALLA, ANGEL (1967): *La división económica regional de México*. Universidad Autónoma de México, México.

(4) GEISSE, GUILLERMO; CORAGGIO, JOSE LUIS (1971): "Áreas Metropolitanas y Desarrollo Nacional", en *Re-*

vista EURE, núm. 1, vol. 1. C.I.D.U. Universidad Católica, Santiago, Chile.

(5) HERMASEN TORMOD (1969): *Organización Espacial y Desarrollo Económico. Alcances y Tareas de la Planificación Espacial*. UNRISD, Génova.

— Los objetivos pueden incluir una serie de “deseos” que afectan a la vida social, la economía y las características del ambiente global de la comunidad metropolitana. Hace referencia preferentemente, al funcionamiento de la metrópoli, de su economía y organización social y al modo en que se toman las decisiones relativas a esta organización y a este funcionamiento.

“En la práctica, el enfoque adaptativo representa una fascinante combinación de líneas de acción prácticas y administrativas, que buscan dar una respuesta a los problemas, a medida que se presentan y un interés científico y social para comprender mejor las posibles consecuencias de la política propuesta. El enfoque adaptativo concibe el área metropolitana como un ambiente favorable para facilitar la integración funcional; parte de la suposición de que es imposible prever la mayor parte de los acontecimientos futuros y que un proceso de adaptación ilimitado representa todavía la mejor esperanza” (6).

El enfoque descrito parece ser más fructífero con respecto al análisis del proceso de metropolización en Latinoamérica, que el de la otra corriente actualmente en uso, en la planificación urbana: el enfoque “unitario”, cuyo énfasis se centra en la delimitación de un “pattern” futuro del ambiente físico de la comunidad metropolitana y en el estímulo de las medidas de desarrollo y control que puedan garantizar la evolución de la comunidad hacia aquella futura situación. “...En esencia, el fin es un ‘pattern’ espacial y el medio tradicional para comunicar este objetivo futuro está representado por el plan general...”. La factibilidad de llevar a la práctica el plan general “...depende de la alianza de un líder o un partido con una potencial posición de dominio y un proyectista dotado de una fuerte personalidad” (7). Un ejemplo es el proyecto del Gran Londres que el gobierno británico encargó al urbanista Patrik Abercrombie.

El criterio de considerar más útil el enfoque adaptativo al caso latinoamericano, se basa en el hecho cierto de que los problemas más agudos que enfrentan las áreas metropolitanas, en este continente, son de naturaleza “económico-social” más que de “pattern espacial”, sin pretender restarle importancia a estos últimos. En realidad, dentro de un área metropolitana cualquiera, se puede constatar todas las contradicciones y flagrantes desigualdades que el subdesarrollo origina. Los problemas de pattern espacial han mostrado ser preocupación preferente en los países desarrollados; prueba de ello son los numerosos ejemplos de “planes generales” puestos en vigencia últimamente en Estados Unidos: Detroit, Atlanta, Área de la Bahía de San Francisco, Washington, D.C., etc.

Abundando en cuanto a los problemas presentes en las áreas metropolitanas de América Latina y,

por lo tanto, de Venezuela, es posible citar los siguientes:

— “Las diferencias entre personas, dentro de las áreas o regiones metropolitanas, se manifiestan tan grandes como las diferencias entre regiones que han conducido a sugerir políticas de descentralización regional.

— Los estratos bajos de las regiones metropolitanas tienden a sobrepasar en número, a sus equivalentes de las regiones periféricas.

— Existe una mayor percepción de las desigualdades entre estratos sociales, por parte de los estratos bajos de las regiones metropolitanas que sus equivalentes, en el resto del país” (8).

En verdad, la metrópoli del mundo desarrollado configura una realidad absolutamente distinta a la existente en las naciones atrasadas: las diferencias son profundas... sin ánimo de agotarlas, entre las más resaltantes se pueden citar:

Con respecto a tierra urbana y localización residencial:

Mientras en el mundo desarrollado la tierra urbana “...puede ser libremente comprada y vendida con pocas limitaciones y las familias pueden localizarse, de acuerdo a los precios de la tierra o los alquileres, según su nivel de ingresos”, en los países subdesarrollados “...sólo una parte de la tierra urbana es transada en el mercado abierto”, los precios varían de acuerdo a factores no económicos como el “prestigio” de distintas áreas de la ciudad; en estas condiciones, una alta proporción de familias no tiene ingresos suficientes como para demandar una porción de tierra para su vivienda, ni menos para escoger su localización; “...simplemente ocupa un pedazo donde pueda establecerse sin pagar su precio, como es el caso de las ‘invasiones’ que existen por doquier en América Latina, denominadas barriadas, favelas o campamentos” (9).

En cuanto a la estructura socio-espacial:

Mientras en la metrópoli desarrollada existe una segregación socio-espacial atenuada, en la forma de barrios pobres y ricos que tienden a combinarse en los llamados “patrones de segregación intermezclados”, en Iberoamérica “...la segregación espacial es un rasgo notable en la casi totalidad de las metrópolis: las familias más ricas están fuertemente concentradas en uno o dos distritos principales, mientras que la mayoría de los más pobres ocupan el resto del espacio urbano” (9).

En cuanto a infraestructura:

En la metrópoli desarrollada, “...la trama de transportes está densamente usada en toda el área. Los servicios públicos tales como escuelas y centros de salud son accesibles, tanto espacial como económicamente a cualquier persona”; en la metrópoli subdesarrollada, por el contrario “...las vías principales entre las zonas urbanas están desigualmente congestionadas, debido a la concentra-

(6) FOLEY, DONALD D. (1970): “Estructura espacial metropolitana: Un método de análisis”, en *Indagaciones sobre la Estructura Urbana*, varios autores. Ed. Gustavo Gili, S. A. Barcelona.

(7) FOLEY, DONALD: *op. cit.*, p. 53 y siguientes.

(8) GEISSE, GUILLERMO; CORAGGIO, JOSE LUIS (1970): “Áreas Metropolitanas y Desarrollo Nacional”, en *Re-*

vista EURE, núm. 1, vol. I, p. 55. C.I.D.U., Universidad Católica de Santiago, Chile.

(9) PUMARINO, GABRIEL (1972): “Nuevo enfoque para la planificación en Áreas Metropolitanas: hacia un modelo alternativo”, en *Revista EURE*, núm. 8, vol. III, p. 15 y siguientes. C.I.D.U., Santiago, Chile.

ción en el espacio de la propiedad de automóviles. Capacidades ociosas pueden encontrarse en vías de acceso al centro de la ciudad desde las zonas residenciales de bajos ingresos. Existe un claro desbalance en las demandas por nuevas inversiones entre las diversas zonas..."; la satisfacción de estas demandas a través del gasto público aumenta las diferencias, tanto en la calidad como en la cantidad de los servicios provistos a través de la ciudad (9).

En cuanto a capacidad predictiva:

"Las demandas agregadas por tierras y superficie habitable pueden ser estimadas en términos de variaciones de ingresos esperadas y los estados futuros de la economía en las metrópolis desarrolladas", ya que "...las tendencias demográficas y la economía en su conjunto, siguen pautas relativamente conocidas y tasas de variación más bien estables a lo largo del tiempo..."; en el caso de las metrópolis Iberoamericanas, en cambio, "...la población está aún creciendo a tasas muy altas. Las tendencias migratorias son difíciles de proyectar con exactitud para el largo plazo. El crecimiento económico es desigual, a lo largo de un período histórico, pero relativamente bajo en promedio". El sector construcción varía concomitantemente con el ritmo de crecimiento económico y también las políticas, de acuerdo a las tendencias de los diferentes gobiernos. Se puede decir en conclusión que "...la forma descontrolada bajo la cual operan los mecanismos de mercado en Iberoamérica hoy prevalecientes, incrementan el poder de los pocos muy ricos, a expensas de la vasta mayoría de los pobres, o bien, aumenta la ventaja de los bien organizados a expensas de los malamente organizados" (9).

Con los antecedentes expuestos, se puede tratar de plantear una definición de Área Metropolitana, que sea aplicable al caso Iberoamericano; tal intento de definición debe, por lo menos, estar basado en tres componentes esenciales:

— El primero es el componente espacial, en la forma de continuidad del espacio geográfico, dentro de los eventuales límites establecidos para el área metropolitana. Esta condición, tiende a asegurar los niveles necesarios de fluidez espacial entre las sub-áreas que la constituyen.

— El segundo es el componente social, consistente en la posibilidad de conformación de las tupidas mallas de interrelación social que se establecen entre los habitantes y grupos sociales localizados en la presunta área metropolitana. Al respecto, es pertinente señalar que "...los grandes nodos urbanos modernos son, en su misma naturaleza, masivos sistemas de comunicación...", ya que "...la información es la esencial materia prima de la civilización y de la producción conceptual de las artes y de las ciencias" (10).

— El tercer componente es el económico: la moderna economía espacial aconseja distancias máximas entre diferentes actividades productivas,

con énfasis en las actividades industriales. En general, el radio de acción máximo para una industria intermedia, por ejemplo, es un círculo de más o menos 80 kilómetros de radio, dependiendo de la accesibilidad del área (11).

Hechas estas precisiones, se propone a continuación una definición de Área Metropolitana, reconociendo de antemano los problemas y limitaciones que tal procedimiento puede entrañar. Área Metropolitana es un espacio geográfico nodalizado por una gran ciudad, cuyas características principales son: importancia dentro del contexto nacional, acelerado ritmo de cambio, alto nivel de interacción interna, apropiados niveles de accesibilidad de las sub-áreas componentes y que crece a partir del polo o centro principal.

En su delimitación predomina el componente nodal y su superficie puede sobrepasar los límites administrativos comunales tradicionales; además puede incluir otros centros de pequeño o mediano orden, ubicados dentro de los límites imaginarios, demarcados por niveles de interacción presente o futura, así como áreas de explotación primaria y espacios vacíos" (12).

La aplicación de esta definición al caso de Maracaibo y su Área de Influencia, podría basarse en las siguientes premisas:

— Maracaibo y la Costa Oriental de Lago conforman un solo espacio geográfico. La brecha geográfica que significó el Lago Maracaibo fue neutralizada mediante la construcción del puente Rafael Urdaneta, que permitió una suficiente fluidez espacial; esta interconexión será reforzada con la construcción de la vía alterna, al puente, cuyo estudio se adelanta en la actualidad.

— La importancia del área considerada, dentro del contexto nacional, es indiscutible, no sólo por la masa poblacional ascendente a más o menos 1.600.000 habitantes, sino por la magnitud de los recursos naturales que ella encierra y que han contribuido, en gran medida, al desarrollo de todo el país y al de la Región Zuliana como unidad espacial.

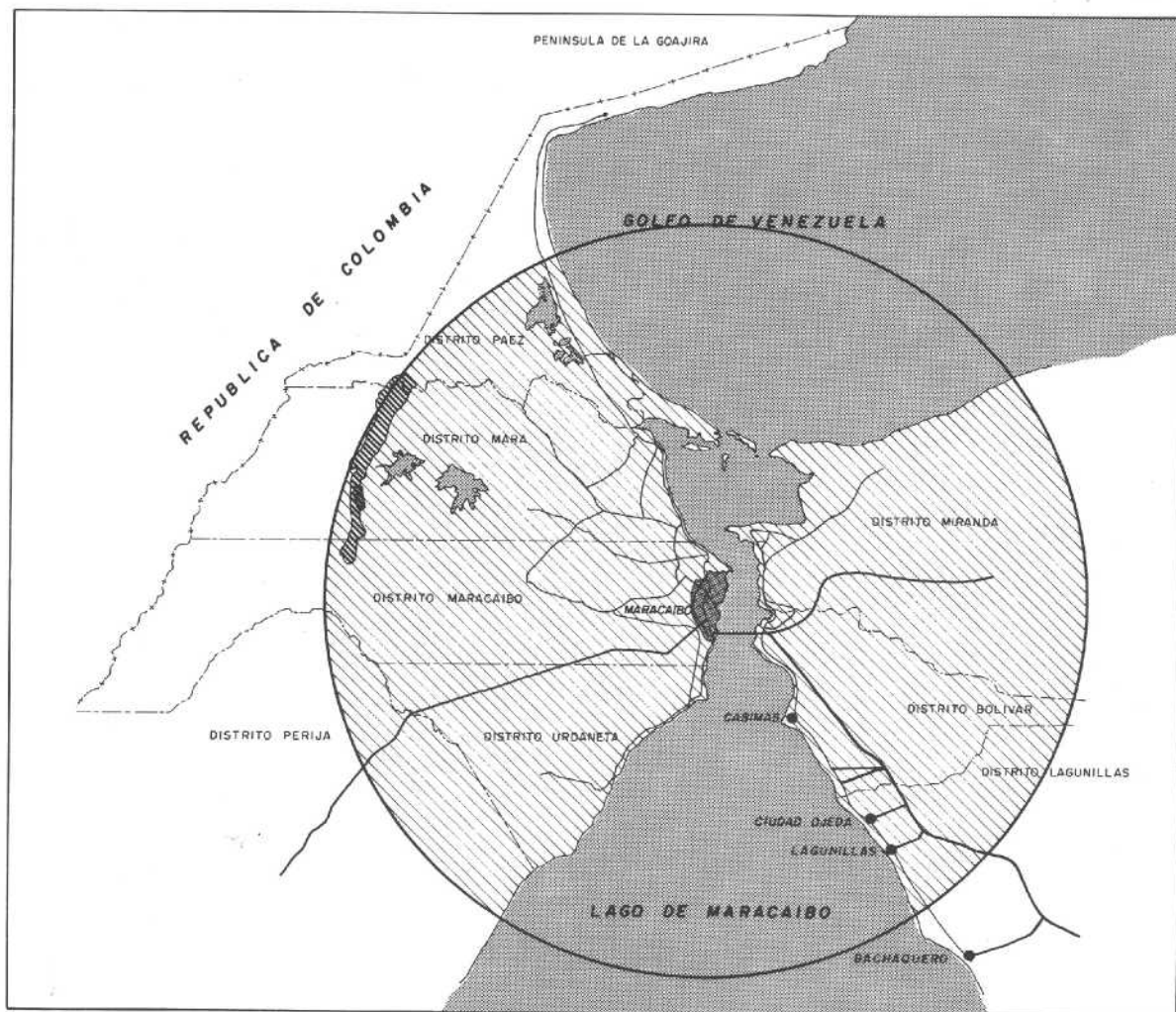
El ritmo de cambio ha sido intenso, en especial hasta mediados de la década de los sesenta; los signos de estancamiento que, en la actualidad, el ritmo de desarrollo acusa, pueden atribuirse a factores coyunturales, dentro de los cuales, la ausencia de un modelo globalizante que unifique e integre las iniciativas regionales de desarrollo, ha influido notoriamente.

— Dentro del Área Metropolitana visualizada, ciudades como Cabimas y Ciudad Ojeda, serían de rango intermedio y el rango menor, estaría representado por centros poblados como: El Moján, Paraguaipoa, La Paz, etc. También estarían incluidos algunos espacios virtualmente vacíos, esta última característica es frecuente en áreas metropolitanas de países subdesarrollados y se explica a partir del hecho de que la influencia de las metrópolis se extiende a lo largo de las vías modernas de

(10) WEBBER, MELVIN M. (1970): "El lugar urbano y el dominio urbano ilocal", en *Indagaciones sobre la estructura urbana*. Varios autores. Ed. Gustavo Gili, Barcelona.

(11) ITALCONSULT (1971): *Análisis de Complejos Industriales*. Instituto de Desarrollo Económico, Madrid.

(12) GEISSE, GUILLERMO; CORAGGIO, JOSE LUIS (1970): "Áreas Metropolitanas y Desarrollo Nacional", en *Revista EURE*, núm. 1, vol. I, p. 55. C.I.D.U., Universidad Católica, Santiago, Chile.



LEYENDA:



CUENCA CARBONIFERA.

AREA METROPOLITANA TEORICA.

Titulo:

AREA METROPOLITANA TEORICA DE MARACAIBO.

INVEST. JOSE HENRIQUEZ SEVERIN
 I.S.A.
 FACULTAD DE ARQUITECTURA
 UNIVERSIDAD DEL ZULIA

Estudio: EL CONCEPTO DE AREA METROPOLITANA Y SU APLICABILIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL:
 EL CASO MARACAIBO Y LA REGION ZULIANA EN VENEZUELA.

Dibujo:
 G.C.V.R.

Fecha:
 12-09-85

Escala:
 1=400.000

Mapa:
 2

comunicación, con diferente intensidad, siendo más débil en las zonas relativamente aisladas o mal comunicadas. De este modo "...para una misma ciudad, puede que existan áreas de influencia negativa y áreas de influencia positiva que, a veces son discontinuas y se presentan en el mapa en la forma de una serie de manchas unidas entre sí, por una especie de corredores o, incluso por líneas aéreas" ... "En los países subdesarrollados es frecuente que la población aparezca repartida en islas o archipiélagos separados entre sí, por espacios deshabitados o escasamente poblados, por lo que, en la época actual, también ocurre que la acción de las ciudades se ejerce sobre estas islas, cuya población aumenta, mientras que otras zonas permanecen marginadas; de este modo, a la discontinui-

dad del poblamiento viene a añadirse una discontinuidad de las áreas de influencia de las ciudades, cuyo espacio regional, resulta heterogéneo" (13).

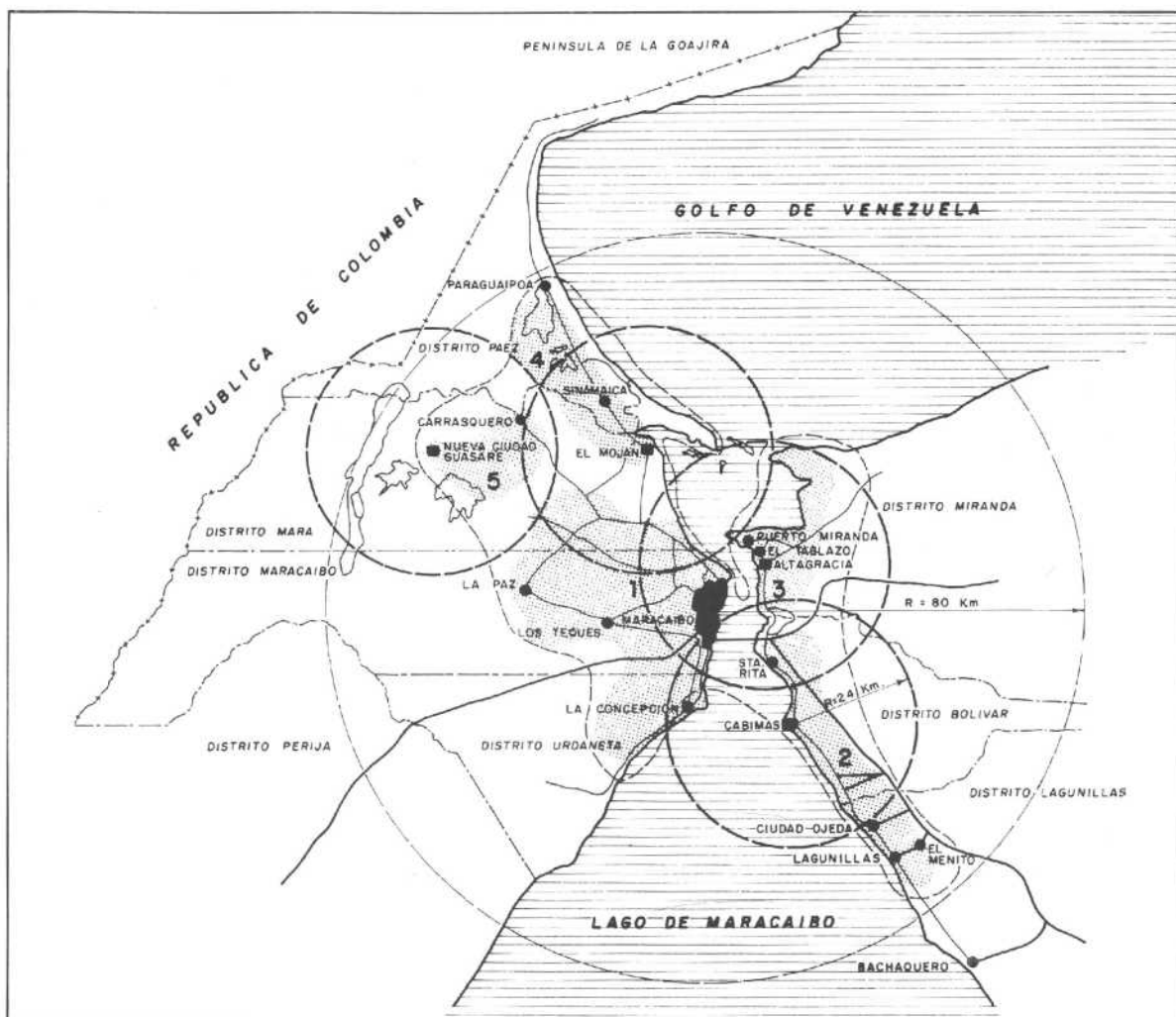
En definitiva, el Área Metropolitana de Maracaibo que se propone, basándose en los comentarios anteriores, estaría inscrita en un círculo de 80 kilómetros de radio, teniendo como centro de gravedad la ciudad de Maracaibo. En grandes líneas, abarcaría los siguientes espacios:

— Costa Occidental del Lago: Maracaibo y parte de los Distritos Urdaneta, Maracaibo, Mara y Páez. Los centros urbanos incluidos serán, además del núcleo, La Concepción, Los Teques, La Paz, San Rafael de Mara, El Moján, Sinamaica, Carrasquero y Paraguaipoa.

— Costa Oriental del Lago: Parte de los Distri-

(13) DOLLFUS, OLIVER (1976): *El papel de las ciudades con respecto a su entorno y en la formación de las regiones en*

países subdesarrollados. Colección Nuevo Urbanismo. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.



LEYENDA: AREA METROPOLITANA DE MARACAIBO SUS SISTEMAS URBANOS.	Título: SUB SISTEMAS URBANOS.				
	INVEST. JOSE HENRIQUEZ SEVERIN I.S.A. FACULTAD DE ARQUITECTURA UNIVERSIDAD DEL ZULIA				
Estudio: EL CONCEPTO DE AREA METROPOLITANA Y SU APLICABILIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL: EL CASO MARACAIBO Y LA REGION ZULIANA EN VENEZUELA.		Dibujo: G.C.V.R.	Fecha: EPT.-85	Escala: 1=100.000	Mapa: 3

tos Lagunillas, Bolívar y Miranda, en los que están localizadas las ciudades de Cabimas, Ciudad Ojeda, Lagunillas, Santa Rita, Puertos de Altigracia, El Tablazo y Puerto Miranda.

Como se puede apreciar, en este área se sitúan ciudades de primer orden y rango mediano y pequeño, como asimismo, espacios semi-vacíos en casi todos los distritos. Por otra parte, los centros conforman sub-sistemas urbanos ya estructurados o en vías de estructuración. A groso modo, los subsistemas serían los siguientes (ver Mapa n.º 2):

1. Sub-sistema Maracaibo-La Concepción-Los Teques-La Paz-Santa Cruz de Mara.
2. Sub-sistema Cabimas-Ciudad Ojeda-Lagunillas.
3. Sub-sistema El Tablazo-Puertos de Altigracia-Puerto Miranda.

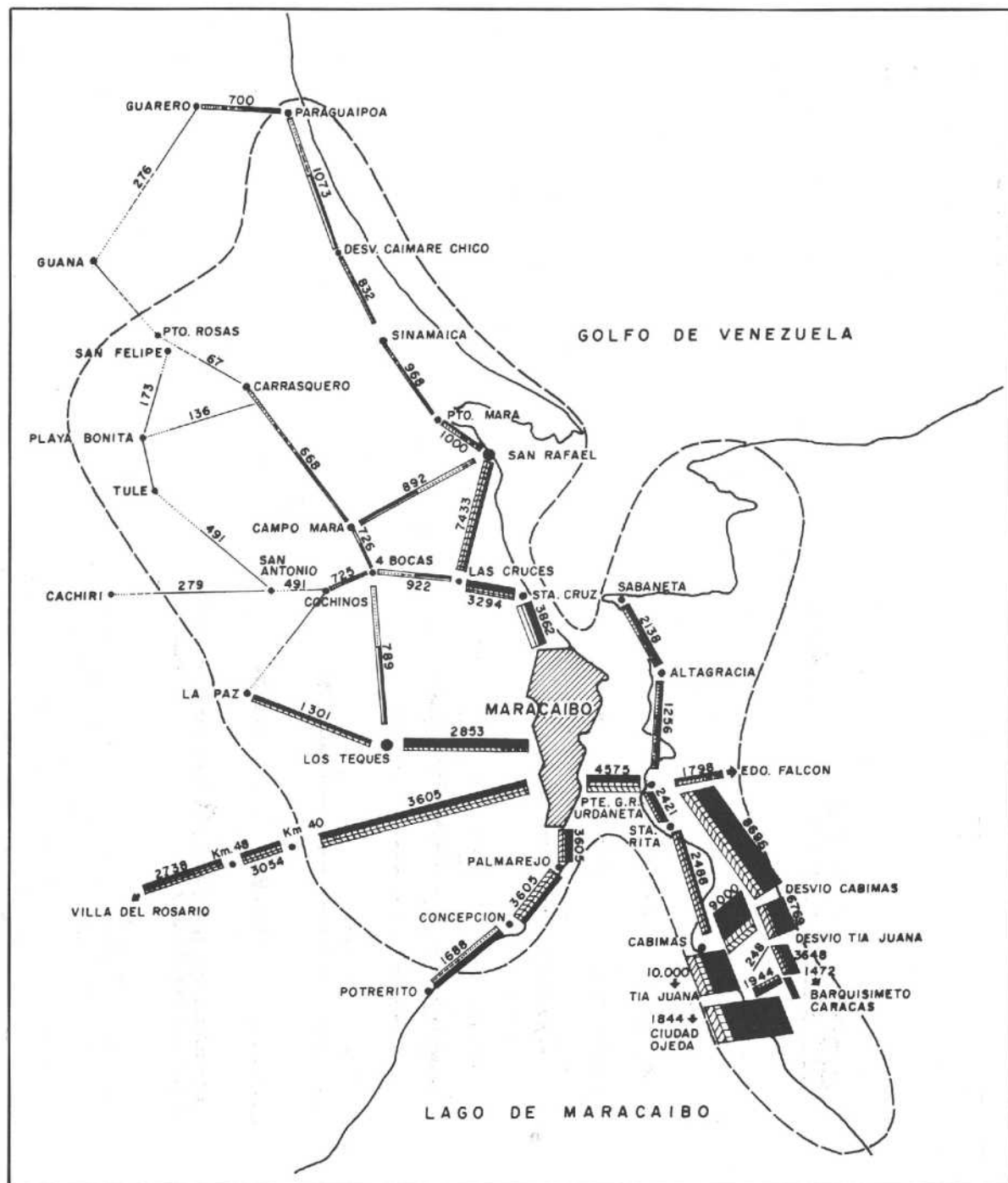
4. Sub-sistema Sinamaica-El Moján-Paraguai-poa; y

5. Sub-sistema Carrasquero-Nueva Ciudad Guasare (ver Mapa n.º 3).

Los límites precisos de este Area Metropolitana estarían dados por la envolvente que abarca las zonas entre las cuales se origina una mayor cantidad de flujos, tanto de pasajeros como de carga, y que se señalan en el Mapa n.º 4.


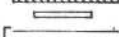

En cuanto al rol que ha desempeñado Maracaibo sobre el área anteriormente descrita, es preciso hacer algunas consideraciones generales que ameritan estudios de mayor profundidad, enmarcados dentro de un enfoque de dinamismo histórico, lo cual no es el objetivo de este trabajo. Por tal motivo, los comentarios transcritos a continuación, tienen sólo un carácter muy preliminar.

Hablando en forma general, parecen existir tres



LEYENDA:

FLUJOS DE VEHICULOS/DIA-1972

 VEHICULOS PARTICULARES Y ESTATALES
 TRANSPORTE COLECTIVO
 CARGA
 MENOS DE 500 VEHICULOS
 500 VEHICULOS PARTICULARES Y ESTATALES
 COLECTIVOS
 CARGA

ESCALA DE DISTANCIA 0 25 50 Km.

Croquis elaborado por el Dr. Chau desde los datos proporcionados por el laboratorio de LUZ-Mebo. 5-77

Estudio: EL CONCEPTO DE AREA METROPOLITANA Y SU APLICABILIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL:
EL CASO MARACAIBO Y LA REGION ZULIANA EN VENEZUELA.

Titulo:

FLUJOS DE VEHICULOS
DIA 1984

INVEST. JOSE HENRIQUEZ SEVERIN
I.S.A.
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDAD DEL ZULIA

Dibujo:
G.C.V.R.Fecha:
SEPT.-85Escala:
GRAFICAMapa:
4

tipos de situaciones, en los países subdesarrollados, de las ciudades importantes, con respecto a su área de influencia:

- La ciudad es indiferente a su entorno.
- La ciudad absorbe y degrada su entorno.

— La ciudad, mediante redes de comunicación, da origen a una región que aparece estructurada mediante flujos que se equilibran.

Estas situaciones pueden combinarse de un modo aparentemente contradictorio, o sucederse

en el tiempo, siguiendo un proceso presumiblemente más lógico.

Aplicadas estas situaciones al caso de Maracaibo, parece ser que se han cumplido las tres, pero en una secuencia particular, caracterizada por el cumplimiento de la primera situación de indiferencia, en el lapso comprendido entre 1935 y 1950 aproximadamente, para luego entrar en una situación combinada de degradamiento y estructuración del entorno que se prolonga hasta la actualidad, afectando diferentes ámbitos del área de influencia.

Las características más notorias de las situaciones por las que habría atravesado Maracaibo, son las siguientes:

Primera situación: de indiferencia. El crecimiento acelerado de la ciudad, a partir de 1935, no modificó de manera visible las zonas rurales vecinas. Maracaibo enlazaba con el exterior, recibiendo de fuera su equipamiento y aprovisionamiento. La población en razón de la actividad petrolera y los servicios complementarios era atraída, principalmente, desde otras regiones, especialmente desde los Andes Venezolanos. La ciudad pasó a constituir un núcleo primordialmente comercial y de servicios administrativos y financieros de apoyo a la actividad petrolera.

Segunda situación: de estructuración y degradación combinadas. El proceso de estructuración se orienta hacia el Sur, principalmente, basado en las actividades ganaderas para las cuales existía un mercado urbano seguro, originado por el crecimiento de Maracaibo y Caracas; las inversiones para implementar la ganadería, las efectuaron capitalistas de Maracaibo, cuyo poder económico se vio acrecentado gracias al petróleo. "...El dinero repartido por las petroleras hizo innecesario durante algún tiempo, el mantenimiento de actividades agrícolas locales, los circuitos tradicionales se fueron desorganizando progresivamente". "...Sin embargo, el deseo de las autoridades venezolanas de depender menos estrechamente del exterior y la formación de una burguesía de negocios en Maracaibo, han llevado a que los responsables de la economía se interesen de nuevo por los problemas del desarrollo comercial. Este ha sido fomentado por una red de buenas carreteras y por el tendido de redes eléctricas, inversiones que han resultado más fáciles de realizar gracias a los royalties del petróleo... grandes extensiones de selva han sido desbrozadas y transformadas en tierras de pastos. Pero esta transformación del paisaje se efectúa, al principio, en forma salvaje y desordenada y aún conserva las huellas de una economía en que sigue siendo la regla, el despilfarro de las energías..." (13).

Los réditos provenientes de la actividad petrolera hicieron posible, como en toda Venezuela, el progreso de la zona Sur del Lago, que estaba dotada de suficientes ventajas naturales para la ganadería comercial. El tendido de las redes de energía y viales hacia esa zona permitió el nacimiento de la especialización en los rubros de carne y leche,

dando lugar a la instalación de industrias en Machiques y Villa del Rosario, que originaron, a su vez, el progreso de estas ciudades. De este modo, la región se estructuró hacia el Sur, dando origen a un activo comercio en la forma de flujos de intercambio recíproco.

Con respecto al entorno agrícola inmediato, es decir, las partes rurales de los Distritos Urdaneta, Maracaibo, Mara y Páez, en especial La Goajira, la situación ha sido de degradación del entorno. Esta situación queda de manifiesto por el hecho de que los efectos de "drenaje" superan a los de irrigación, de modo que la ciudad se presenta en forma parasitaria atrayendo los elementos jóvenes y escolarizados del campo, con lo cual se produce el fenómeno de envejecimiento de la población en las localidades rurales, que va acompañado por el derrumbamiento de sus estructuras propias. Otras manifestaciones son la ruina de los suelos, como es el caso de La Goajira, debido a su puesta en explotación, sin las debidas precauciones, además "...la ciudad, al controlar el comercio y el movimiento de fondos de las zonas rurales, obtiene una renta bancaria y comercial alimentada por todas las transacciones rurales en las que se compran caros los productos urbanos y se ceden baratas las producciones agrícolas... De este modo, se produce una movilización del ahorro rural en beneficio de la ciudad" (13).

El caso de los Distritos Mara y Páez es ilustrativo, en relación a esta situación de degradación.

"La Micro-Región Guasare-Carrasquero-Distrito Mara, constituye un área deprimida y prácticamente estancada, por las siguientes razones:

— Conforman un espacio, cuyas actividades son la agricultura y ganadería extensivas con bajísimos niveles de productividad y poca diversificación productiva, esta situación se hace presente a pesar de la relativa cercanía de Maracaibo, ciudad que por su importancia y vitalidad urbana, configura un mercado seguro para toda la producción que pueda obtenerse del área".

— El proceso de poblamiento "...ha ido perdiendo la vitalidad hasta el punto que la tasa de crecimiento poblacional del Distrito Mara es la más baja de la Región Zuliana y su centro poblado más importante, Carrasquero, presenta una situación de virtual estancamiento poblacional".

— "La infraestructura básica: Sistema de centros, red vial, de regadío, etc., es elemental, dejando grandes espacios no intervenidos e inexplorados. Esta situación requiere de prontas soluciones" (14).

— Con respecto a la Costa Oriental del Lago, su progreso fue originado y facilitado por las actividades extractivas de hidrocarburos y gas, en virtud de las cuales surgieron ciudades como Caimas, Ciudad Ojeda, Lagunillas, Bachaquero y Mene Grande, sin embargo, el carácter especialmente puntual de la actividad extractiva, conformó enclaves típicos que tuvieron escasa influencia en su entorno. Así, es posible apreciar que, a pesar de la vitalidad que han demostrado estos centros,

(14) I.S.A. "Proyecto Ciudad Guasare" (1983): *Estudios de Ordenamiento Territorial en la Micro-Región Guasare-Carras-*

quero, Proyecto Conjunto Corpozulia L.U.Z., pp. 132-133. Maracaibo.

a través de su crecimiento explosivo y desordenado, las áreas rurales permanecen semivacías, conformando virtuales "desiertos" de poblamiento y de actividad humana.

Recapitulando lo expresado anteriormente, se puede decir que el Área Metropolitana de Maracaibo es heterogénea debido a la co-existencia de sub-áreas de influencia positiva y sub-áreas de influencia negativa: la de influencia positiva se irradió a partir del núcleo hacia la zona Sur del Lago y la Costa Oriental, para lo cual influyó fundamentalmente la explotación de hidrocarburos. La influencia negativa se hace sentir, aún, en las zonas más próximas ubicadas al Noroeste de Maracaibo, en las que se puede constatar una discontinuidad en el poblamiento y en las actividades productivas, alternando espacios relativamente poblados que conforman islas o archipiélagos de poblamiento, con espacios casi deshabitados "sectores de desiertos urbanos que, sin embargo, no son desiertos humanos" (15).

La circunstancia antes descrita parece estar señalando que Maracaibo, debido a su rápido crecimiento, en especial a partir de 1960, no ha tenido el tiempo suficiente para estructurar completamente su Área de influencia.

2. LA PLANIFICACION METROPOLITANA; ENFOQUES ACTUALES PARA ACELERAR EL DESARROLLO DE UN AREA METROPOLITANA

En el sub-capítulo anterior, se dejó bosquejada una noción de Área Metropolitana de Maracaibo, basada en factores espaciales sociales y económicos, usando una delimitación un criterio de nodalización, mediante el análisis de flujos poblacionales.

El enfoque general empleado fue el de Planificación Urbana Adaptativa, que centra su atención en los procesos urbanos y considera la metrópoli como "una compleja interacción de diversas partes interdependientes, entre sí, desde un punto de vista funcional, que se desarrollan en el tiempo en el intento de adaptarse a los contextos perennemente mudables en que se encuentran" (16).

Una pregunta lógica que surge, en este momento, es ¿cómo se puede planificar un área metropolitana definida en estos términos para acelerar su proceso de desarrollo que, como se ha visto, puede ser dispar en las diferentes áreas que la conforman, existiendo inclusive, zonas retrasadas, deprimidas o estancadas?

El tipo de planificación a usar en este caso, según el enfoque adaptativo, debe estar dirigido a influir de hecho, sobre algunas de las fuerzas actuantes en el proceso de desarrollo, tratando a la vez, de comprender cómo entidades y grupos interaccionan entre sí, a través de miles de actores implicados, y cómo el área metropolitana se desarro-

llará en el futuro. En este contexto, los problemas más difíciles de resolver son el modo en que las diferentes políticas administrativas, influyen sobre la economía y sus diversos sectores y el modo en que las actividades económicas se distribuyen entre las diferentes unidades administrativas locales, originando una implantación física relativamente permanente.

La implantación física tiene, por lo tanto, la función principal de acomodar los tipos de actividades, en los diferentes sectores urbanos y permitir las interacciones entre los individuos y grupos que dirigen estas actividades. Así "...la metrópoli físicamente bien diseñada, será aquella que tenga una ordenación espacial de canales y espacios adaptados, que facilite las interacciones y la localización de los usuarios... En conjunción con las mallas de vínculos y con los sistemas de actividades, la planta física es integrante del sistema económico-cultural y político total y debe ser tan flexible y adaptable al cambio, como lo requieran los cambios del sistema social... Una forma física que se adecúe con precisión a los aspectos procesuales del sistema social que acomoda, probablemente resulte un objeto bello, porque la belleza es una cualidad inherente a un sistema cuidadosamente concebido" (17).

Para dar respuesta a la pregunta planteada anteriormente, la planificación metropolitana propone dos diferentes enfoques, cuyas implicaciones políticas son también distintas:

— En enfoque de "campo urbano emergente" o "gran ciudad", que considera que el área metropolitana constituye "un espacio continuo, sin barreras, cuyas partes especializadas forman un todo único ...de tal manera que ...la localización de las personas y actividades no se ve afectada por la fricción del espacio teniendo todos los puntos del 'campo' relativamente igual acceso a todos los otros puntos, lo que implica una extraordinaria libertad de localización... Así, el campo urbano emergente sería equivalente a una gran ciudad y debería administrarse como tal".

— El enfoque de "conglomerado de subsistemas urbanos", en que cada subsistema constituye una unidad separada para el desarrollo, siendo a la vez área de mercado laboral potencial, para lo cual, es preciso detectar las vocaciones productivas y ventajas comparativas de cada unidad, con el fin de permitir "especializaciones funcionales" complementarias, tendentes a conformar un todo coherente. En este enfoque, la política pública debería luchar para articular el desarrollo de los subsistemas individuales, dentro de un contexto mayor —el área metropolitana— que tenga como objetivo de largo plazo la creación de una "gran ciudad" espacialmente dispersa (18).

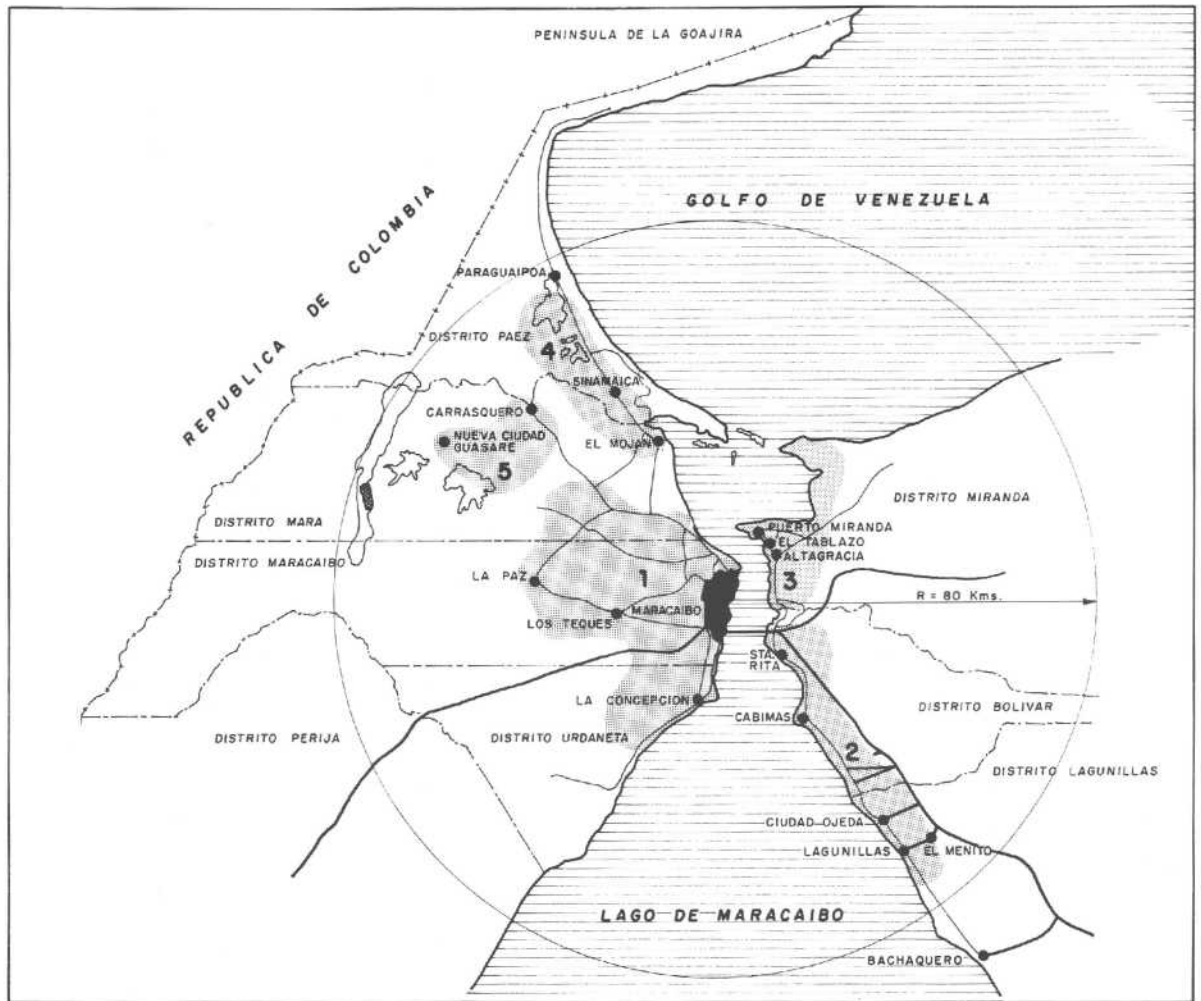
La aplicación de uno u otro enfoque, para la planificación de un área metropolitana específica, dependerá del grado de fluidez espacial que haya

(15) DOLLFUS, OLIVER (1976): *El papel de las ciudades con respecto a su entorno y en la formación de las regiones en países subdesarrollados*, pp. 253 y siguientes, Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

(16) FOLEY, DONALD L.: *op. cit.*, pp. 53 y siguientes.

(17) WEBBER, MELVIN M.: *op. cit.*, pp. 40 y siguientes.

(18) FRIEDMAN, JOHN; NACOCHEA, ANDRES (1970): "Algunos problemas de política de urbanización de la Región Capital de Chile", en *Revista EURE*, vol. 1, C.I.D.U., Universidad Católica, Santiago, Chile.



LEYENDA. 	Título: SUB SISTEMAS URBANOS				
	INVEST. JOSE HENRIQUEZ SEVERIN I.S.A. FACULTAD DE ARQUITECTURA UNIVERSIDAD DEL ZULIA				
Estudio: EL CONCEPTO DE AREA METROPOLITANA Y SU APLICABILIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL: EL CASO MARACAIBO Y LA REGION ZULIANA EN VENEZUELA.		Dibujo: G.C.V.R.	Fecha: SEPT.-85	Escala: 1=100.000	Mapa: 5

alcanzado, en el momento de iniciar su planificación.

Para el Area Metropolitana de Maracaibo, sería lógico aplicar el segundo enfoque de "conglomerado de subsistemas", debido, principalmente, a que los niveles de accesibilidad de las distintas sub-áreas que la conforman y sus niveles de desarrollo relativo, son muy diferentes. De este modo, el área metropolitana quedaría constituida por los cinco sub-sistemas ya señalados, tres en la Costa Occidental del Lago: 1) Maracaibo y ciudades satélites; 2) Sinamaica-El Moján Paraguaipoa; y 3) Carrasquero-Nueva Ciudad Guasare, y dos, en la Costa Oriental: 1) Cabimas-Ciudad Ojeda-Lagunillas; y 2) El Tablazo-Puertos de Altigracia-Puerto Miranda (ver Mapa n.º 5).

Teniendo como base este enfoque, la planificación del área debería encuadrarse dentro de una modalidad de acción específica, de manera de ase-

gurar el logro de los objetivos que se planteen, en la forma más rápida y eficiente posible.

El primer principio a cumplir en este sentido es que las políticas de desarrollo que se propongan, deben partir siempre de la situación presente. Así, si el área a planificar configura un espacio cuyo objetivo espacial fundamental es alcanzar un nivel de integración que permita su funcionamiento como un todo orgánico y coherente, el énfasis de la planificación debía dirigirse, en una primera etapa, a cada uno de los sub-sistemas urbanos detectados, para aprovechar sus potencialidades sub-utilizadas hasta el presente y en una segunda etapa, centrar su atención en el área total, considerándola como una sola unidad. Este hecho, sugiere desde ya, que en el aspecto político administrativo, en lugar de alentar la noción de un solo gobierno metropolitano, sería más conveniente pensar en una descentralización selectiva, ciñéndose a la fi-

gura de un comité interinstitucional de coordinación de gestión (19).

Prosiguiendo en la línea de pensamiento bosquejada, sería necesario plantear los objetivos fundamentales a lograr para cada subsistema en particular y luego para el área total. Con carácter preliminar, se proponen, en el orden espacial, los siguientes:

a) Lograr la especialización funcional de cada sub-sistema teniendo como marco de referencia, la conveniencia del Área Metropolitana total.

b) Acelerar la tasa de crecimiento económico y demográfico de los sub-sistemas periféricos que, en la actualidad, muestran signos de declinación o estancamiento, como son Guasare-Carrasquero y el Moján-Sinamaica-Paraguaipoa.

c) Estructuración de cada sub-sistema como áreas de mercado laboral, mediante un conjunto de acciones denominadas internalizantes (20).

Objetivos para el Área Metropolitana total (2.^a Etapa).

a) Integración de los cinco sub-sistemas planteados, mediante un conjunto de "acciones sistematizantes", facilitando movimientos de "commuting" de personas entre los centros urbanos involucrados y el traslado de materias primas y productos en general.

b) Preservación y perfeccionamiento del orden ambiental, especialmente en las zonas con vocación turística (21).

Las ventajas de la aplicación de este enfoque serían múltiples, siendo quizá la más importante posibilitar la unicidad de los esfuerzos regionales en torno a los objetivos definidos para dinamizar el proceso de desarrollo y neutralizar la exagerada "polarización interna" ejercida actualmente por Caracas, la ciudad capital del país.

Las acciones a desarrollar tendrían de acuerdo a lo anterior, como principal objetivo, alcanzar las respectivas especializaciones funcionales complementarias, para las cuales, cada sub-sistema tiene ventajas comparativas, de acuerdo al detalle siguiente:

Sub-sistema 1.—Especialización funcional: Side-

rurgia e industrias eslabonadas, especialmente intermedias, servicios en general, con énfasis en el terciario superior, comercio y financieros.

Sub-sistema 2.—Especialización funcional: Actividades extractivas del petróleo y gas; industria metalmeccánica con énfasis en equipos y partes para las actividades extractivas, servicios en general, especialmente los financieros.

Sub-sistema 3.—Especialización funcional: Industria Petroquímica, pesca y turismo.

Sub-sistema 4.—Especialización funcional: Turismo y Pesca.

Sub-sistema 5.—Especialización funcional: Minería del carbón, agroindustrias, agricultura y ganadería en general.

Evidentemente, la obtención de las especializaciones bosquejadas, requeriría de una planificación cuidadosa de mediano o, tal vez, largo plazo, dando lugar a la conformación de diversos programas y proyectos específicos, cuya realización significaría inversiones importantes para las cuales, en el actual momento, ni quizá en el mediano plazo, el país no dispondría de los recursos necesarios dadas las perspectivas actuales de la economía nacional. Sin embargo, el desarrollo planificado del Zulia, es un problema que no puede esperar, puesto que a medida que el petróleo se agota, la región progresivamente se estanca. Para esta inquietante realidad, existe al parecer sólo una respuesta: Una priorización rigurosa que jerarquice los proyectos de modo de encauzar el desarrollo hacia niveles acumulativamente más elevados, minimizando los costos.

En todo caso, es necesario tener presente que cualquiera sea la modalidad que asuma la política de desarrollo para el Área Metropolitana de MARACAIBO, una de las variables estratégicas a manejar, quizá la más importante, es la industrialización. Una industrialización bien concebida e implantada, puede modificar positivamente la organización espacial del área, en un plazo relativamente corto, neutralizando los efectos de los procesos de polarización y drenaje, excesivos, ejercidos por la ciudad capital como ocurre actualmente en Venezuela.

(19) CORPOZULIA - I.S.A. (1972): *Programa de Estudios Político-Administrativo-Institucionales*. Proyecto Nueva Ciudad Guasare. Maracaibo.

(20) BOISSIER, SERGIO (1972): "Industrialización, Urbanización, Polarización: hacia un enfoque unificado", en *Revista*

EURE, núm. 5, vol. II, C.I.D.U. Universidad Católica, Santiago, Chile.

(21) FRIEDMAN, JOHN; NECOCHEA, ANDRES: *op. cit.*, pp. 16 y siguientes.