REPUBLICA DE VENEZUELA
Ministerio de Obras Públicas
Dirección General de Recursos Hidráulicos

UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACION EN EL PROCESO DE PLANIFICACION REGIONAL

El Seminario sobre Desarrollo Urbano y Rural para el Año 2000
Mar del Plata, Argentina, 1974

Alfred Zinck

Departamento de Edafología
Unidad Hidrográfica I
Cagua, Mayo de 1975

Dirección de Información Básica
División de Edafología

Scanned from original by ISRIC – World Soil Information, as ICSU World Data Centre for Soils. The purpose is to make a safe depository for endangered documents and to make the accrued information available for consultation, following Fair Use Guidelines. Every effort is taken to respect Copyright of the materials within the archives where the identification of the Copyright holder is clear and, where feasible, to contact the originators. For questions please contact soil.isric@wur.nl indicating the item reference number concerned.

UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACION

EN EL PROCESO DE PLANIFICACION REGIONAL

El Seminario sobre Desarrollo Urbano y Rural para el Año 2000

Mar del Plata, Argentina, 1974

Cagua, Mayo de 1975

Alfred Zinck

2909

NOTA EXPLICATIVA

El presente informe es el relato de una experiencia, que le permitió al autor participar como invitado especial en la etapa preliminar de un proceso de planificación regional. La experiencia consistió en intervenir en un Seminario sobre Desarrollo Urbano y Rural para el Año 2000, el cual se celebró en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, entre el 29-11-74 y el 01-12-74. El mencionado evento había sido organizado conjuntamente por la Gobernación, el Ministerio de Obras Públicas y la Corporación de las Empresas de Estado de la Provincia de Buenos Aires, organismos éstos que tienen su sede en la ciudad de La Plata, capital provincial.

El objetivo general del seminario era el de crear una oportunidad de intercambio de ídeas y opiniones sobre la necesidad y el alcance de la planificación regional en el marco de la Provincia de Buenos Aires, la cual se encuentra sometida a un proceso de urbanización galopante, desordenada e incontrolada. Para tales fines, participaron a la reunión cerca de 180 personas, entre políticos y técnicos, todos estos relacionados de alguna manera con la problemática de organización espacial del territorio provincial. También habían sido invitados varios especialistas extranjeros, con la finalidad, por una parte, de presentar experiencias de planificación urbana, rural o regional realizadas o en vía de realizarse en sus respectivos países, y, por otra parte, de desempeñar la función de animadores de debates, conjuntamente

con los participantes argentinos, en el transcurso de trabajos en comisiones. De manera a facilitarles a los técnicos extranjeros la compenetración con los problemas de planificación vigentes en el espacio considerado, se efectuaron diversas giras por el Distrito Federal y por la Provincia de Buenos Aires, previamente a la realización del seminario (23-11-74 al 28-11-74).

El autor colaboró en el desarrollo de dicho seminario mediante la presentación de una conferencia portando sobre algunos aspectos de la planificación regional en Venezuela y mediante la participación a una comisión de trabajo.

La primera parte del presente informe corresponde a un análisis descriptivo del seminario y de las visitas previas. En la segunda, se reproduce la conferencia dictada por el autor en la oportunidad del seminario.

INDICE

PRIMERA PARTE:

INFORME DESCRIPTIVO DE UN VIAJE A LA REPUBLICA ARGENTINA. 6

I.- Introducción..... 7

II.- Visita de la Capital Federal y de la Provincia de Buenos Aires. 10

A.- Estadía en Buenos Aires..... 10

B.- Estadía en La Plata..... 19

C.- Viaje de La Plata a Mar del Plata..... 25

III.- Seminario sobre desarrollo urbano y rural para el año 2000... 31

A.- Ponencias presentadas..... 31

B.- Trabajo de las comisiones..... 41

C.- Sesión de clausura..... 44

IV.- Conclusiones e interés general del viaje..... 47

A.- Conocimiento de algunas realidades argentinas..... 47

B.- Participación en una modalidad original del proceso de planificación..... 50

C.- Establecimiento de contactos profesionales..... 50

SEGUNDA PARTE:

ASPECTOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN VENEZUELA... 52

I.- Introducción..... 53

II.- Las disparidades interregionales..... 56

A.- Los indicadores..... 56

B.- Las tentativas de regionalización del desarrollo..... 62

III.- Las tensiones intraregionales..... 74

A.- Naturaleza de los problemas de utilización del espacio.... 74

B.- Interdependencia de los problemas..... 78

C.- Tipos de acciones requeridas..... 80

PRIMERA PARTE

INFORME DESCRIPTIVO DE UN VIAJE A LA REPUBLICA ARGENTINA

1.- INTRODUCCION

"Contrariamente a lo que ocurre en otros países, inclusive muchos del ámbito latinoamericano, en la Argentina la organización del espacio urbano, rural y regional en general, en base a la formulación de sistemas que ataquen los problemas de un modo sistemático y orgánico, no ha sido materia de preocupación hasta el momento. Los únicos antecedentes, a que puede hacerse referencia, no han sido más que meros enunciados incorporados a algunas directivas del Gobierno, que insertados artificialmente dentro de conjuntos mayores de medidas o estrategias pierden peso y, por ende, debida prioridad. En todos los casos, se careció de una decisión política definida, que respaldara los enunciados a que se hace referencia. El planeamiento realizado hasta ahora en el país se ha limitado a estudios aislados de algunos centros, en su mayoría no implementados y que no constituyen más que pequeñas islas dentro de la realidad total. La Provincia de Buenos Aires forma parte de este contexto general". *

Las insuficiencias y fallas del sistema en materia de planificación son a la vez legislativas, administrativas y socio-sicológicas:

- legislativas: ausencia de leyes, reglamentos y estructuras jurídicas adecuadas o falta de sistematización de los mismos, dificultando el

---

* Citaciones extraídas de un corto folleto introductorio al seminario.

desarrollo de una política de planificación.

- administrativas: resistencias, falta de continuidad y ausencia de coordinación.
- socio-sicológicas: débil concientización de la comunidad en relación a los problemas y a la urgencia de la planificación; obstrucciones de ciertos sectores de la población; frustración de los técnicos.

Los problemas evocados anteriormente se plantean en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires bajo una forma más aguda que en otras partes y los mismos tienen tendencia a agravarse, debido a que la Capital Federal desborda cada vez más sobre el vecino espacio provincial a través de un proceso de urbanización prácticamente sin frenos. Esta situación crítica en cuanto a ocupación espontánea del espacio y la falta de instrumentos normativos, susceptibles de apoyar las acciones de ordenamiento territorial, son los motivos principales, que llevaron a las autoridades administrativas de la Provincia a reunir un grupo de políticos y técnicos para discutir, en términos generales y a la vez aplicados al área bonaerense, de los problemas de desarrollo urbano y rural con miras al año 2000. Los objetivos perseguidos por la reunión fueron los siguientes:

- concientizar a los sectores del poder público sobre la importancia de la planificación.
- crear los canales adecuados de comunicación entre técnicos y los distintos sectores del poder.
- informar a la opinión pública en general.

Con el fin de lograr estos objetivos, los organizadores del seminario invitaron representantes de los diversos sectores de la comunidad: 80 legisladores (diputados y senadores), 20 representantes gremiales, 10 representantes empresariales, 50 técnicos en materia de planificación, 10 periodistas especializados y 10 invitados extranjeros, cuyas funciones se especifican más adelante.

Los invitados extranjeros beneficiaron de la organización de una serie de visitas previas al seminario, para familiarizarse con los problemas urbanos, rurales y regionales, cuya corrección requiere acciones de planificación, y para facilitar la formulación de soluciones tentativas por comparación con experiencias adelantadas en otros países. Se visitaron algunas de las principales ciudades provinciales y se realizó una gira aérea por el interior de la provincia, entre La Plata y Mar del Plata.

Después de describir los hechos más importantes observados en el transcurso de la visita realizada en la Capital Federal y en la Provincia de Buenos Aires, se analizan el desarrollo y el alcance del seminario. Por último, se presenta una pequeña síntesis sobre el interés general, que resalta de la corta experiencia vivida en territorio argentino.

II.- VISITA DE LA CAPITAL FEDERAL Y DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El viaje de Caracas a Buenos Aires se efectuó por la compañía de aviación brasileña VARIG, con escala y transbordo en Río de Janeiro. La VARIG tiene como característica sobresaliente la de no respetar sus horarios.

La llegada a Buenos Aires se realizó mediante el aeropuerto internacional de Ezeiza, que dista de unos 40 Km. del centro de la capital. Aparentemente, las instalaciones del aeropuerto son demasiado pequeñas en relación a la magnitud del tráfico. La capital argentina dispone además de un aeropuerto nacional para el tráfico interno (Aeroparque), el cual se encuentra situado en la margen septentrional de la ciudad, a lo largo del Río de la Plata.

Un comité de recepción, compuesto de tres técnicos del MOP de la Provincia de Buenos Aires, facilitó eficientemente las formalidades de entrada al país: el Arq. Hilario Zalba, asesor de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del MOP; el Arq. Edgardo Armanini, técnico de la misma entidad; y el Sr. Enrique Claverie, coordinador general del MOP de la Provincia de Buenos Aires con el CIMOP (Comisión Interministerial de todos los MOP provinciales y del MOP nacional).

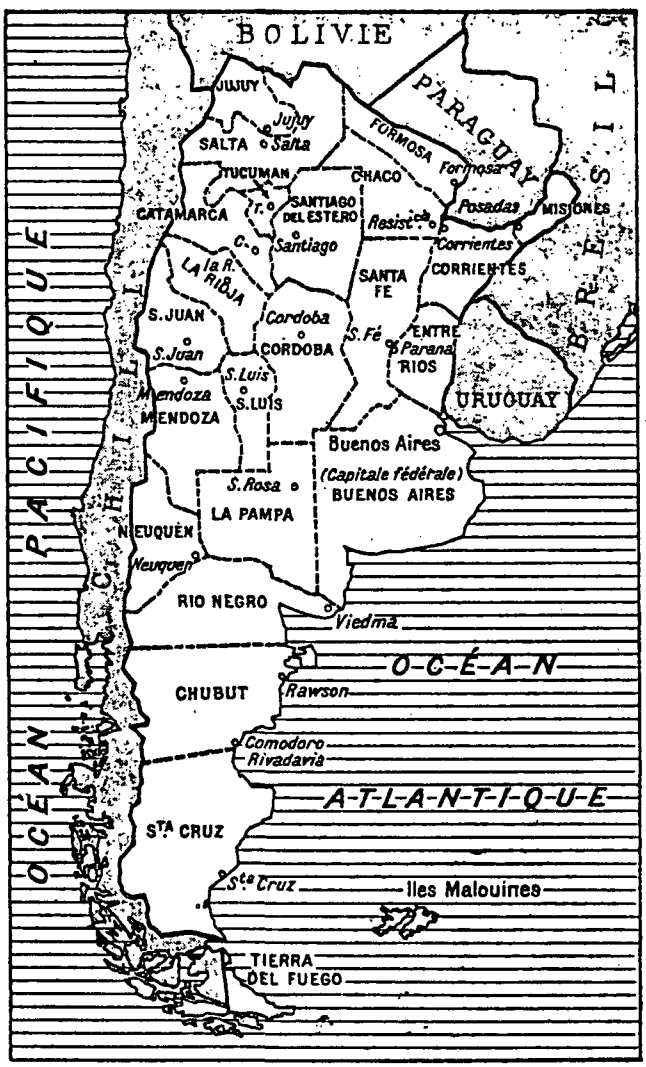
La compenetración con los problemas urbanos, rurales y regionales en general, vigentes en el área ocupada por el Distrito Federal y la Provincia de Buenos Aires, ha sido facilitada por una serie de visitas realizadas en las aglomeraciones de Buenos Aires y de La Plata, así como por una gira aérea entre La Plata y Mar del Plata. A continuación, se hace un análisis descriptivo de lo observado.

A.- ESTADIA EN BUENOS AIRES (23 y 24-11-74).

1.- Características generales de la aglomeración bonaerense.

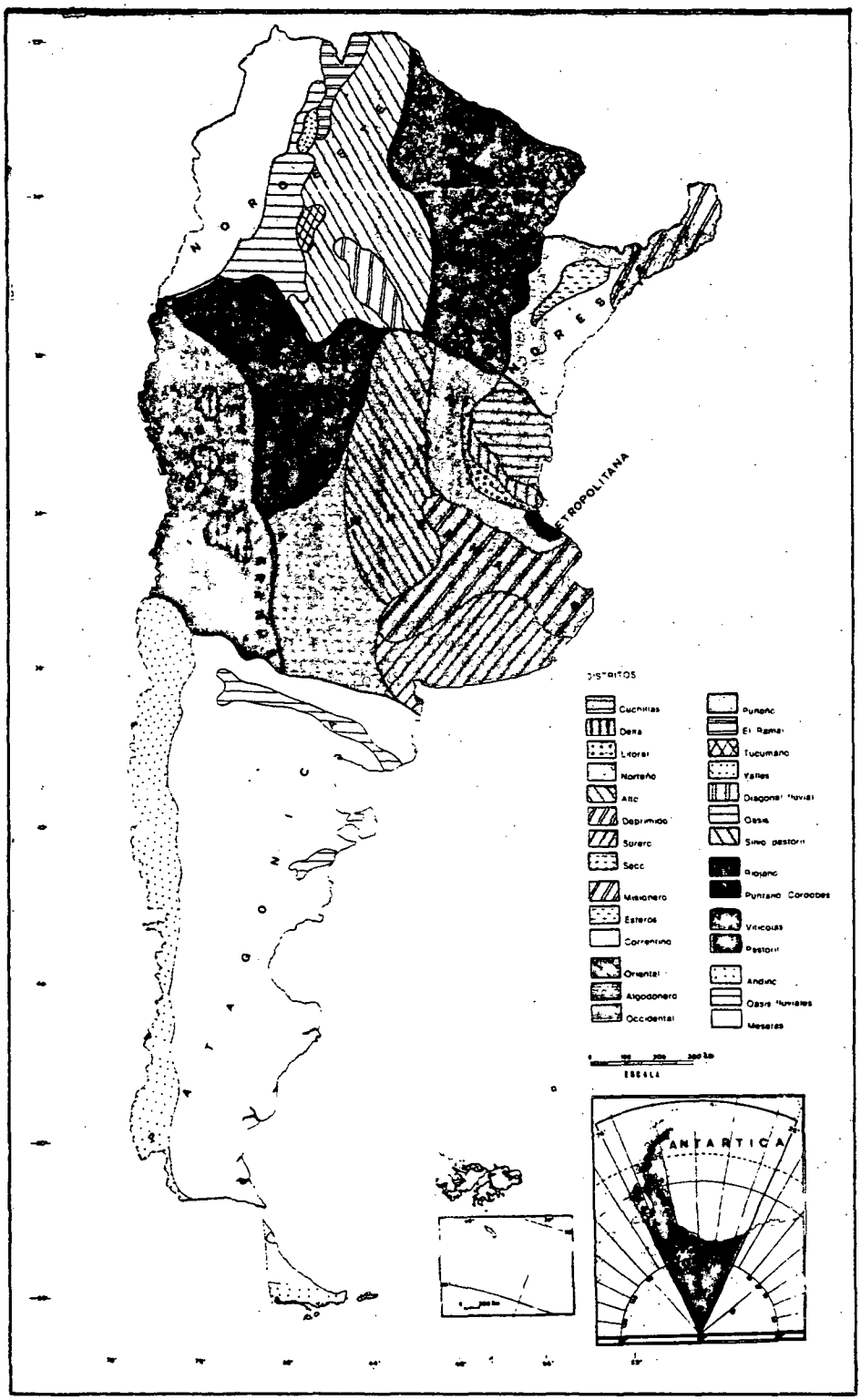
Una breve estadía de un día y medio permitió tomar contacto con solo al

FIG. 1.- LAS PROVINCIAS DE ARGENTINA



Fuente: J. Touchard et A. Rouquié - La République Argentine. PUF, Paris, 1972.

FIG. 2.- LAS REGIONES GEOGRAFICAS DE ARGENTINA



Fuente: O. Ferroni y R. Chiozza - El país de los Argentinos N° 18, División Regional.

gunos de los grandes problemas, que presenta la aglomeración bonaerense.

- Desde fines del siglo pasado, Buenos Aires es capital de la República Argentina y distrito federal, artificialmente delimitado por el Río de la Plata al NE, el Riachuelo al SE, y la Avenida General Paz (autopista intra-urbana) por el SO y el NO. El espacio así circunscrito cuenta actualmente con 3 millones de habitantes, concentrados en una superficie de 20.000 Ha.
- Fuera de los límites antes mencionados, sigue el área urbana construida, sin discontinuidad en relación al Distrito Federal, formando una media corona periférica a lo largo del borde meridional de la capital. En dicha área, que constituye con la capital federal la aglomeración del Gran Buenos Aires, se encuentran reunidos otros tantos 3 millones de habitantes.
- En fin, en sus márgenes situados hasta más de 50 Km. del centro de la ciudad, la aglomeración urbana se continúa de manera más difusa en cuanto a densidad de ocupación del espacio, mediante 7 a 8 sectores de disposición radial y de trazado longitudinal, prolongando el Gran Buenos Aires en forma de tentáculos a lo largo de las principales vías de acceso a la ciudad (carreteras y líneas de ferrocarril) y sumando aproximadamente 3 millones más de habitantes.

Si bien los dos últimos sectores mencionados hacen parte administrativamente de la Provincia de Buenos Aires, la aglomeración bonaerense constituye

un solo cuerpo metropolitano, cuya gigantez es única en América Latina y que figura entre las 10 mayores áreas metropolitanas del mundo. En total, una población de alrededor de 9 millones de habitantes se concentra en un espacio de cerca de 150.000 Ha., lo que corresponde a algo menos del 40% de la población argentina reunida en una ínfima parte del territorio nacional.* A título de comparación, uno podría imaginarse toda el área plana de la Cuenca del Lago de Valencia integralmente cubierta por edificaciones.

Los problemas de infraestructura y servicios, que plantea una aglomeración de esta naturaleza, son de la magnitud de su tamaño: desmesurados. La expansión física sigue su proceso macrocéfalo, sin impedimentos de orden topográfico debido al carácter extremadamente plano del relieve.

2.- Visita de la ciudad: observación de algunos problemas urbanos.

La visita de la ciudad se concretó en la observación de algunos aspectos representativos.

---

* Población y superficie del Territorio Nacional: 23,4 millones de habitantes (en 1970) repartidos sobre 2,8 millones de Km^2.
Población y superficie de la Provincia de Buenos Aires: 9 millones de habitantes (en 1970) repartidos en 0,3 millón de Km^2.
Sumando la población de la Provincia de Buenos Aires con la del Distrito Federal, se obtiene un total de 12 millones de habitantes, correspondiente aproximadamente al 50% de la población nacional en solo algo más del 10% de la superficie total del país.

a) El núcleo antiguo (casco de la ciudad).

Colinda con el puerto y presenta un diseño urbanístico perfectamente cuadriculado. Dos ejes viales perpendiculares forman la estructura básica: la Avenida 9 de Julio (N - S) y la Avenida de Mayo (E - O), cuya perspectiva se termina en ambas extremidades por dos grandes edificios públicos: el Congreso Nacional por una parte y la Casa de Gobierno (Casa Rosada) por otra parte. Todas las calles se cruzan a intervalos de 100 m., con ángulos rectos. Solo existen dos diagonales, las cuales siguen llamándose Diagonal Norte y Diagonal Sur, a pesar de tener nombres propios (Avenida Julio A. Roca y Avenida Roque Saenz Peña).

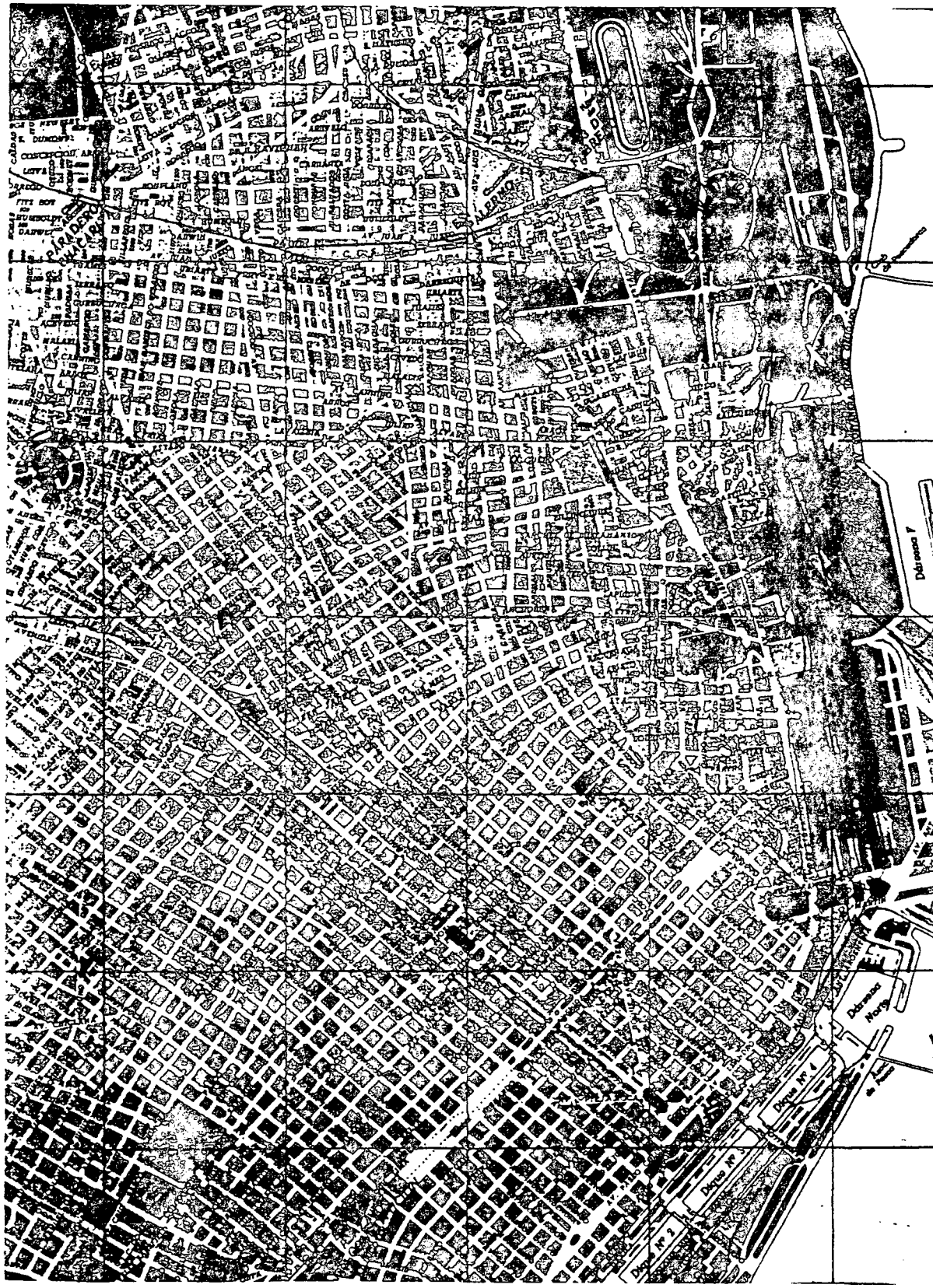
La ausencia de espacio disponible para nuevas construcciones y vías hace que el centro antiguo esté en plena renovación: desmantelamiento de cuadras enteras para la construcción de edificios modernos y para la abertura de ejes de circulación (Avenida 9 de Julio, por ejemplo). Solo quedan pocas casas coloniales intactas.

Esta zona constituye el sector comercial y administrativo central (funciones de city), donde el tráfico de automóvil está prohibido en varias calles (la Calle Florida en particular).*

---

* El tráfico de automóvil es tal que los poderes públicos se vieron en la obligación de prohibir el uso de los carros durante un día a la semana: los martes para los vehículos cuya placa termina por un número par, los jueves para los demás.

FIG. 3.- EL CENTRO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES - ESCALA 1:40.000



Fuente: Mapa de la Guía Peuser

b) La zona portuaria.

Observación de algunas instalaciones portuarias: frigoríficos industriales, centrales termoeléctricas (funcionando con carbón importado), astilleros de la Vuelta de Rocha (desembocadura del Riachuelo en el Río de la Plata). El Río de la Plata presenta graves problemas de polución.

c) Zonas residenciales de clases media y alta.

- Palermo: zona residencial construida según el estilo arquitectónico de los edificios parisinos de fines del siglo pasado y principios del actual, por arquitectos traidos especialmente de Francia. Calles arborizadas según el mismo estilo de origen (plátano, tilo).
- Belgrano: zona residencial moderna con magníficas quintas individuales.

d) Barrios pobres (villas - miseria).

Se visitaron varios barrios con construcciones similares a los ranchitos venezolanos (chapas de zinc y carton - piedra). En Argentina, dichos barrios reciben el nombre de villa - miseria. El origen de estas concentraciones de gente pobre es variado.

- En la zona portuaria: ranchos construidos sobre líneas de ferrocarril no funcionales, sin calles (vías de tierra de 3-4 m. de ancho), sin servicios comerciales, médico-sanitarios y educacionales en las proximidades inmediatas; alta densidad de la población, constituida principalmente por inmigrantes de origen rural, atraidos por el espejismo de em

pleos industriales durante el primer gobierno de Perón.

- En el cinturón periférico al Distrito Federal, en el Grán Buenos Aires (suburbios SE: Avellaneda, Quilmes): ranchos peri-urbanos, instalados en terrenos vendidos libremente por particulares con plazo de pago de 10-12 años. Las facilidades de pago y los precios más bajos de los terrenos situados lejos del centro de la ciudad (a 20 km. y hasta a 50 km. del mismo) atraen al sector más pobre de la población, que invierte todos sus recursos en la compra de una parcela, quedándose asi sin disponibilidades para asegurarse una vivienda decente. Este proceso de urbanización no controlada ocasiona gastos públicos sumamente altos, por tener el gobierno la obligación de implantar la infraestructura vial, los equipamientos (luz, agua, cloacas) y los servicios educacionales, médico-sanitarios, etc., en zonas de baja densidad de ocupación del suelo.

e) La zona de esparcimiento.

La zona de esparcimiento más importante se encuentra al Norte de la ciudad y ha sido ganada, mediante obras de relleno, sobre la vega de aluviación reciente del Río de la Plata: Parque 3 de Febrero, Jardines Botánico y Zoológico, campos deportivos (Club River Plate, Boca Juniors), Avenida Costanera (restaurantes típicos "Los Carritos"). Es en estos sitios que los Porteños vienen a recuperarse de la vida agitada de la capital argentina.

B.- ESTADIA EN LA PLATA (25 al 27-11-74).

1.- Características generales de la ciudad.

La ciudad de La Plata es la capital de la Provincia de Buenos Aires, la más extensa del país (cerca de 300.000 km^2., o sea algo más del 10% del territorio nacional).

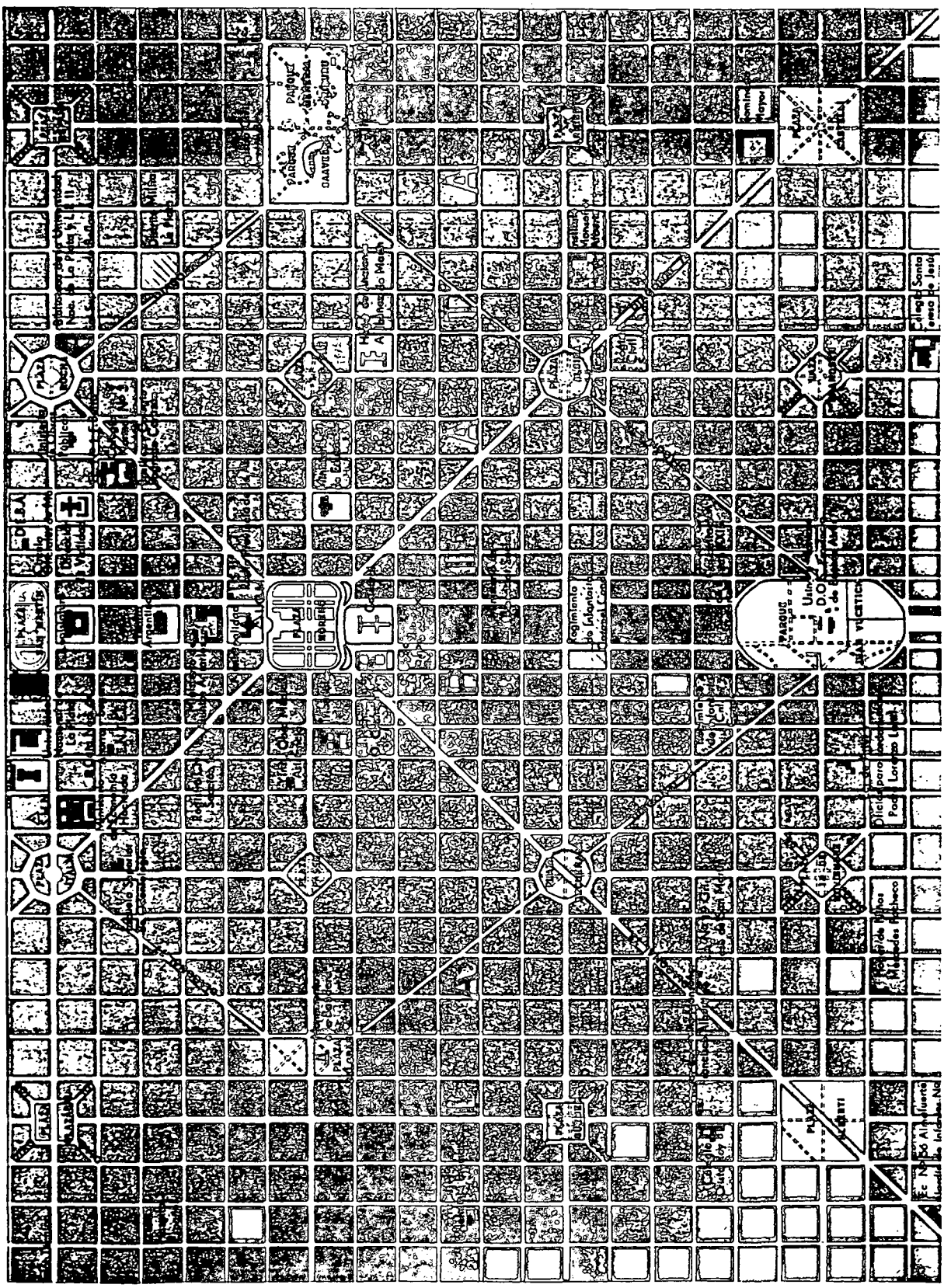
La Plata ha sido creada por una acción voluntaria a fines del siglo pasado (a partir de 1880), cuando Buenos Aires pasó a ser Distrito y Capital Federal, para desempeñar una doble función:

- ser capital de la Provincia bonaerense;
- ser el puerto de exportación de los productos agropecuarios hacia Inglaterra, en substitución del puerto de Buenos Aires, lo que en realidad nunca llegó a materializarse debido al peso de la capital federal.

El diseño de la ciudad ha sido totalmente planificado por urbanistas franceses y alemanes. El cuadriculado urbano es perfecto, con manzanas regulares limitadas por anchas avenidas arborizadas (principalmente tilo, secundariamente plátano). Cada 6 cuadras, en todas las direcciones, se encuentra una plaza-jardin o plaza-parque. De las plazas más importantes parten diagonales, que tienen por efecto acortar los desplazamientos pedestres de la población. Este trazado urbanístico de conjunto se presenta generalmente como un modelo de diseño.

La ciudad cuenta actualmente con aproximadamente 400.000 habitantes (cerca de 500.000 habitantes para el Grán La Plata). Su expansión física si-

FIG. 4.-EL CENTRO DE LA CIUDAD DE LA PLATA - ESCALA 1:20.000



Fuente: MOP de la Provincia de Buenos Aires, Dirección de Geodesia

gue sin freno de orden natural (topografía totalmente plana), principalmente en dirección a Buenos Aires a lo largo de la carretera que une las dos ciudades. El plan urbanístico original de La Plata fue concebido en función de una expansión de la ciudad orientada predominantemente SO - NE, en dirección al nuevo puerto que debía substituir al de Buenos Aires. Sin embargo, la atracción de la capital federal se manifestó tan fuerte, que el desarrollo urbano se orientó espontáneamente hacia ella, en dirección perpendicular a la prevista. La presencia de un gran parque de esparcimiento (Parque Pereyra Iraola), situado a media distancia entre ambas aglomeraciones, obstaculiza felizmente la formación de una gigantesca conurbación, cuyo crecimiento sería incontrolable y cuya administración infactible.

La expansión actual de La Plata se manifiesta basicamente bajo las dos modalidades siguientes:

- construcción reciente de algunos edificios altos en el centro de la ciudad, substituyendo construcciones bajas de principios de siglo;
- extensión en las margenes de la ciudad, prolongando escrupulosamente el diseño cuadriculado original.

2.- Funciones de la ciudad.

En comparación con la vida agitada y la circulación enloquecedora de Buenos Aires, La Plata es una ciudad tranquila de estilo provincial. La misma desempeña varias funciones.

a) Función administrativa.

La función principal de la ciudad es administrativa, por ser la misma capital de la Provincia de Buenos Aires: presencia del gobierno provincial con el conjunto de sus ministerios, cuerpos deliberantes, etc. Es de hacer notar que la división político-administrativa del territorio argentino en provincias corresponde aproximadamente a la de Venezuela en estados. La provincia tiene sus propias instituciones políticas y administrativas, y goza de una gran autonomía de decisión y ejecución. El gobernador provincial es electo al sufragio universal y forma libremente su gobierno. La fortaleza de la autonomía provincial es el factor principal, que explica el hecho de que Argentina no ha logrado, hasta la fecha, implementar su Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, creado en 1966. Este último divide al país en 8 regiones de planificación, cuya delimitación desagrega a veces una provincia en varios pedazos (la Provincia de Buenos Aires está distribuida entre tres regiones diferentes). La provincia se divide a su vez en partidos (municipios), encabezados por un intendente y subdivididos en cuarteles.

Debido a esta función de capital provincial, La Plata cuenta con un importante porcentaje de empleados públicos. La aspiración de la mayoría es desempeñar tal función, a pesar de lo bajo de los sueldos. Un técnico de nivel universitario gana mensualmente 2.000 pesos en sus primeros años de carrera, o sea 200 dólares al cambio oficial, mientras que el alquiler de un apartamento de dos dormitorios sube fácilmente a 2.700 pesos. La jornada de trabajo limi-

tándose a un horario corrido de prácticamente medio día, es factible cumplir con un segundo empleo, generalmente una actividad privada, que permite redondear sustancialmente el ingreso mensual.

b) Otras funciones.

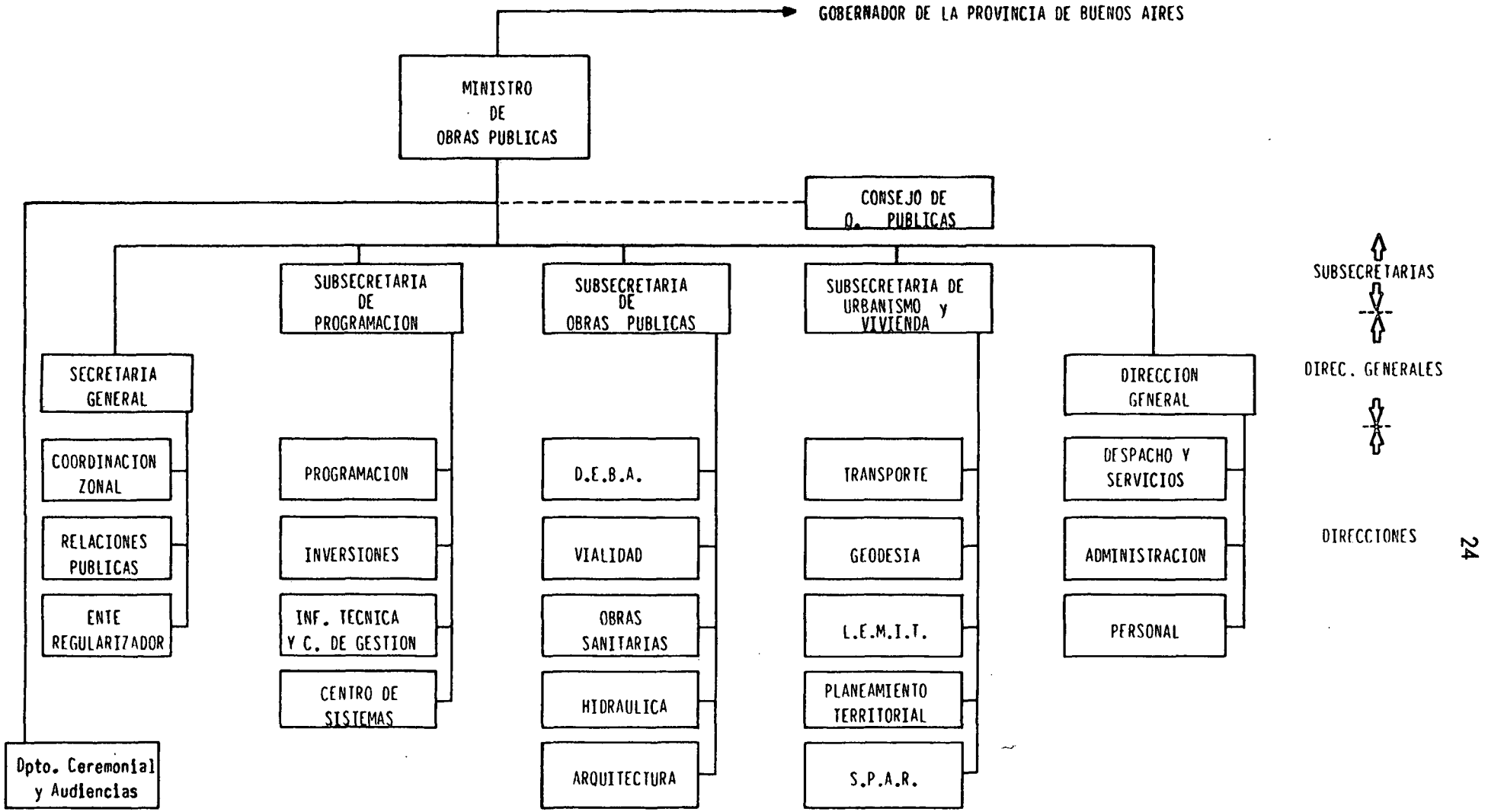
- La Plata es también un importante centro universitario.
- La actividad industrial se resume a la presencia de la más importante refinería de petróleo del país (petróleo de Comodoro Rivadavia, explotado, refinado y comercializado por Y.P.F., o Yacimientos Petrolíferos Federales), y a la industria petroquímica, cuyas instalaciones se encuentran en las márgenes del Río de la Plata, al Norte de la ciudad, y separadas de la misma por una zona verde.

3.- Contactos con funcionarios del MOP provincial.

La Plata es la sede de los ministerios del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. El MOP provincial dispone de un edificio, donde trabajan alrededor de 3.000 empleados. No tiene oficinas regionales o locales en el interior de la provincia.

El contacto se estableció básicamente con la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, organizadora del Seminario sobre Desarrollo Urbano y Rural para el Año 2000.

El organigrama adjunto señala las principales funciones desempeñadas por el MOP provincial a través de sus diversas dependencias. Es interesante notar que, además de los despachos clásicos (vialidad, cloacas, agua, etc.),existe



NOTA:
Ente Regularizador: Ente Regularizador de la Vivienda.
D.E.B.A.: Dirección de la Energía de la Provincia de Buenos Aires.
L.E.M.I.T.: Laboratorios de Ensayo de Materiales e Investigaciones Tecnológicas.
S.P.A.R.: Servicio de Agua Potable y Saneamiento Rural.

FIG. 5.- ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

NIVEL SUPERIOR

Dirección Centro de Sistemas
Actualizado al 19-VI-74

una Dirección de Ordenamiento Territorial, que se ocupa de planificación regional e integra las obras locales en un conjunto de acciones más globales y más integradas.

C.- VIAJE DE LA PLATA A MAR DEL PLATA (28-11-74).

Para proporcionarles a los invitados extranjeros la posibilidad de obtener una mejor visión de conjunto del espacio provincial, se combinó el traslado a Mar del Plata, sede del seminario, con una gira aérea por una parte de la provincia (2 avionetas de 6 puestos, pertenecientes al mismo MOP).

1.- Trayecto La Plata - Buenos Aires - Zárate - Buenos Aires.

a) Visión panorámica de La Plata.

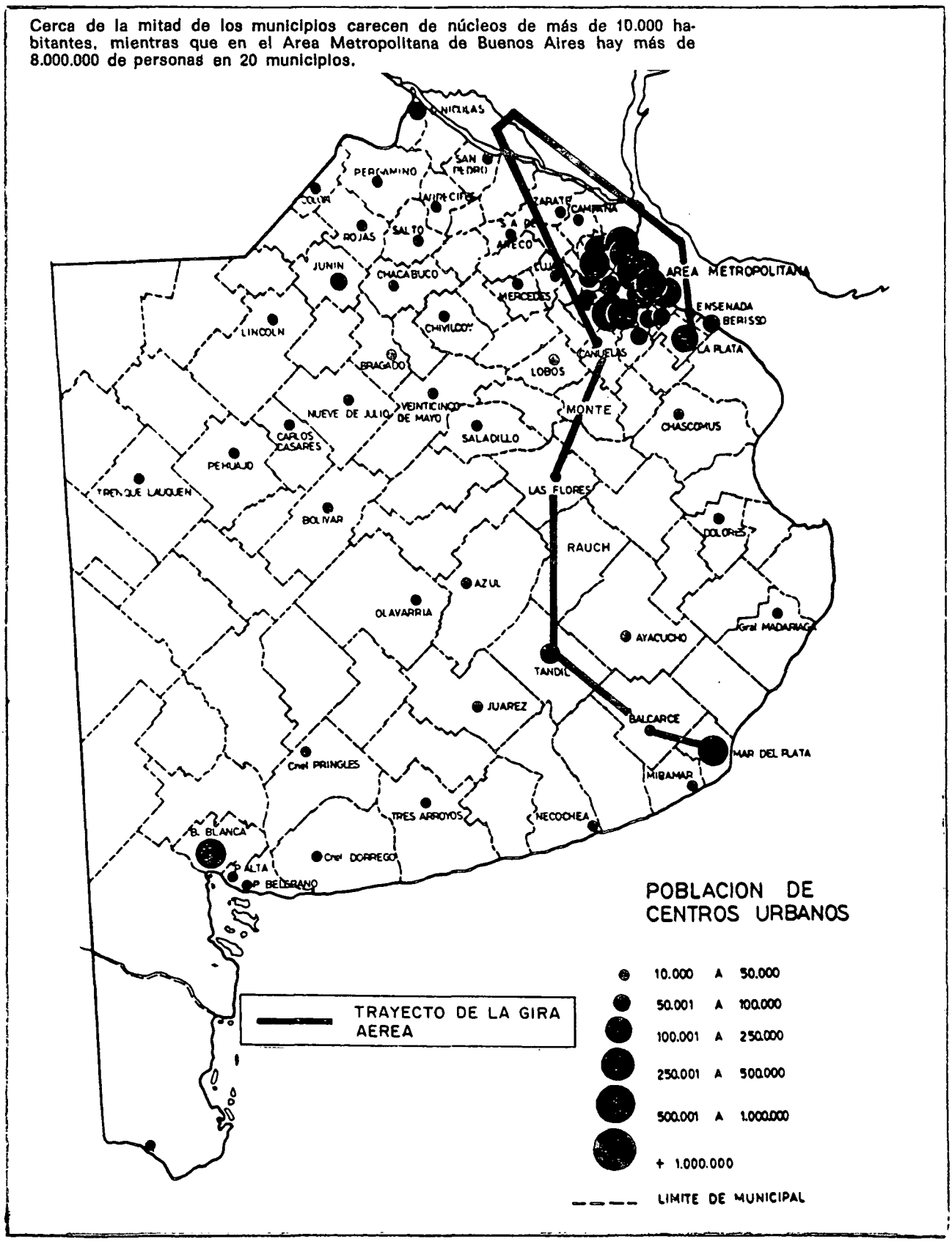
El diseño urbanístico de La Plata, perfectamente planificado, aparece como un enorme tablero de ajedrez.

b) Tramo La Plata - Buenos Aires.

Se efectuó volando a lo largo de la línea de contacto entre el Río de la Plata y la tierra firme.

- El Río de la Plata constituye un ancho estuario (40-50 km. de ancho), que se asemeja a un mar interior. Dicho estuario es muy poco profundo; en la mayor parte de su extensión, la profundidad no pasa de 1 - 2 m. El color de las aguas es rojo-marronuzco, denotando una importante carga sólida, suministrada conjuntamente por los ríos Paraná y Uruguay. La sedimentación es de tal magnitud que, para mantener abierto un canal de navegación que permita el acceso al puerto de Bue

FIG. 6.- LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES



Fuente: R. Makobodzky - La Provincia de Buenos Aires. Rev. de la Soc. Interam. de Planificación, Vol. V, N° 20, 1971.

nos Aires, varias dragas mueven diariamente cerca de 60.000 m^3 de aluviones. La deposición de los azolves resulta probablemente favorecida por la acción de la marea (efecto mecánico y efecto físico-químico).

- Las orillas del Río de la Plata tienen uso solo localmente, en los sectores de desembocadura de pequeños ríos, que sobrealzan su zona de sedimentación por encima del espacio inundable por el Río (instalaciones balnearias, cultivos de hortalizas). En los sectores intermedios entre los anteriores, cenagosos, no se nota uso.

c) Tramo Buenos Aires - Zárate - Buenos Aires.

- Sobrevuelo de las instalaciones portuarias: dársenas, frigoríficos, centrales termoeléctricas, etc.
- El delta del Paraná presenta formas características de sedimentación deltáica: brazos deltáicos prolongándose lateralmente y frontalmente por explayamientos de ruptura, en alternancia con cubetas de decantación. A lo largo de los caños se ubican construcciones palafíticas: viviendas de los moradores permanentes y residencias secundarias (de fines de semana) de la gente de Buenos Aires. En la parte mediana del delta, menos cenagosa que el sector frontal, en los alrededores de Zárate y en la provincia vecina de Entre-Ríos, las tierras se usan para la producción de hortalizas y de maderas (sauces y ceibos autóctonos; pinos, casuarinas y eucaliptos implantados).

- El trayecto Zárate - Buenos Aires permitió observar las zonas de expansión occidental y meridional del Grán Buenos Aires: loteos desordenados y aislados uno en relación al otro, sin acción planificadora de conjunto, realizados espontáneamente por simple iniciativa de especulación sobre la tierra por parte de los propietarios.

2.- Trayecto Buenos Aires - San Miguel del Monte.

Desde Buenos Aires hacia el Sur se suceden dos cinturones dedicados a actividades agropecuarias directamente relacionadas con el mercado de consumo de la capital: primero, un cinturón hortícola y, hacia el exterior, un cinturón lechero.

3.- Trayecto San Miguel del Monte - Las Flores.

Siguiendo hacia el Sur, entre San Miguel del Monte y Las Flores, aparece un paisaje que, abstracción hecha de las condiciones climáticas, se asemeja extraordinariamente a la fisiografía de los Llanos venezolanos: se trata del paisaje deltáico, en gran parte no funcional actualmente, de la Pampa Deprimida. Caños, lagunas, cubetas de decantación, brazos deltáicos, explayamientos de ruptura, constituyen sus elementos más resaltantes. El Río Salado es su colector principal.

A partir de este sector comienza el dominio de las grandes estancias ganaderas. El espacio aparece subdividido en extensos potreros, cuyos pastos naturales, sin aplicación de fertilizantes por lo general, permiten una carga de un animal por hectárea.

4.- Trayecto Las Flores - Rauch.

A la Pampa Deprimida sucede, hacia el Sur, la Pampa Húmeda o Pampa Sureña, mejor drenada que la anterior. En esta zona la carga de animales alcanza dos por hectárea, sin mayores prácticas de fertilización tal como en el caso de la Pampa Deprimida.

5.- Trayecto Rauch - Tandil.

A partir de Rauch, el uso agrícola substituye progresivamente al pecuario: comienzan los grandes campos de trigo y lino.

6.- Trayecto Tandil - Balcarce - Mar del Plata.

- Una breve escala en Tandil permitió tomar contacto con un grupo de representantes de los cuerpos deliberantes. Tandil es uno de los principales núcleos urbanos del SE. de la provincia, contando con aproximadamente 70.000 habitantes. Se visitaron la zona industrial y el sector de esparcimiento (parque, lago artificial) de la ciudad.
- Entre Tandil y Mar del Plata, pasando por Balcarce y prolongándose hacia el NW. en dirección a Olavarria, se eleva sobre el paisaje uniforme de la pampa un relieve de altiplanicie disectada, constituida de pedazos de mesa (200-450 msnm en términos generales). Debido a su clara oposición con el relieve plano de la pampa, esta línea de relieve recibe nombres locales de sierra.
- Balcarce es el centro de la principal zona productora de papas del país.

- La llegada aérea a Mar del Plata ofreció la oportunidad de observar el puerto pesquero, la base de submarinos, el primer núcleo urbano de principios de siglo, asi como las extensiones longitudinales recientes hacia el Sur y el Norte, paralelamente a la línea de costa, en forma de urbanizaciones con quintas individuales. Mar del Plata es el más importante centro balneário de Argentina. Cuenta con unos 300.000 habitantes fijos. En época de veraneo(enero-febrero principalmente), la población sube a 1 - 1,5 millones de habitantes. Posee instalaciones balneárias modernas, casinos, numerosos hoteles y restaurantes, locales nocturnos, etc.

III.- SEMINARIO SOBRE DESARROLLO URBANO Y RURAL PARA EL AÑO 2000.

El Seminario sobre Desarrollo Urbano y Rural para el Año 2000 (29-11-74 al 01-12-74), cuyos objetivos se señalan en el punto I, se desarrolló en tres etapas:

- Presentación de conferencias sobre aspectos generales y particulares del desarrollo urbano y rural, actual y futuro, con fines de concientizar la asistencia en cuanto a la necesidad de planificar y familiarizarla con los problemas de orden sectorial y espacial que requieren acciones de planificación.
- Trabajo en comisiones, con fines de proponer líneas de acción para encauzar las posibles soluciones a los problemas específicos de desarrollo urbano y rural, que se plantean en la Provincia de Buenos Aires.
- Reunión de síntesis final, para armonizar las conclusiones y recomendaciones de las diversas comisiones de trabajo y expresar claramente el consenso que se estableció gradualmente entre políticos y técnicos en el transcurso de las dos etapas anteriores.

A.- PONENCIAS PRESENTADAS. *

Las ponencias del seminario han sido presentadas en forma de panel, con

---

* El resumen de las ponencias, que se presenta a continuación, reposa en notas tomadas por el autor del presente informe en el momento de las conferencias. No se entregaron los textos correspondientes a los participantes del seminario.

la presencia simultánea de todos los expositores, de manera que las eventuales preguntas de la asistencia pudiesen ser respondidas por un especialista. Tres sesiones, de medio día cada cual, fueron dedicadas a esta actividad. Las dos primeras exposiciones tenían un carácter introductorio. Las demás enfocaron diversos problemas de la planificación en función de la especialidad de cada conferencista. La presentación siguió un orden, que permitiera abordar sucesivamente la problemática general que confrontan la humanidad y el planificador con proyección al año 2000, en seguida problemas y experiencias particulares de la planificación, y en fin aspectos teóricos, filosóficos y político-estratégicos de la planificación.

1.- Ponencias de apertura.

a) El arquitecto Alberto Liberman, Ministro de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, tuvo a cargo la apertura general del seminario. Expuso los motivos y objetivos globales de la reunión.

b) El arquitecto Juan M. Varcarcel, Subsecretario de Urbanismo y Vivienda del mismo ministerio, definió el marco específico del seminario, insistiendo en los puntos siguientes:

- La repercusión del crecimiento desordenado e incontrolado de los núcleos urbanos provinciales en general y de la aglomeración de Buenos Aires en particular sobre la dinámica de uso de la tierra, conduciendo a la necesidad de frenar enérgicamente la fiebre de especulación sobre el suelo.

- Los problemas de dotación de infraestructura, equipamientos y servicios, que confronta el MOP debido al crecimiento urbano espontáneo, y la necesidad de planificar para racionalizar las opciones presupuestarias.
- La necesidad de un intercambio permanente y formalizado entre los políticos, que toman decisiones, y los técnicos que proponen soluciones.
- Los motivos de la presencia, en el seminario, de técnicos extranjeros y los objetivos que se persiguen con la presentación de conferencias sobre diversos problemas de la planificación regional, urbana y rural, asi como sobre experiencias y soluciones aportadas a dichos problemas en otros paises.
- El mecanismo de desarrollo de la reunión: conferencias, trabajo en comisiones, reunión final de síntesis.

c) El Dr. Horacio Godoy (Argentina), asesor y coordinador técnico de la reunión, doctor en leyes, hombre a la vez de pensamiento profundo y de acción dinámica, que ha trabajado en varias oportunidades con organismos de carácter latinoamericano o mundial (Naciones Unidas), definió el marco prospectivo del seminario: el desarrollo urbano y rural con miras al año 2000.

Insistió en la necesidad de planificar con una óptica a largo plazo, conjeturando sobre la evolución posible del mundo para fines del presente siglo. En este contexto, abordó temas de carácter general tales como los siguientes: la explosión demográfica, el crecimiento económico, la distorsión de las inver

siones en relación a las necesidades reales de la población (peso de los gastos militares en comparación con las inversiones tendientes a mejorar la calidad de la vida), los problemas del hambre mundial, los peligros de contaminación del medio ambiente, la aceleración exponencial de los fenómenos sociales y económicos en función del tiempo, la disminución relativa de las distancias-tiempo debido a la velocidad creciente de los flujos de transporte, comunicación, información. En la misma óptica, analizó los futuros posibles de la humanidad, confrontando la concepción pesimista del primer informe del Club de Roma ("Los limites del crecimiento") y la posición optimista de futurólogos como H. Kahn.

2.- Conferencias especializadas.

a) El arquitecto Fernando de Terán Troyano (España) enfocó algunos aspectos de planeamiento urbano en España. Señaló en particular las principales normas utilizadas en su país para controlar la implantación de complejos industriales (polígonos de acción).

b) El economista Juan Oria López Durán (España) analizó el campo de la planificación económica. Subrayó que el milagro económico de España, país de mayor tasa de expansión económica actual en Europa Occidental, se reduce básicamente a un crecimiento sectorial, no acompañado de un desarrollo armónico del país. La renta española se multiplicó por dos en un lapso de 5 años. Pero, al mismo tiempo, la planificación económica distorcionó la escala social y la escala regional, porque no hubo redistribución equitativa de la renta generada por el rápido crecimiento, ni a personas, ni a regiones (en particular no a

la regiones deprimidas).

c) El arquitecto José Luis Fernández del Amo (España) presentó la experiencia española en cuanto a la planificación de centros poblados como núcleos residenciales y de servicios básicos en las zonas de colonización agrícola.

d) El sociólogo Nicolás Colmenares (Venezuela) destacó las relaciones de dependencia vigentes en Latinoamérica, originadas por la división del mundo en paises centrales, dominantes, por una parte, y en paises periféricos. subordinados (política, económica y socialmente), por otra parte. Ilustró dicho concepto en base al ejemplo de la Región Sur de Venezuela, donde la explotación de los recursos naturales (hierro en partícular) se realiza a espaldas y en detrimento de la población local, recibiendo los problemas humanos (en particular la integración de la población indígena) muy poca atención y una alocación de disponibilidades financieras insuficientes para acciones a largo plazo.

e) El geógrafo Alfred Zinck (Venezuela) hizo una reseña de las disparidades inter e intraregionales, que caracterizan al territorio venezolano en los campos social y económico, llevando a la necesidad de implementar principios de ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional más equilibrado.

- A la escala nacional: analizó las sucesivas tentativas de regionalización del desarrollo, para subsanar los desequilibrios interregionales, hasta su culminación reciente con la instauración de un marco normativo, institucionalizado por los decretos 72 (1969) y 929 (1972).
- A la escala regional: para argumentar a favor de la necesidad de un

ordenamiento intraregional, destacó, a título de ejemplo, los aspectos de uso competitivo del espacio en la Depresión del Lago de Valencia, donde factores tales como la expansión física de las ciudades, la implantación de industrias, la abertura de nuevas vías de comunicaciones, la demanda de áreas recreacionales, la eliminación de residuos y la demanda de productos agropecuarios, entran en conflicto para la apropiación de las tierras. Recalcó que, para subsanar el mencionado problema, resulta indispensable mejorar e implementar enérgicamente el cuerpo de disposiciones legales existentes, con fines de respaldar las acciones de planificación racional del espacio (Ver 2a parte).

f) El economista Pedro Pablo Morcillo (Colombia) orientó su conferencia hacia el análisis del proceso de planificación, definiendo de esta manera el marco teórico en el cual vienen a insertarse los casos particulares presentados por los expositores anteriores. Los puntos abordados fueron los siguientes:

- Los campos de la planificación: planificación económica, social, física, político-administrativa, con presentación de los problemas que trata de subsanar cada cual y de los objetivos que persigue.
- Los pasos de la planificación: detección de las aspiraciones de la comunidad, identificación de los recursos, elaboración de las alternativas, definición de los objetivos, instrumentación del plan, elaboración del programa del plan, ejecución del mismo y control de su ejecución.
- Los grupos que intervienen en la planificación, encargándose de una o

varias de las tareas antes señaladas: agentes (técnicos, políticos, administrativos) y sectores (público, privado, economía mixta).

- La proyección del plan, haciendo resaltar la diferencia entre pronóstico (proyección de la tendencia espontánea, futurología) y prospectiva (planificación en base a los deseos de la comunidad en el futuro).
- Los sistemas de planificación: obligatorio o centralizado (economía socialista); indicativo o descentralizado (economía mixta con planificación concertada).

g) El planificador John Friedman (USA), representante de un grupo californiano de pensadores de vanguardia en los campos de la planificación social, económica y regional, transcendió el marco teórico presentado por P. P. Morcillo, al abordar lo que podría denominarse la filosofía de la planificación. Friedman lanza las bases de una nueva estructura social en el ambiente regional. Considera este último como marco de planificación y ejecución por parte de la población regional, la cual es a la vez objeto y sujeto de la planificación. De este modo, la planificación no resultaría impuesta por los técnicos, sino elaborada e implementada por organizaciones regionales libremente electas y, por lo tanto, debidamente representativas de las aspiraciones particulares de cada región. Según la feliz expresión de uno de los invitados especiales, el modelo de Friedman es una perfecta mezcla de Carlos Marx y San Francisco de Asis.

El conferencista basó su exposición en los puntos siguientes:

- La problemática, enfocada al nivel individual (sentimiento de alienación), al nivel societal (injusticia social) y al nivel sistémico (impresión de desorden en un mundo aleatorio).
- La premisa de que todo desarrollo supone un cambio de la estructura social imperante, ya que dicha estructura se revela cada vez más inadecuada por razones diversas: persecución de finalidades únicas, no globales, no integradas (aumento de la eficiencia con fines de lucro únicamente; crecimiento económico sin desarrollo social simultáneo; etc.); centralización en la administración de los sistemas (predominancia de la tecnocrácia; toma de decisiones en base a datos puramente cuantitativos, que reflejan generalmente con poca fidelidad la realidad palpable; etc.).
- El desarrollo es a la vez un proceso de aprendizaje (conocimientos en flujo permanente) y un proceso social (importancia de los conocimientos personales, poco generalizables, en oposición a los conocimientos teóricos, generales).
- La planificación es un proceso transactivo: diálogo y aprendizaje mútuo entre técnicos y gente afectada por la planificación, a realizarse en el seno de células básicas de 7 a 15 personas. La célula básica debe tener a la vez una dimensión territorial-residencial (vecindad, calle, cuadra) y una dimensión funcional (unidad de trabajo policéntrica, incluyendo trabajo y esparcimiento).

- Los desafíos de la planificación: diferencia objeto-sujeto de la planificación; integración del hombre a la planificación; democratización del conocimiento.

Ideas similares a las anteriores están siendo desarrolladas por autores europeos para la organización de las empresas (grupos auto-organizados según el principio chino y japonés), para la organización de los núcleos agrícolas (auto-organización de las aldeas agrícolas chinas con fines de auto-abastecimiento alimenticio) y para el ordenamiento de las regiones (cogestión de los recursos y de las inversiones al nivel regional; estrategia para integrar la población regional al proceso de planificación; transformación de la mentalidad de asistido, de administrado, para una mentalidad de ciudadano responsable). Ver N° 1221 Especial del semanario L'Express, titulado "Vivir, mañana". *

h) El sociólogo Mario Gaviria Labarta (España) culminó el ciclo de conferencias con una exposición sobre los grandes problemas de organización del espacio mundial.

- Como punto de partida, enfatizó el problema de la escasez de recursos espaciales, problema este originado por factores tan diversos como los siguientes: incremento de la población mundial, agotamiento de las materias primas, mala gestión de la energía, escasez de vivienda, agua, alimentos, etc. Partiendo de esta situación, mostró que las pro

---

* Nota del autor del presente informe.

yecciones mecánicas del futuro, tanto las optimistas como las pesimistas, no son realistas.

- En seguida, analizó los tipos de espacio en base a sus funciones: espacio con centro de dirección (paises superdesarrollados); espacio con centro de ejecución y de trabajo (paises moderadamente desarrollados); espacio con centro de suministro de materias primas (paises subdesarrollados). Como ilustración de esta categorización de los espacios, citó la política de los USA, que da la prioridad a la producción de alimentos y de objetos de tecnología avanzada para la exportación. Los otros productos se importan. El caso de Europa Occidental es típico también, con una subdivisión del espacio en paises-centros de decisión (Alemania, Francia), en paises de una primera periferia, suministrando mano de obra (España, Portugal, etc.), y en paises de una segunda periferia, proporcionando energía y materias primas (paises árabes).
- La estrategia espacial de la producción está controlada por los paises centrales (centros de decisión) y las compañias multinacionales. Las modalidades de actuación son diversas: desarrollo de las fachadas marítimas (Fos-sur-Mer por ejemplo); compra de terrenos para actividades turísticas; implantación, en los paises periféricos, de fábricas contaminadoras o requeriendo mucha mano de obra barata; facilidades concedidas a la inmigración, en los paises centrales, de mano de obra barata, de bajo costo social, para realizar trabajos sucios poco remunera-

dores (ciudadanos de los países mediterráneos en Francia y Alemania).

- Para terminar, propuso una serie de soluciones, tales como las siguientes: disminuir el consumo de energía, aumentar la producción de alimentos, desarrollar una agricultura de "tecnología mediana" en los países en vía de desarrollo, dispersar la población en comunidades pequeñas (400-500 habitantes), concebir una vivienda ecológica (utilización de la energía solar, de tecnología blanda).
- Concluyó con la necesidad de imaginar una nueva sociedad; organizar la regulación del tiempo; gestionar la penuría mundial de energía, materias primas y alimentos.

Para el lector interesado, se señala que el reciente informe Pestel-Mesarovic, elaborado para el Club de Roma y publicado bajo el título "Estrategia para mañana", desarrolla ideas similares.

B.- TRABAJO DE LAS COMISIONES.

1.- Desarrollo de las actividades.

Se constituyeron tres comisiones de trabajo, encabezadas cada cual por un grupo de tres conferencistas. Los asistentes al seminario escogieron libremente la comisión de su preferencia, en función de la identificación de sus preocupaciones particulares con uno u otro de los temas expuestos en las conferencias.

En el transcurso del trabajo de las diferentes comisiones, volvieron a desarrollarse, a petición de los participantes, algunos aspectos más directamente re

lacionados con la problemática provincial o nacional: necesidad para Argentina de incrementar su industrialización o no, concepto de los polos de desarrollo aplicado a Argentina, reforma agraría y sus relaciones con la productividad agrícola, desarrollo turístico en la costa de la Provincia de Buenos Aires, necesidad e implicaciones de la planificación, experiencias extranjeras (españolas, francesas, venezolanas) en materia de planificación como posibles modelos para solucionar problemas argentinos, etc.

2.- Conclusiones y recomendaciones emitidas.

A continuación, se señalan algunas de las principales conclusiones y recomendaciones del seminario, las cuales reunieron un consenso general entre los participantes.

- Es necesaria una planificación provincial integrada, insertada en una política nacional de planificación.
- La planificación es asunto del Gobierno, con participación de todos los sectores representativos de la comunidad.
- Es imprescindible la interacción nacional, provincial y municipal: deben corregirse o compatibilizarse las diferentes zonificaciones de la administración pública, principalmente a los niveles jurisdiccionales y administrativos.
- El diseño de alternativas, realizado por técnicos, debe adaptarse a los objetivos de los políticos, los cuales poseen poder de decisión sobre los mismos.

- Es necesario crear mecanismos y elaborar técnicas para implementar eficientemente el plan.
- Se requiere un ordenamiento de la tierra urbana y rural sobre bases racionales y en función de los intereses de la población, para responder a niveles óptimos de densidad residencial, de servicios, de circulación de personas y bienes, para mantener precios justos en las ventas de tierras, y para recuperar, por parte del Estado, las plusvalías resultantes de la acción pública.
- "Soluciones argentinas a problemas argentinos": los planes consultarán el interés nacional, adoptando tecnologías que no comprometen la soberanía argentina y que no destruyen o atacan la capacidad de decisión argentina.
- Se recomienda adoptar mecanismos de control de altas tecnologías, susceptibles de comprometer el equilibrio ecológico (proposición precisa de investigación de las implicaciones y consecuencias de la central atómica, que se piensa instalar en la provincia).

Muchas de estas conclusiones y recomendaciones pueden parecer obvias, pero por haber sido elaboradas conjuntamente por políticos y técnicos, las mismas adquieren una resonancia transcendental para el desarrollo del proceso de planificación y la formulación de objetivos. La recomendación de cautela en relación a la importación de tecnologías (principalmente las tecnologías duras), no adaptadas al medio físico y/o humano, es una cuestión de suma actualidad

(ver Informe Pestel-Mesarovic).

C.- SESION DE CLAUSURA.

La sesión de clausura se desarrolló en tres actos: síntesis general sobre el desarrollo del seminario, síntesis final de las comisiones de trabajo y evaluación crítica del seminario por parte de algunos participantes.

1.- Síntesis general sobre el desarrollo del seminario.

La evaluación general de las actividades desarrolladas en el transcurso del seminario estuvo a cargo de dos invitados especiales de España.

a) El ingeniero Antonio Fernández, asesor del Ministro de Obras Públicas de España, resumió con maestría y elocuencia el trabajo realizado durante el seminario. Enfatizó la idoneidad de los temas presentados en relación a los problemas argentinos y el posible impacto de las conclusiones emanadas de las comisiones de trabajo. También hizo resaltar la identidad de puntos de vista y de objetivos, que se estableció entre políticos y técnicos, animados por el mismo deseo de controlar y orientar el desarrollo urbano y rural argentino y de evitar que se propaga el desorden territorial actual. Concluyó sobre la necesidad de realizar periódicamente reuniones similares a la presente, para que el proceso de planificación sea un proceso continuo (confrontación de ideas y experiencias, evaluaciones).

b) El licenciado Juan Ignacio Tena, Director del Instituto de Cultura Hispánica de Madrid, mostró la importancia del presente seminario para el intercambio de ideas, métodos y soluciones entre políticos y técnicos. Subrayó el he-

cho de que la planificación debe tener como objetivo final al hombre, a la vez que este último debe participar efectivamente en su proceso de formulación y realización.

2.- Síntesis final de las comisiones de trabajo.

En seguida, tres relatores (técnicos argentinos) presentaron las conclusiones, a las cuales habia llegado cada una de las comisiones de trabajo constituidas.

Se leyó un mensaje dirigido por el Teniente General Juan D. Perón, desde Madrid donde residía en aquel momento (21-02-72), a los pueblos y gobiernos del mundo. Dicho mensaje resulta ser de suma actualidad, por enfocar claramente algunos de los grandes problemas, que confrontan la humanidad en general y la población del Tercer Mundo en particular, en cuanto a utilización racional de los recursos naturales, política demográfica y control de la tecnología moderna.

3.- Evaluación crítica del seminario por parte de algunos participantes.

Se constituyó un panel final, integrado por los conferencistas y por representantes de los diversos partidos políticos, organizaciones gremiales y sindicales, que habian participado en el seminario (aproximadamente 20 participantes). Cada participante manifestó brevemente su opinión sobre la reunión, la cual resultó ser positiva en la mayoría de los casos. Los políticos en partícular, aún los pertenecientes a los partidos de oposición (al Partido Radicalista principalmente), se declararon satisfechos de la reunión, se identificaron con

las conclusiones emitidas y manifestaron su disposición y buena voluntad para cooperar eficientemente con los técnicos en las tareas de planificación. Para hacer efectiva esta cooperación y para establecer un vínculo permanente, es indispensable, según la expresión de un participante, que el técnico sea un poco político y el político un poco técnico.

IV.- CONCLUSIONES E INTERES GENERAL DEL VIAJE

La estadía del suscrito en Argentina, estadía de la cual se presentó en las páginas anteriores un resumen descriptivo, ha sido provechosa desde varios puntos de vista, los cuales se sintetizan a continuación: conocimiento de algunas realidades argentinas (realidades naturales, rurales, urbanas, regionales), participación en una modalidad original del proceso de planificación y establecimiento de contactos con profesionales de diversos horizontes.

A.- CONOCIMIENTO DE ALGUNAS REALIDADES ARGENTINAS.

1.- Aspectos naturales.

Observación de formas deltáicas muy expresivas, algunas activas (delta del Paraná), otras más antíguas (Pampa, principalmente Pampa Deprimida).

2.- Aspectos urbanos.

- Visita de una gran metrópoli y toma de contacto con sus problemas urbanísticos (remodelación y adecuación del centro de la ciudad para frenar el crecimiento periférico; problemas de tráfico intraurbano y de vivienda; expansión de las villas-miseria en el centro y en las márgenes de la ciudad; especulación sobre el suelo urbano; etc.).
- Visita de algunas ciudades provinciales recientes: una totalmente planificada y con función básicamente administrativa (La Plata); la otra dominada por el proceso de expansión espontánea bajo el impacto de las inversiones privadas y con función fundamentalmente re-

creativa (Mar del Plata).

3.- Aspectos rurales.

- Dinámica de substitución del uso agropecuario por terrenos de construcción en las márgenes peri-urbanas del Gran Buenos Aires, con su cortejo de problemas: loteos de carácter especulativo creados por la iniciativa privada, sin acción planificadora de conjunto y sin las necesarias obras de infraestructura; sustracción de tierras a las actividades agropecuarias; atracción de la población rural; etc.
- Presencia de cinturones dedicados a la producción de alimentos de primera necesidad (hortalizas y leche) en las márgenes de las grandes ciudades (Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata), según el esquema de la dinámica de uso del espacio rural inmediato a las aglomeraciones urbanas, que caracteriza la periferia de las urbes europeas.
- Grandes estancias ganaderas de alta productividad (1-2 animales por hectárea) con bajos costos de producción, en el centro de la provincia bonaerense; grandes explotaciones de cereales y lino en el sur de la provincia. Ambos tipos de actividades requieren relativamente poca mano de obra, pero ocupan extensas superficies, generando así graves problemas de desempleo en la población rural y el consecuente éxodo de la misma hacia la capital federal.

4.- Aspectos regionales.

- Peso de la evolución histórica, en cuanto a ocupación del territorio, sobre la estructura actual del espacio: creación de fortines y de estancias-fortines para defensa contra los indios, posiciones éstas que darán luego origen a las actuales ciudades con una distribución y jerarquización espacial inadecuada.
- Peso de la "ecuación política" entre Inglaterra y Argentina, haciendo de esta última un país reducido a la agro-exportación. La implantación de las líneas de ferrocarril por los Ingleses, con apoyo de los ganaderos y comerciantes argentinos, según ejes estratégicos para drenar la producción agropecuaria hacia el puerto de Buenos Aires, es responsable de la hipertrofia de la capital federal, de la desertificación humana del interior, de la estructura inadecuada de la red urbana (ciudades nacidas alrededor de las estancias, ubicadas a lo largo de las líneas férreas, con atribución de la función de juez de paz al estanciero).
- Peso del crecimiento explosivo de las ciudades periféricas al espacio provincial, ubicadas en la costa (Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca), activando las migraciones desde el hinterland. De los 9 millones de habitantes, con que cuenta la Provincia de Buenos Aires, 7 millones se encuentran concentrados en las 4 aglomeraciones antes mencionadas (considerando el Gran Buenos Aires

sin el Distrito Federal). El restante de la población provincial es también urbano en su gran mayoría, viviendo en ciudades medianas o pequeñas. De este modo, la población propiamente rural corresponde a una muy pequeña parte del total provincial.

B.- PARTICIPACION EN UNA MODALIDAD ORIGINAL DEL PROCESO DE PLANIFICACION.

En los sistemas llamados democráticos, el proceso de planificación resulta ser a veces muy poco democrático. En efecto, se considera comunmente que la planificación es un dominio reservado al técnico. De ahí surgen fenómenos de incomprensión, de obstrucción y hasta de rechazo por parte de la población afectada y de sus representantes políticos, gremiales, sindicales, etc.

El procedimiento seguido en el seminario es el primer paso de un intento de integrar activamente los representantes de la población al proceso de planificación, para detectar a través de ellos las aspiraciones y necesidades de la comunidad, para adecuar la planificación a los objetivos definidos por ellos y para orientar las decisiones que los mismos vayan a tomar. En la etapa siguiente, se tratará de hacer copartícipes a los intendentes de los partidos (municipios). De esta manera, se espera poder aportar una solución satisfactoria al tradicional divorcio entre políticos y técnicos.

C.- ESTABLECIMIENTO DE CONTACTOS PROFESIONALES.

El seminario fué también una oportunidad para establecer contactos pro

fesionales provechosos con técnicos de formación variada y de nacionalidades diversas, los cuales abordaron los mismos problemas bajo ángulos diferentes, pero con un enfoque pluridisciplinario y profundamente integrado.

SEGUNDA PARTE

ASPECTOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN VENEZUELA

Texto de la conferencia dictada en el Seminario sobre Desarrollo Urbano y Rural para el Año 2000, Mar del Plata, Argentina, 29.11.74 al 01.12.74.

I.- INTRODUCCION

En Venezuela, tal como en muchos otros países, los intentos de regionalización del desarrollo y las acciones de organización voluntaria del espacio nacieron bajo la presión de una serie de problemas relacionados con el aprovechamiento racional de los recursos naturales y humanos en las diferentes zonas del país.

Dichos problemas se situan a dos niveles espaciales distintos:

- en primer lugar, ellos se situan al nivel del territorio nacional en conjunto y conciernen así a las relaciones entre las diferentes regiones que lo componen.
- en segundo lugar, los problemas de utilización del espacio se situan al nivel de cada región y se refieren, en este caso, a las tensiones internas, originadas por las diversas actividades que se disputan la ocupación de una misma porción de espacio.

A respecto del primer nivel de enfoque, el de las relaciones interregionales, es conocido el hecho de que la excesiva concentración de recursos naturales, humanos y culturales en ciertas áreas y su escasez en otras originan desequilibrios, disparidades, entre regiones prósperas, capaces de autopropulsar su desarrollo, y regiones pobres que requieren estímulos. La tendencia espontánea conduce a que las regiones prósperas se enriquecen cada vez más y las deprimidas empobrecen al mismo ritmo, generalmente en

beneficio de las primeras. Para que esta escala no siga distorsionándose más, resulta imprescindible una acción de planificación, que conduzca poco a poco a un equilibrio de complementaridad entre las diferentes regiones del país y a un desarrollo regional diferenciado, orgánico*.

En cuanto a las tensiones intraregionales, éstas derivan generalmente del hecho de que ciertas actividades más lucrativas, generando altas plusvalías, tienden a desplazar actividades menos remuneradoras en cuanto a aprovechamiento del espacio, en particular en cuanto a aprovechamiento de los recursos tierra y agua. Es en tales condiciones que entran en conflicto dos categorías de uso del espacio, el urbano y el industrial por una parte, el agropecuario y el recreacional por otra parte. En el seno de este marco de competencia para la ocupación del territorio, el uso agropecuario y el recreacional son usualmente los perdedores, los desplazados, los menospreciados. Para remediar este segundo tipo de desequilibrios, se requiere también una acción de planificación, apoyada por un cuerpo de reglamentos y normas, para garantizar una utilización racional del espacio y de sus recursos, en función de sus vocaciones y no en el contexto de especulaciones de carácter oportunista.

---

* El término de orgánico se utiliza aquí conforme al concepto de crecimiento orgánico propuesto por el informe Pestel - Mesarovic, elaborado a solicitud del Club de Roma y publicado bajo el título "Estrategia para mañana".

Quisiera ilustrar brevemente, en base a algunos ejemplos venezolanos, estas consideraciones generales sobre el díptico de los desequilibrios espaciales, por una parte interregionales, por otra parte intraregionales.

II.- LAS DISPARIDADES INTERREGIONALES

En primer lugar, se plantea la pregunta de como se presentan los desequilibrios interregionales en Venezuela y de como el Gobierno Nacional trata de subsanar a la situación vigente.

A.- LOS INDICADORES.

Hay muchos indicadores, que permiten detectar la existencia de disparidades espaciales. Se utilizarán aquí tan solo algunos de ellos, para hacer resaltar la esencia de los desequilibrios regionales en Venezuela. Estos indicadores son los siguientes*:

- la repartición geográfica de la población.
- la concentración urbana de la población.
- la repartición espacial del producto geográfico bruto.
- la diferencia de ingreso promedio entre áreas urbanas y áreas rurales.

1.- Repartición geográfica de la población.

Para 1961, año del último censo totalmente disponible, la mayor parte de la población de Venezuela se encuentra concentrada en la franja Norte del país, que se extiende a lo largo de los principales sistemas montañosos septentrionales: la Cordillera de la Costa, la Cordillera de Mérida y la

---

* Indicadores y datos cuantitativos tomados principalmente de J. Chi-Yi Chen.- Estrategia del desarrollo regional. Caso de Venezuela. Editorial Arte, Caracas, 1967.

Cordillera de Perijá. Gran parte de esta franja tiene una densidad oscilando entre 100 y 500 hab./Km2., mientras que el resto del país se asemeja a un desierto humano con densidades menores a 5 hab./Km2. Alrededor del 70% de la población del país se concentra así en un 30% del territorio nacional.

Según estimaciones de COPLANARH (Comisión del Plan Nacional para el Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos), la población se encontrará en el año 2000 distribuída en forma semejante, acentuándose aún el predominio de la zona central comprendida entre Puerto Cabello y el Tuy, si no ocurren cambios fundamentales propiciados por una activa política regional*.

2.- Concentración urbana de la población.

Paralelamente a la concentración de la población en la franja Norte del país, se registra una creciente atracción sobre la misma por parte de las ciudades.

a) Las ciudades de más de 5.000 habitantes concentran:

- en 1936: el 22% de la población total.
- en 1961: el 58% de la población total.

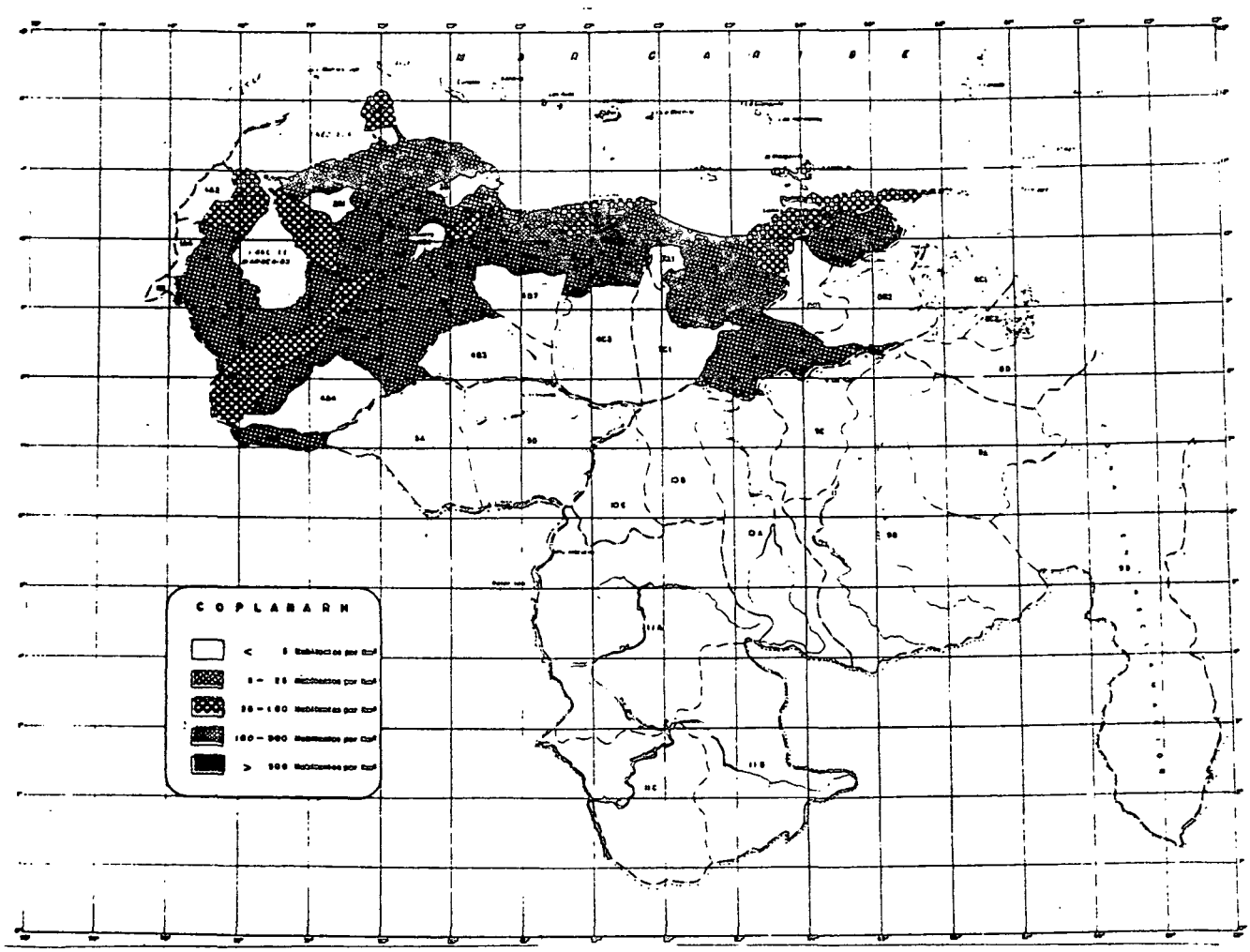
b) Las ciudades de más de 20.000 habitantes:

- en 1936: son 9 concentrando el 17% de la población total.
- en 1961: son 40 concentrando el 47% de la población total.

---

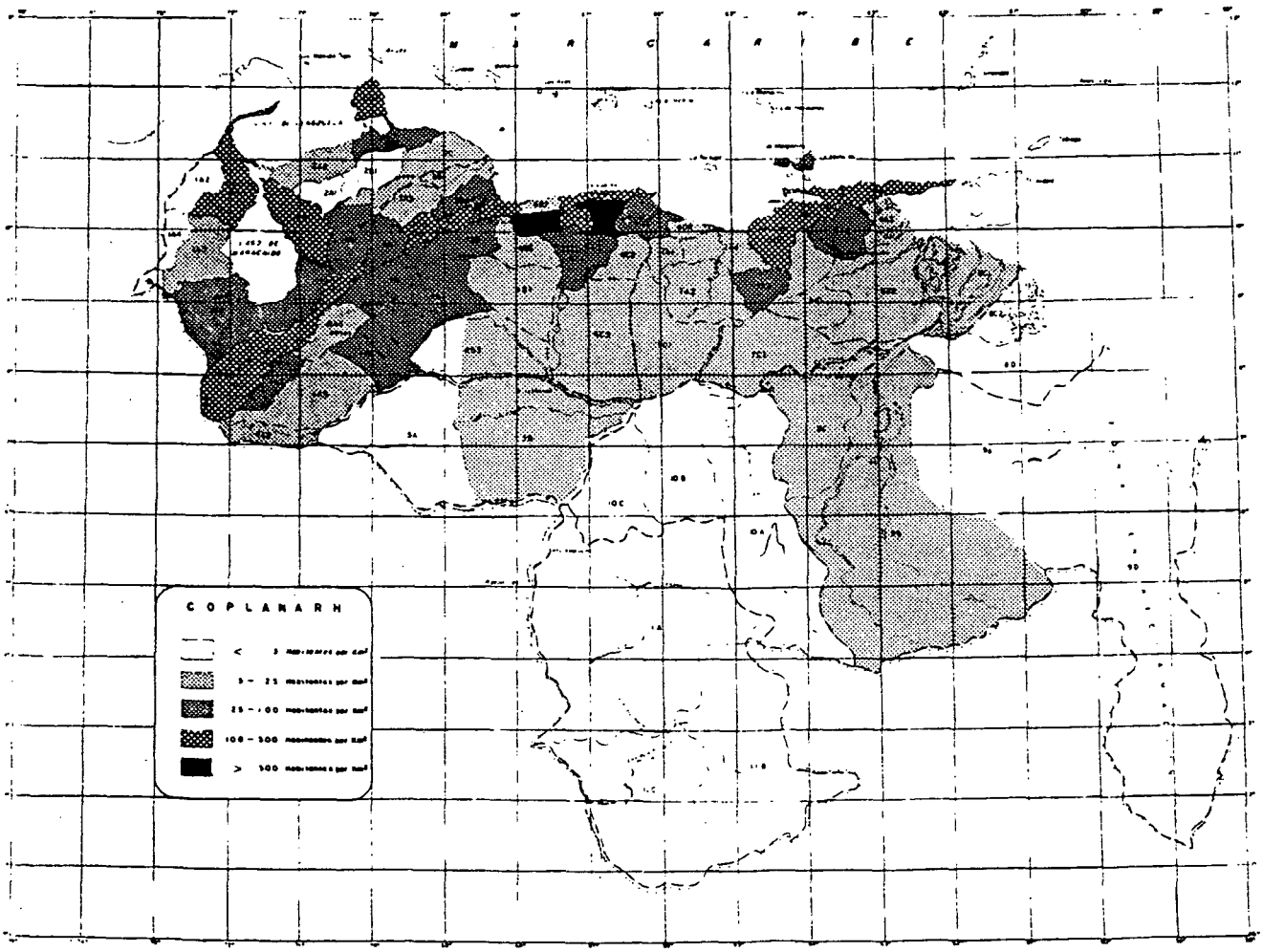
* COPLANARH.- Plan nacional de aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Caracas, 1972, Tomo II, p. 71.

FIG. 1.- DENSIDAD DEMOGRAFICA POR ZONAS COPLANARH AÑO 1961



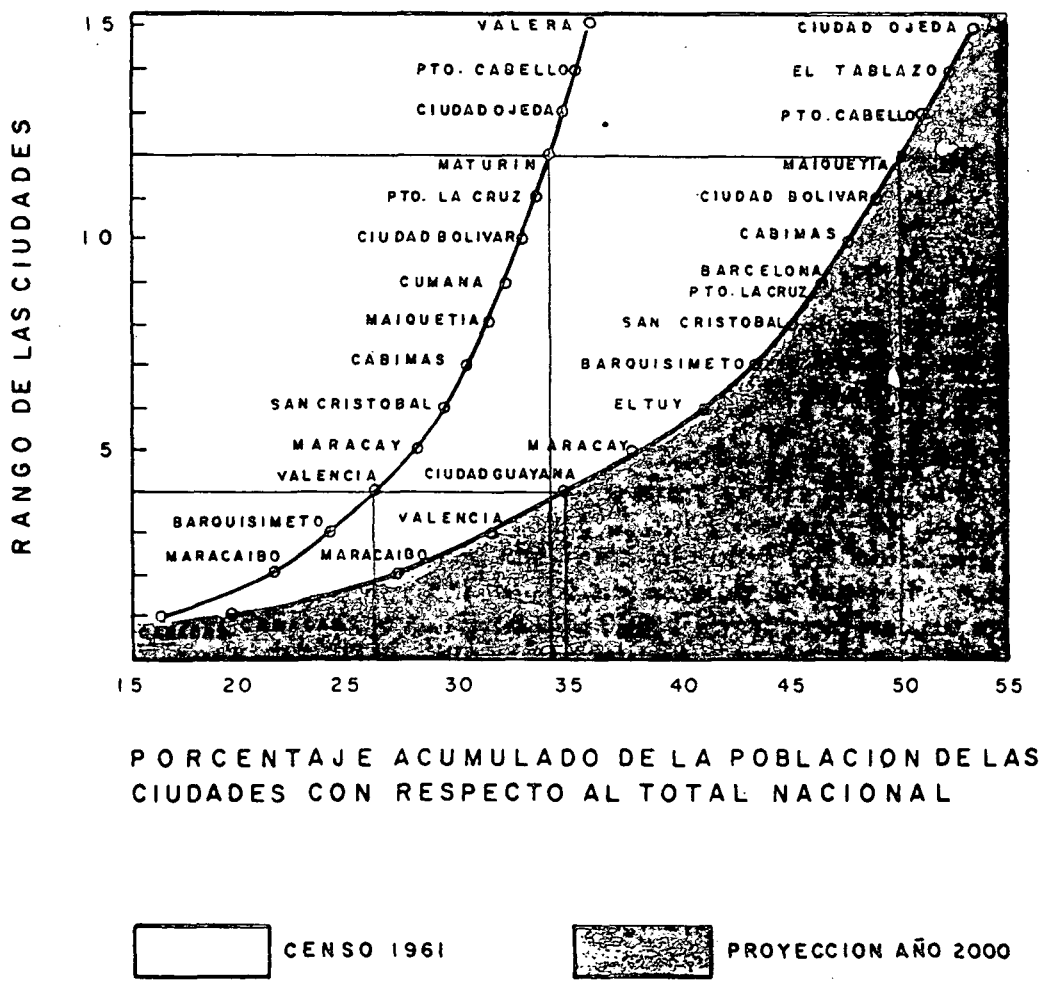
Fuente: COPLANARH - Plan nacional de aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Caracas, 1972.

FIG. 2.- DENSIDAD DEMOGRAFICA POR ZONAS COPLANARH AÑO 2000



Fuente: COPLANARH - Plan nacional de aprovechamiento de los recursos hidráulicos Caracas, 1972.

FIG. 3.- RANGO Y PORCENTAJE ACUMULADO DE LA POBLACION DE LAS 15 PRINCIPALES CIUDADES DE VENEZUELA SEGUN EL CENSO DE 1961 Y LA PROYECCION PARA EL AÑO 2000



Fuente: COPLANARH - Plan nacional de aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Caracas, 1972.

c) Las 12 ciudades más importantes del país concentran:

- en 1961: el 36% de la población total.
- en 2000: más del 50% de la población total.

En ciertas entidades como el Distrito Federal y los Estados Aragua, Carabobo y Zulia, más del 70% de la población es urbana.

Tal como la población en general, la mayor parte de las ciudades importantes se concentra en la franja Norte del país*.

3.- Desigualdades espaciales en el producto geográfico bruto.

Estos desequilibrios demográficos están acompañados por disparidades socio-económicas. Las riquezas, que produce una región, no siempre están beneficiando a dicha región. Este es el caso en particular de los beneficios generados por las actividades petroleras, mineras y también parcialmente por las agrícolas. Dichos beneficios salen usualmente de la región de origen, para ser reinvertidos en regiones más dinámicas o fuera del país.

Así es que las zonas de influencia inmediata de Caracas, Valencia, Maracay y Maracaibo absorben los capitales generados en otras partes, acelerando la pauperización de las regiones productoras. Con toda evidencia, este proceso conduce a una organización del espacio de tipo colonialismo interno.

---

* J.E. LOPEZ.- Tendencias recientes de la población venezolana. Instituto de Geografía, ULA, Mérida, 1968.

Del análisis del producto geográfico per cápita resaltan las siguientes conclusiones:

- Existe una relación de 4 a 1 entre las entidades más prósperas (Distrito Federal, Estados Carabobo, Miranda y Zulia) y las más deprimidas (Delta Amacuro, Trujillo y Nueva Esparta).
- Los Estados Aragua, Anzoátegui y Lara se encuentran cerca del promedio nacional.
- Las otras entidades territoriales tienen un producto geográfico de 2 a 3 veces inferior al de los estados prósperos.

4.- Desigualdades del ingreso promedio entre áreas urbanas y áreas rurales.

La repartición del ingreso mensual medio por familia es otro criterio, el cual permite cuantificar las desigualdades que existen entre áreas urbanas y áreas rurales. Para 1962, este ingreso se presenta como sigue:

- área urbana mayor (más de 25.000 hab.): 1.240 Bs.
- área urbana menor (5.000 a 25.000 hab.): 760 Bs.
- área rural (menos de 5.000 hab.): 517 Bs.

En las áreas rurales, el ingreso familiar mensual representa por lo tanto menos de la mitad del ingreso, que percibe una familia viviendo en una de las ciudades medianas o grandes del país.

B.- LAS TENTATIVAS DE REGIONALIZACION DEL DESARROLLO.

Frente a esta situación de desequilibrios interregionales, las medidas que se han tomado son de fecha muy reciente. En efecto, el primer inten

to realizado por el Gobierno Nacional con fines de establecer un mecanismo de planificación del desarrollo regional data de 1958. Antes de dicha fecha, la planificación se limitaba a formular proyectos que, si bien tenian a veces un impacto sobre una zona de influencia bastante amplia, no dejaban de ser más bien proyectos de planificación física local, sin mayor visión de conjunto. Estos proyectos perseguían básicamente subsanar algunos problemas relacionados con la expansión física de las ciudades, diseñar la red vial nacional, elaborar planes de electrificación o de riego. Más que de acciones de planificación espacial, integradas en un plan nacional de desarrollo regional, se trataba de una serie de soluciones empíricas, de paliativos, frente a situaciones de hecho.

Es solamente en 1958 que aparece el primer intento, por parte del Gobierno, de conferirle al desarrollo un carácter regional a través del Decreto 492, que crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). Esta última tiene por objeto el de auxiliar al Presidente de la República y al Consejo de Ministros en las tareas de planificación del desarrollo económico y social. Bajo el impulso del nuevo organismo y, en muchos casos, sin él, se desarrollan en el país esfuerzos de planificación regional. Esta es la tónica que ha estado vigente durante la década de 1958 a 1969. Podría llamarse el mencionado período el de los primeros intentos de regionalización del desarrollo.

1.- Primeros intentos de regionalización del desarrollo (1958-69).

Tres hechos principales caracterizan al período 1958 a 1969: la creación de corporaciones de desarrollo regional, el establecimiento de zonas administrativas y la elaboración de una política de desarrollo regional.

a) Creación de corporaciones de desarrollo regional.

En primer lugar, interviene la creación de corporaciones regionales de desarrollo, implantadas en regiones nuevas, poco aprovechadas. o en regiones que están en pérdida de vitalidad. Entre 1960 y 1965 aparecen así 5 corporaciones de desarrollo regional (C.V.G., CONZUPLAN, FUDECO, CORPOANDES, NORORIENTE), de las cuales 3 por propia iniciativa de la región.

La implantación de organismos encargados de propulsar el desarrollo en el espacio regional y la naturaleza de las actividades realizadas por los mismos conducen a las dos conclusiones siguientes.

- Por una parte, se está fortaleciendo la idea de que el desarrollo general del país debe reposar en el desarrollo regional y de que este desarrollo debe ser estimulado y canalizado para contrarrestar la tendencia evolutiva espontánea.
- Por otra parte, queda demostrado que existe una clara preocupación por parte de las fuerzas vivas regionales para subsanar sus propios problemas.

b) Establecimiento de zonas administrativas.

El segundo hecho resaltante de este primer período de regionalización

del desarrollo consiste en el establecimiento de zonas administrativas por parte de algunos ministerios. Así, el Ministerio de Obras Públicas dividió el país en 10 zonas para ejecución de obras de infraestructura y de equipamiento, el Ministerio de Agricultura y Cría en 8 zonas para asistencia técnica y crediticia, la Corporación Venezolana de Fomento en 7 zonas para fomento de las industrias.

c) Elaboración de una política de desarrollo regional.

El tercer hecho importante del período 1958-69 consiste en la incorporación de la óptica regional en el Plan de la Nación y el esbozo de una política de desarrollo regional. Tanto el plan de 1963-66 como el del período 1965-68 aceptan definitivamente la idea y la necesidad de una política de desarrollo regional, con las siguientes finalidades:

- obtener una mejor integración económica en base a los polos de desarrollo.
- lograr una utilización más adecuada de los recursos de cada región, susceptibles de originar un auto-empuje regional.
- alcanzar una canalización más efectiva de las migraciones internas hacia las regiones prósperas y, en particular, hacia las ciudades.

Pero, si bien a partir de 1958 queda institucionalizada la planificación regional como instrumento de gobierno, si bien a partir de esta fecha existe una oficina central de planificación, si bien se crean corporaciones regionales de desarrollo, subsisten sin embargo muchas fallas que entraban el proceso de regionalización, debido en particular a los hechos siguientes:

- falta de coordinación entre los nuevos organismos creados.
- falta de compatibilización de los límites de las zonas administrativas.
- ausencia de uniformidad en cuanto a la constitución jurídica y a las atribuciones de las corporaciones regionales.
- ausencia de órganos regionales del Gobierno Central.

2.- Consagración de la regionalización del desarrollo.

Esta situación la vienen a subsanar el Decreto 72 del 11 de junio de 1969 sobre Regionalización Administrativa y su reglamento de 1972 (Decreto 929 del 05.04.72), los cuales abren un nuevo período, el cual podría ser llamado de consagración de la planificación regional*.

Los Decretos 72 y 929 crean una situación nueva en cuanto a tres puntos: creación de regiones administrativas, organización de un sistema integral de planificación regional y desconcentración de la Administración Pública Nacional.

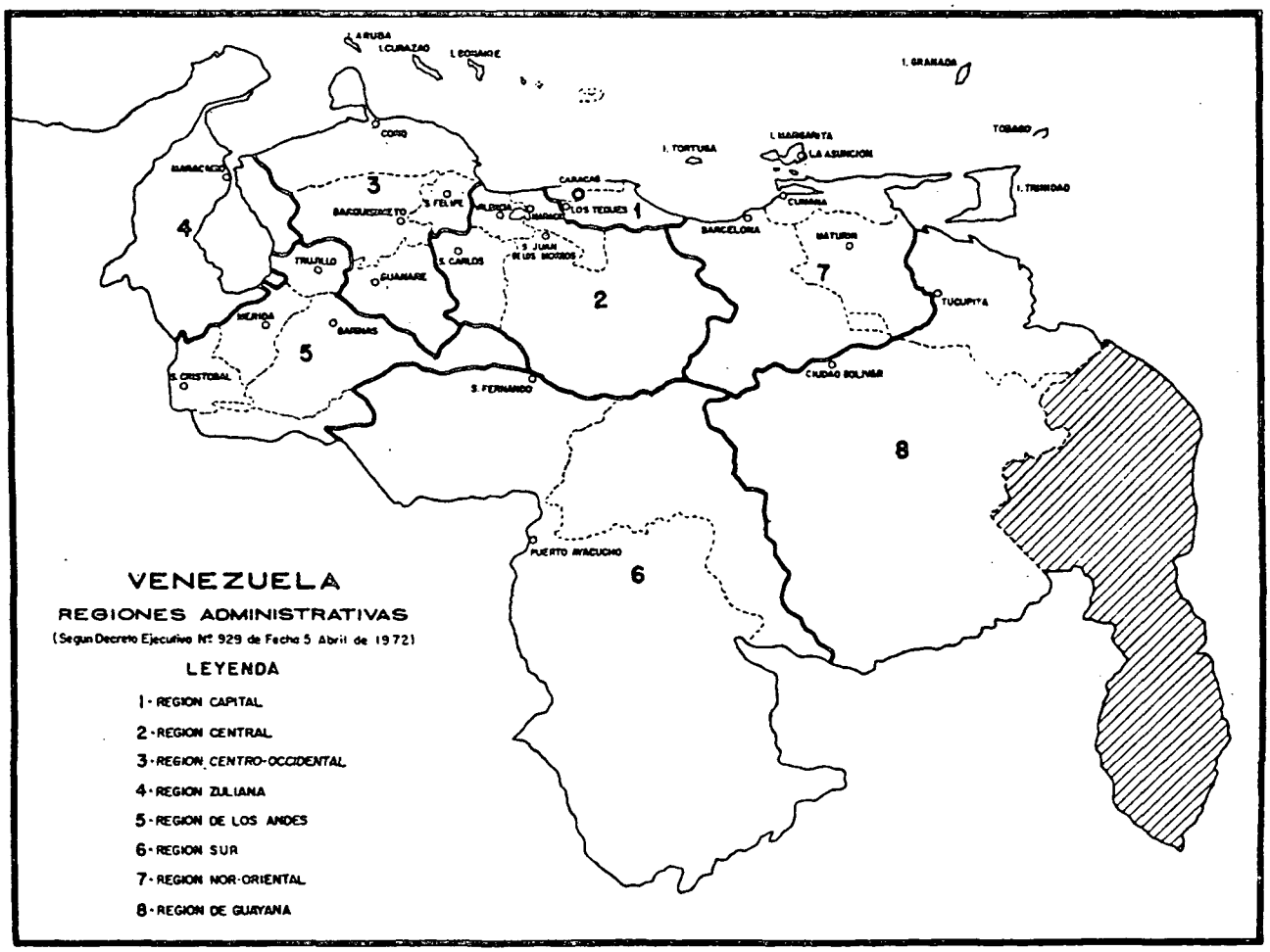
a) Creación de regiones administrativas.

En primer lugar, quedan oficialmente establecidas 8 regiones administrativas, consideradas como marcos espaciales para planificar, organizar y

---

* CORDIPLAN.- La planificación en Venezuela. Normas legales y reglamentarias. Editorial Sucre, Caracas, 1973.
J. CHI-YI CHEN y R.M. MATEO.- Aspectos administrativos de la planificación. El sistema venezolano. UCAB, Editorial Arte, Caracas, 1973.

FIG. 4.- REGIONES ADMINISTRATIVAS DE VENEZUELA



Fuente: J. Chi - Yi Chen y R.M. Mateo - Aspectos administrativos de la planificación. El sistema venezolano. UCAB, Caracas, 1973.

coordinar las acciones de desarrollo económico y social al nivel regional.

No existe ningún texto oficial explicando los criterios utilizados para delimitar estas 8 regiones. Pero, aparentemente los nuevos espacios administrativos se calcan aproximadamente sobre las divisiones regionales propuestas por el IRFED (Instituto Internacional de Investigación y Formación para el Desarrollo Armónico, Francia), por John Friedman y por el CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo de la UCV)*, en base a la presencia de centros urbanos capaces de desempeñar, desde ahora o en el futuro, la función de polo de desarrollo.

b) Organización de un sistema integral de planificación regional.

A pesar de haber sido creada desde 1958 la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), el sistema de planificación a nivel nacional resultaba incompleto debido a la ausencia de un órgano de consulta. A nivel regional, la carencia de órganos de planificación, coordinación, control y consulta, era aún más grave. El objetivo de los Decretos 72 y 929 es precisamente el de completar el sistema a nivel nacional ,

---

* IRFED.- Pour un développement équilibré et harmonisé du Venezuela. Caracas, 1965 (Mimeo).

J. FRIEDMAN.- Regional development policy: a case study of Venezuela. MIT Press, 1967.

CENDES.- Fenómeno de urbanización en Venezuela. Caracas (Mimeo).

de establecer una estructura paralela de órganos de planificación en las 8 regiones administrativas y de definir, por una parte, los mecanismos de coordinación horizontal entre los diferentes organismos pertenecientes al mismo nivel y, por otra parte, los mecanismos de integración vertical entre organismos de igual naturaleza pero ubicados en niveles distintos (municipal, estadal, regional y nacional).

Además de las dependencias regionales de los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, y además de las Corporaciones de Desarrollo Regional, que existían todas con anterioridad, la estructura administrativa regional creada por los mencionados decretos comprende una serie de órganos dotados de funciones y atribuciones específicas. Cada región dispondrá de las siguientes entidades:

- Una Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCO-PLAN), encargada de estudiar las necesidades de desarrollo de la región y de establecer los programas de desarrollo integral regional.
- Un Comité Regional de Gobierno (COREGO), integrado por los Gobernadores de la región, por el Presidente de la Corporación de Desarrollo Regional y por el Director de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación. Su función básica es la de coordinar la ejecución de la política nacional de desarrollo y de ordenación territorial, conforme a lo establecido en el Plan de la Nación.
- Comités Sectoriales Regionales de Coordinación (COSERCOS), compuestos por los Delegados o Directores Regionales de las diversas en

FIG. 5.- ESQUEMA DEL SISTEMA VENEZOLANO DE REGIONALIZACION

Funciones / *Niveles*	*Administración y Ejecución*	*Planificación*	*Mecanismo de Participación en Planificación*	*Coordinación y Control de Ejecución*	*Consulta*	*Financiamiento*
Nivel Nacional	Ministerios. Institutos Autónomos.	Cordiplán y Oficinas Sectoriales de Planificación.	Comisiones de trabajo.	Comités Interministeriales.	Consejo Nacional de Desarrollo Regional.	Instituciones Financieras Nacionales.
Nivel Regional	Dependencias centrales en las regiones. Institutos Autónomos y Empresas del Estado.	Orcoplán.	Comisiones de trabajo.	Comité regional de gobierno y comités sectoriales.	Consejo Regional de Desarrollo.	Bancos Públicos, Corporaciones Regionales.
Nivel Estadal	Gobernación.	Oficina Estadal de Planificación y Presupuesto.	—	—	—	—
Nivel Distrital	Concejos Municipales	Oficina Municipal de Planificación y Presupuesto.	—	—	—	—

Fuente: J. Chi - Yi Chen y R.M. Mateo. Aspectos administrativos de la planificación. El sistema venezolano. UCAB, Caracas, 1973.

tidades de la Administración Pública, así como por representantes de los organismos estadales, municipales o privados, y por un representante de ORCOPLAN. Sus atribuciones portan esencialmente sobre la elaboración y la revisión periódica de un programa de coordinación de las principales actividades desarrolladas por cada organismo.

- Un Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), que tiene carácter consultivo y que se propone de hacer participar la comunidad, a través de sus representantes, en la identificación y solución de los problemas de la región. Por tal motivo, además de representantes de la Administración Pública (Ministerios, COREGO y ORCOPLAN), el COREDE integra miembros del poder legislativo, de las organizaciones culturales, profesionales, campesinas, laborales y de los sectores de la producción, comercio y servicios.

c) Desconcentración de la Administración Pública Nacional.

Ya en la década anterior a la promulgación de los Decretos 72 y 929, diversas entidades de la Administración Pública Nacional habían procedido a crear oficinas regionales y a delimitar circunscripciones para la ejecución de programas y proyectos. El Reglamento de Regionalización Administrativa persigue institucionalizar y mejorar esta situación de hecho, desde varios puntos de vista.

- En primer lugar, los Ministerios e Institutos Autónomos deberán definir su ámbito de acción administrativa conforme a las 8 regiones ad

ministrativas, con fines de compatibilizar y armonizar la delimitación de las circunscripciones creadas independientemente por cada organismo según criterios diferentes.

- En segundo lugar, cada organismo tendrá que establecer a nivel regional una Delegación o Dirección Regional para la programación y coordinación de la ejecución de sus actividades.
- En fin, para agilizar eficazmente las acciones regionales, se recomienda una cierta descentralización del poder de decisión, mediante la delegación de firma por parte de los Ministros a favor de los Delegados o Directores Regionales.

d) Conclusión.

Es difícil por el momento portar un juicio de valor sobre el funcionamiento y el grado de aplicación real del sistema de planificación puesto en vigencia por los Decretos 72 y 929, debido a que el mismo es de fecha demasiado reciente. Sin embargo, desde ahora se vislumbran algunas dificultades de implementación, relacionadas con factores tales como los siguientes:

- Delimitación algo inadecuada de algunas regiones o aglomeración de porciones de espacio poco afines en el seno de la misma región.
- Lentitud de implementación de las disposiciones de regionalización por parte de algunos organismos de la Administración Pública*.

---

* F. ESPERT.- El proceso de desarrollo regional en Venezuela. CIADEC, Maracay, 1973.

- Dificultades de coordinación entre los diferentes organismos al nivel regional, en particular entre los de planificación (ORCOPLAN) y los de financiamiento (Corporaciones de Desarrollo Regional), siendo una de las posibles soluciones la de fusionar ambos tipos de entidades, tal como el Decreto 929 lo edicta para la Corporación de los Andes y la Corporación Venezolana de Guayana, a las cuales el mismo atribuye las funciones específicas de ORCOPLAN.

III.- LAS TENSIONES INTRAREGIONALES

El segundo aspecto, que quisiera tocar, es el de las tensiones intra-regionales en cuanto a utilización del espacio, en base a un ejemplo concreto.

La región considerada se sitúa en el Centro Norte del país, formando una planicie de unas 200.000 Ha., encerrada por dos ramales de la Cordillera de la Costa: la Depresión del Lago de Valencia*.

Dicha región comporta suelos de primera calidad para uso agrícola; suelos de esta naturaleza son relativamente escasos en otras partes del país. También cuenta con importantes recursos hidráulicos, en particular el lago de Valencia. Por tales motivos, la región ha sido tradicionalmente un área agrícola de gran importancia para la economía del país.

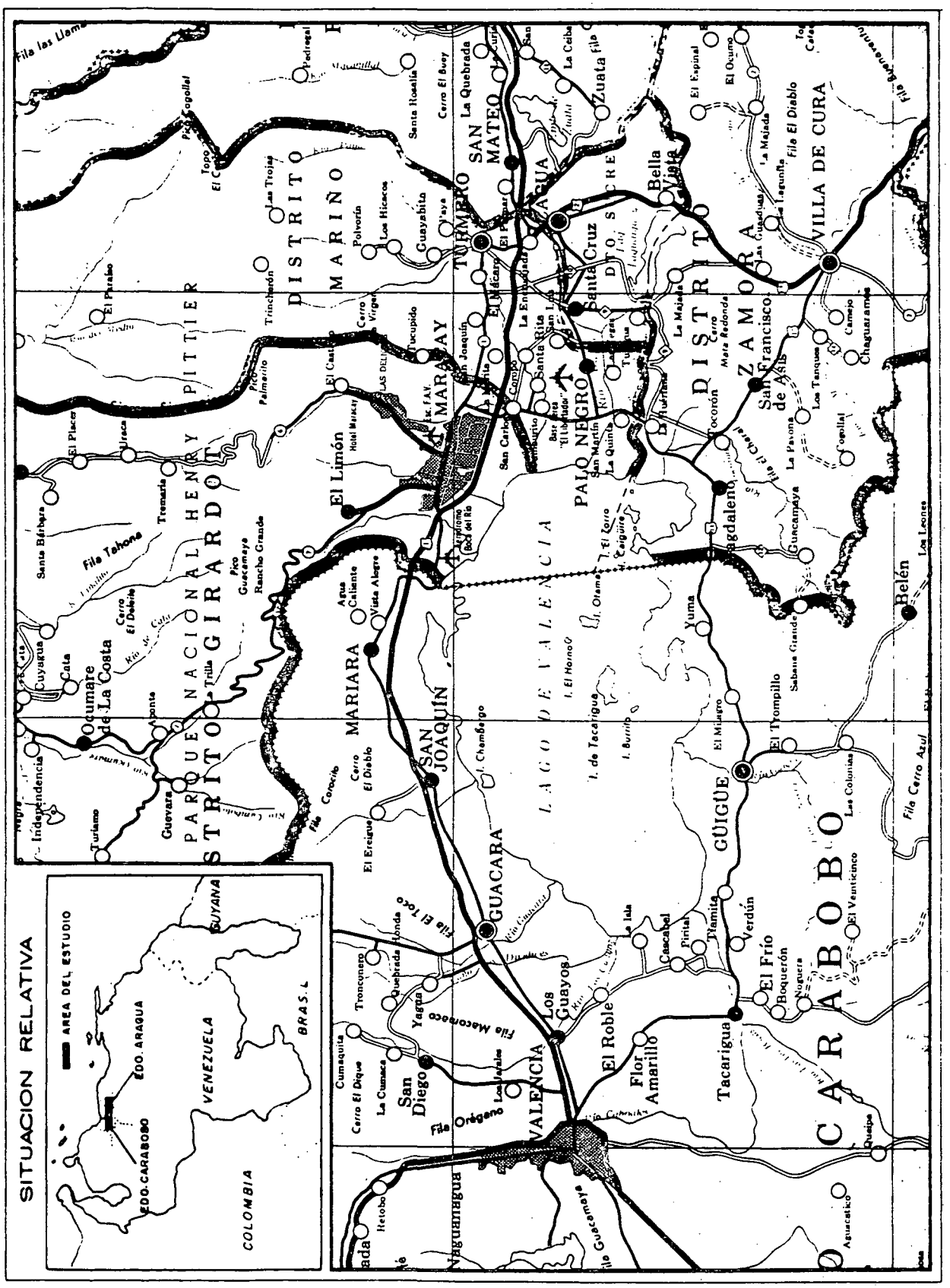
A.- NATURALEZA DE LOS PROBLEMAS DE UTILIZACION DEL ESPACIO.

Desde hace algunos años, la situación viene cambiando debido al desarrollo explosivo y desordenado de dos ciudades: Valencia y Maracay. El desarrollo urbano está generando desde ahora toda una serie de problemas,

---

* A. ZINCK.- Ensayo de organización del levantamiento de suelos. Programa de trabajo para el estudio de suelos semi-detallado de la Depresión del Lago de Valencia, Edos. Aragua y Carabobo. MOP, DGRH, División de Edafología, Cagua, 1974.

FIG. 6.- CUENCA DEL LAGO DE VALENCIA - ESCALA 1:350.000



Fuente: MOP, Dirección de Cartografía Nacional

que reflejan una apretada competencia para el uso del espacio disponible. Dichos problemas son los que se analizan brevemente a continuación.

1.- La expansión física de las ciudades.

Maracay y Valencia cuentan actualmente con 650.000 habitantes. Pero, para fines del siglo se prevee la existencia de una conurbación de aproximadamente 2 millones de habitantes. Esto significa una duplicación, sino más, del espacio físico ocupado por las aglomeraciones urbanas.

2.- La implantación de industrias.

Maracay y Valencia son también dos de las principales ciudades industriales del país. Se estima que en sus alrededores se concentrará el 50% de la población industrial de Venezuela para fines del presente siglo. Por lo tanto, la multiplicación de fábricas será otro factor de presión sobre el espacio y de consumo de tierras.

3.- La abertura de nuevas vías de comunicaciones.

La depresión de Valencia - Maracay, además de ser un ámbito de intensa vida de relaciones internas, es también un área de tránsito obligatorio para alcanzar, a partir de Caracas por vía terrestre, todas las otras regiones del país a excepción del Oriente. Se necesitarán, por lo tanto, más vías de comunicaciones, lo que va a constituir un factor suplementario entrando en el juego del uso conflictivo del espacio.

4.- La demanda de áreas recreacionales.

El crecimiento de la población y el mejoramiento de la calidad de la vida exigirán más áreas de propósito recreacional, situadas en las cercanías

de las zonas residenciales: jardines, parques, áreas verdes, campos de juego y de picnic, canchas deportivas. Los arbitrajes en cuanto a atribución del recurso espacio deberán necesariamente tomar en cuenta este requerimiento incompresible de esparcimiento.

5.- La eliminación de los residuos.

La presencia de una voluminosa población genera directamente o indirectamente, a través de sus actividades, una gran cantidad de residuos sólidos y líquidos. La eliminación de estos desechos origina graves problemas de protección ambiental (contaminación de suelos y aguas, degradación del paisaje). Se estima que la carga orgánica de origen humano, industrial y animal (vaqueras, cochineras, polleras), estará multiplicada por tres para el año 2000 en relación a la situación actual. Esto sin incluir los deshechos minerales y tóxicos.

La situación se agrava por el hecho de ser la Depresión de Valencia - Maracay una cuenca cerrada, lo que conduce inevitablemente a una concentración in situ de los desechos producidos, sin posibilidades de salida hacia afuera de la cuenca. En último término, el lago de Valencia es el receptor de todos los efluentes. Además, el lago atraviesa una fase de desecamiento, siendo el déficit de recarga de aproximadamente 2,5 m3/seg. , lo que provoca una mayor concentración de los poluentes y una mayor eutrofización del lago.

Por lo tanto, habrá que buscar soluciones alternativas al destino de las aguas servidas y de los residuos sólidos: lagunas de oxidación, pozos sép

ticos, botaderos de basura, etc. En consecuencia, el factor eliminación de residuos viene, a su vez, a complicar el problema del uso competitivo del espacio.

6.- La demanda creciente de productos agropecuarios.

El aumento de la población urbana originará una demanda creciente, en cantidad y diversidad, de productos alimenticios. Para evitar que los costos de transporte incidan de manera desmesurada en el precio de estos productos, será necesario producir en la misma región algunos renglones agropecuarios, por lo menos los de primera necesidad o los más perecederos: hortalizas, flores, leche.

Habrá que evitar también que los mejores suelos agrícolas sean esterilizados por la construcción o entren en el ciclo de la especulación inmobiliaria, manteniéndose artificialmente en estado de espera de futuras plusvalías, sin uso efectivo por períodos más o menos largos, antes de recibir una afectación definitiva.

B.- INTERDEPENDENCIA DE LOS PROBLEMAS.

La solución a la mayoría de estos problemas implica, según la expresión de Henri Lefèbvre, una producción de espacio*. Implica, en particular, una acentuación del uso no agrícola del espacio y conduce, en consecuencia, a una contracción gradual de las áreas disponibles para las actividades agropecuarias. Frente a tal situación, se plantea el dilema de como armonizar la coexistencia de las dos grandes categorías de uso del espacio,

---

* H. LEFEBVRE.- La production de l'espace. Editions Anthropos, Paris, 1974.

la agrícola y la no agrícola, las cuales crean una tendencia conflictiva en cuanto a afectación de las tierras, por ser diametralmente opuestas en sus propósitos. Se piensa generalmente en el ambiente de los técnicos que, debido a la escasez de tierras de buena calidad en el país, hay que controlar más estrictamente las formas de uso no agrícolas en la Depresión del Lago de Valencia y reservar la mayoría de sus tierras para el desarrollo de actividades agropecuarias, a pesar de ser estas últimas menos remuneradoras que los otros tipos de uso del espacio. Sin embargo, la tendencia espontánea, no controlada, es y será cada vez más la de desplazar el uso agropecuario a favor de formas de utilización no agrícolas.

El planificador se encuentra, por lo tanto, envuelto en un perfecto círculo vicioso o, mejor dicho, en una espiral sin fin. Saber lo que está al inicio de esta espiral sería como resolver, según una expresión poco elegante, el dilema de la gallina y del huevo. En efecto, el crecimiento de las aglomeraciones urbanas resulta estimulado por la implantación de industrias, a través del factor atracción de mano de obra. El mismo crecimiento urbano favorece, a su vez, el desarrollo industrial mediante la disponibilidad de mano de obra. Urbanización e industrialización traen consigo un cortejo de otras formas no agrícolas de uso del espacio: áreas para vías de comunicaciones, para actividades recreacionales, para eliminación de deshechos domésticos e industriales, etc. Por otra parte y paradójicamente, el aumento de la población urbana crea una mayor demanda de productos alimenticios, lo que implica, a su vez, un mayor y mejor uso agrícola del es

pacio.

C.- TIPOS DE ACCIONES REQUERIDAS.

Para salirse de este laberinto de problemas, se requieren dos tipos de acciones: una acción planificadora y una acción normativa.

1.- Acción de planificación.

En primer lugar, se requiere una acción de planificación, entendiendo por planificación el aprovechamiento más adecuado de un conjunto de recursos para alcanzar determinados objetivos. Dicha acción de planificación es indispensable por varias razones, tales como las que se señalan a continuación.

- La acción planificadora es indispensable, por ejemplo, porque la evolución espontánea crearía, para fines del presente siglo, una situación técnicamente desastrosa y humanamente inaceptable. Si se quiere que la porción de espacio, a la cual se hizo referencia en el ejemplo, sea habitable y vivable en el año 2000, considerando además que para esta época los requerimientos de calidad de vida serán bien superiores a los actuales, hay que prever lo que puede ocurrir, al no tomarse a tiempo las debidas medidas para controlar la utilización del espacio. Para que lo inaceptable no ocurra, es imprescindible intervenir mediante acciones racionales de planificación.
- La acción de planificación es indispensable también debido a la multiplicidad de los aspectos que entran en litigio, debido a la multi-

plicidad de los problemas que se enfrentan, debido a la multiplicidad de los factores que se disputan la apropiación del espacio. Todo esto supone una acción de organización voluntaria y racional del espacio considerado como un conjunto. Actuar unilateralmente sobre uno solo de los problemas, evocados anteriormente, sería aumentar incuestionablemente la incidencia negativa de los demás.

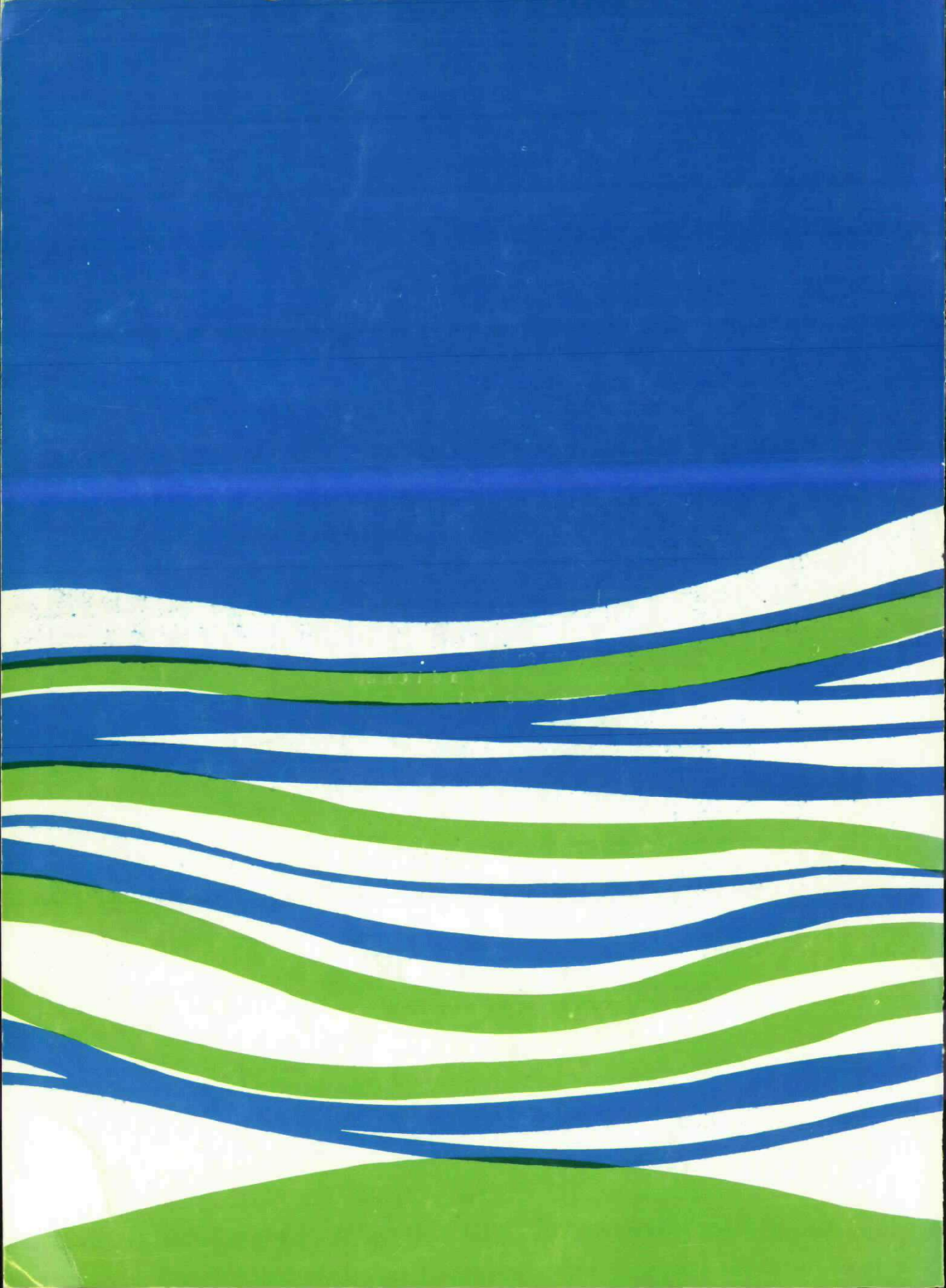
Por lo tanto, toda intervención que tienda a corregir la situación de hecho y a canalizar la evolución futura, tiene que evitar la aplicación de paliativos locales o sectoriales. Al contrario, la misma tiene que enfocar los problemas a ser solucionados con una óptica integral.

Esta acción de planificación está en manos del técnico, dialogando con la población interesada, para tomarle el pulso y detectar sus necesidades.

2.- Acción normativa.

El segundo tipo de acción que se requiere es la creación de un marco normativo. En efecto, si las opciones del planificador, por racionales que sean, no están respaldadas por un conjunto de normas, por un conjunto de disposiciones legales regulando el uso del espacio, acompañado de un sistema de implementación, las recomendaciones del técnico quedarán sin efecto. Este segundo aspecto está en manos del legislador.

Acción planificadora y acción normativa son por lo tanto dos aspectos complementarios. Para obtener éxito, se requiere una armoniosa concerta-

ción entre ambas. Ojalá pueda dicha armonización, apoyada por el consenso de la población en cuanto al destino deseado de su espacio, conducir a un aprovechamiento adecuado de este recurso fundamental, finito, difícilmente renovable, que es el espacio y hacerlo así lo más dignamente vivible.

Impreso en la
Oficina Edafológica del Centro
Cagua, Julio 1974