

# Las ciudades, MOTORES DEL DESARROLLO RURAL<sup>1</sup>

Marco Negrón

## Resumen

El texto considera la relación histórica entre la ciudad y el campo en la historia para proponer una relación futura que sea coherente con las necesidades de las ciudades latinoamericanas, y el aun no definido rol del campo, en el porvenir de las naciones. El autor llama la atención sobre el hecho de que las ciudades crecen desmesuradamente, sin control y sin prevención sobre el impacto en el ambiente, poniendo en riesgo la sostenibilidad de la relación ciudad-campo. Examina en Venezuela, el caso de la ciudad de Caracas y el sistema de ciudades regional más próximo.

## Palabras clave

Caracas, campo-ciudad, sistema regional, Venezuela.

## *Cities: country development engines*

## *Abstract*

*This text gives consideration to the historical relationship between the city and the countryside, the main idea is propose a coherent relationship between the Latin American mayor cities and the not yet defined country role, towards the improvement of the nation's destiny. The author calls attention on the fact that the cities grow disproportionately, without control or prevention on the impact to the environment, threatening the equilibrium city/countryside. In Venezuela, he considers the case of Caracas city and its closest regional system.*

## *Key words*

*Caracas, city/countryside, regional system, Venezuela.*

Recibido: junio 15 / 04

Aprobado: septiembre 12 / 04

## Introducción: Pertinencia del tema en la coyuntura actual

Abordar el debate planteado en este Foro exige comenzar destacando la importancia que, particularmente en el medio venezolano, reviste el lema adoptado por las Naciones Unidas para conmemorar este año el Día Mundial del Hábitat: “Las ciudades, motores del desarrollo rural”. Y es que, en efecto, entre nosotros ha arraigado con notable fuerza la idea opuesta de que las ciudades son un lastre para el desarrollo no sólo rural sino de la nación como un todo. Hacia la década de 1970, incluso, esa idea se revistió de una cierta aureola académica con las teorizaciones del denominado enfoque “centro-periferia” o del “colonialismo interno”, según el cual el relativo bienestar e incluso esplendor de las grandes ciudades de las naciones entonces llamadas subdesarrolladas se explicaría por la explotación a que ellas, prevalidas de su poder político, sometían al resto del territorio y en primer lugar al campo.

En otras ocasiones he ensayado la crítica a tal enfoque, de modo que ahora me limitaré a decir que, si hay elementos que permiten entender la amplitud de la acogida que ese enfoque tuvo en aquellos años<sup>2</sup>, hoy es imposible disimular su evidente sesgo reaccionario, expresado justamente en el menosprecio de la ciudad, con los correlatos de sobreestimación de los recursos naturales como motores del desarrollo, resistencia a la descentralización y en consecuencia a la autonomía de los gobiernos urbanos y predominio de las políticas dirigidas a frenar el crecimiento de las ciudades, que se manifiestan, en última instancia, en la limitación del derecho de los ciudadanos al libre tránsito.

En el pasado reciente ese enfoque tomó cuerpo en las políticas, que quizá sería mejor definir como no-políticas, orientadas a frenar particularmente el crecimiento de las “grandes” ciudades<sup>3</sup>; estas se tradujeron en la ausencia de acciones que, precisamente en los centros que tenían mayor presión migratoria, facilitaran el asentamiento de los inmigrantes recién llegados, con el consiguiente resultado de la expansión incontenible de la ciudad informal<sup>4</sup>. La auténtica degradación a que ha sido sometida una institución como el Fondo de Desarrollo Urbano (FONDUR) expresa dramáticamente el mar de equívocos de que han sido víctimas nuestras ciudades: concebido originalmente en la década de los años setenta “con el propósito de realizar un amplio programa de adquisición de reservas de suelo para la expansión urbana”, lo que le otorgaba un rol crucial en la orientación del crecimiento de las ciudades, rápidamente derivó hacia el subsidio y financiamiento a los promotores inmobiliarios (v. Cilento y Fossi, 1998) para convertirse finalmente en otra convencional agencia de producción de viviendas y sobre todo, como se ha denunciado reiteradamente y hace sospechar su extremada ineficiencia, de jugosos negociados personales.

Pero ciertamente, durante las últimas dos o tres décadas el potencial de nuestras ciudades como motores del desarrollo ha sido puesto en crisis pero no sólo por las políticas que hemos comentado. Quizá el factor más influyente –*sobredeterminante*, como se decía en una época– haya sido el carácter *rentista* de la política económica nacional<sup>5</sup>, lo cual, además de librarla a las oscilaciones de un mercado internacional reconocidamente poco estable, bloquea las posibilidades de fortalecimiento del aparato productivo interno como muestran tantos indicadores, especialmente los relacionados con el empleo, que, a la par de una elevación crítica del desempleo abierto, registra una desmesurada expansión del empleo informal que hoy representa más del 50% de la fuerza de trabajo; adicionalmente, ella pone restricciones estructurales a la autonomía de los gobiernos urbanos al someterlos a una dependencia excesiva de las transferencias presupuestarias desde el gobierno central.

- <sup>1</sup> Ponencia presentada al Foro **Desafíos del desarrollo urbano y rural de la Gran Caracas**, organizado por la “Cátedra Libre sobre Redención de la Pobreza Humana y Ambiental Hermano Ginés”, Fundación La Salle de Ciencias Naturales, con motivo de la conmemoración del Día Mundial del Hábitat 2004, Fundación Corp-Group Centro Cultural, Caracas 7 de octubre de 2004.
- <sup>2</sup> En un breve artículo publicado hace unos años (Negrón, 1998) he intentado demostrar cómo esa posición fue compartida por autores de la más diversa orientación ideológica.
- <sup>3</sup> Entrecorramos el adjetivo, porque las ciudades venezolanas están lejos de calificar como grandes, no sólo entre las del mundo sino incluso entre las de nuestro mismo continente: de hecho, en la década de 1990, Caracas, casi seis veces menor que São Paulo, la más grande, ocupaba el duodécimo lugar entre las ciudades de América Latina por tamaño poblacional; Venezuela en cambio clasificaba como el sexto país más poblado.
- <sup>4</sup> Aunque el crecimiento poblacional del Área Metropolitana de Caracas entre 1961 y 2001 ha sido mucho más bajo del esperado (poco más de 1,5 millones para una tasa anual promedio de 1,9% contra los casi 4 millones estimados por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano en 1979), en el mismo período la población en los asentamientos informales pasó de representar el 21% de la población metropolitana al 42%: mientras la ciudad como un todo creció 2,2 veces, estos multiplicaron su población por 4,5.
- <sup>5</sup> Con esto nos referimos a una política económica centrada en la obtención de los más altos precios posibles de las exportaciones petroleras, lo cual sólo es compatible con el establecimiento de techos bajos a la producción. Ella, como es natural, repercute en la reducción de los encadenamientos hacia adentro que esa actividad podría generar, limitando en consecuencia la capacidad expansiva del aparato productivo interno que finalmente termina quedando atada en un grado inconveniente a las políticas de gasto público.

La exaltación desde el alto gobierno de formas primitivas de producción para la subsistencia como el conuco y la definición como “proyectos-bandera” de propuestas centradas en la explotación de recursos naturales (véase el caso del Eje Orinoco-Apure), verdaderas señas de identidad de un régimen que se autodefine como revolucionario, enuncian políticas expresamente antiurbanas al menospreciar dos de los rasgos más distintivos de lo urbano: su condición de incubador y difusor de la *modernidad* por una parte y, por otra, el reconocimiento de la prioridad del *conocimiento* (es decir, del recurso humano) como el más importante de los recursos.

## Ciudad y campo en la historia

Pero el rol decisivo de la ciudad en la transformación del campo no es un fenómeno de hoy, siendo más bien la verdad que, históricamente, la evolución de las actividades y las sociedades rurales resulta inexplicable sin la existencia de la ciudad. Para abreviar una argumentación que requeriría abundantes páginas con relación a una materia en la que, además, es difícil decir nada nuevo, nos remitiremos a algunos autores cuya autoridad al respecto es ampliamente aceptada. Así, a pocos años de finalizada la Segunda Guerra Mundial, el distinguido físico e historiador británico John D. Bernal señalaba en su **Science in History**:

*“La Edad de Bronce añadió los metales, la arquitectura, la rueda y otros artefactos mecánicos; más importante aún, ella produjo la crucial invención social de la ciudad, la civis de la civilización, la polis de la política. Fue la ciudad la que hizo posible el progreso técnico y, junto con él, un vasto complejo de invenciones intelectuales, económicas y políticas como los números, la escritura, el comercio en el marco de un recién evolucionado sistema de clases y de un gobierno organizado. Al mismo tiempo emergía una ciencia consciente y las disciplinas reconocibles de la astronomía, la medicina y la química adquirirían sus primeras tradiciones”.*

Por su parte, hacia 1840 los fundadores del llamado socialismo científico, Karl Marx y Friedrich Engels, habían dejado sentado en **La ideología alemana** que:

*“La emergencia de la ciudad implica inmediatamente la necesidad de la administración, de la policía, de los impuestos, de la organización comunal para decirlo en una palabra y por tanto de la política en general. Aquí aparece por primera vez la división de la población en dos grandes clases, basada en la división del trabajo y en los instrumentos de produc-*

*ción. La ciudad es ya obra de la concentración de la población, de los instrumentos de producción, del capital, del disfrute y de las necesidades, mientras el campo hace aparecer como propio lo contrario, el aislamiento y la separación”.*

Por último, ya finalizando el siglo XX, en el primer tomo de su monumental **Civilisation matérielle et capitalisme (XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle)**, Fernand Braudel, uno de los más distinguidos historiadores contemporáneos, afirmaba:

*“Las ciudades son también formaciones parasitarias, abusivas. Heródoto ya hablaba de los comedores de mijo en el norte del Mar Negro, que cultivaban el trigo para las ciudades griegas. El diálogo ciudad-campo es en realidad la primera, la más larga lucha de clases que la historia haya conocido. No condenamos ni asumimos la defensa de ninguna de las partes: estas ciudades parásitas son también la inteligencia, el riesgo, el progreso, la modernidad hacia la que se mueve lentamente el mundo. Para ellas, los alimentos más refinados, las industrias de lujo, la moneda más ágil, muy pronto el capitalismo calculador y lúcido. Al Estado, siempre más bien lúgubre, prestan su insustituible vivacidad. Son los aceleradores de todo el tiempo de la historia. Lo que no significa que no hagan sufrir a los hombres a lo largo de los siglos; también a los hombres que en ellas viven”.*

Ciertamente, la ciudad no puede vivir sin el campo ni un sistema de ciudades menores que le garanticen, en primer lugar, la provisión de alimentos y materias primas que ella, por su misma condición, no está en grado de producir, pero también de la fuerza de trabajo adicional que constantemente demandan las actividades urbanas. Sin embargo el campo, como lo conocemos hoy, es en definitiva una creación de la ciudad: ella depende de él, pero lo moldea en función de sus necesidades; la innovación tecnológica, la innovación social y la transformación cultural del campo no son sólo una respuesta a los estímulos (demanda) producidos por la ciudad: en la mayoría de los casos se trata directamente de *productos urbanos*.

## Ciudad y campo hoy

Pero tal como se han desarrollado las cosas, cada vez más carece de sentido seguir hablando de ciudad y campo como entidades radicalmente distintas, menos aún contrapuestas. Más allá del rol dominante ejercido por la ciudad y de los inevitables antagonismos causados por ese tipo de relación, ellas no sólo han sido históricamente realidades interdependientes (la ciudad no puede vivir sin

el campo, pero este no puede progresar en ausencia de aquella), sino que además, tendencialmente, las actividades rurales van adoptando las técnicas de organización y producción urbanas, mientras que la fuerza de trabajo ocupada en esas mismas actividades asume progresivamente los patrones culturales generados en la ciudad al tiempo que sus remuneraciones tienden a emparejarse con las de los trabajadores urbanos. Por último, el surgimiento del fenómeno metropolitano y en general la extraordinaria expansión de la urbanización que el mundo entero ha conocido durante el siglo XX, especialmente durante su segunda mitad, así como el concomitante desarrollo del transporte y las comunicaciones, hacen cada vez más difícil establecer una distinción incluso física entre ciudad y campo. Tal como afirmara el mismo Programa HÁBITAT de Naciones Unidas en su Informe sobre el Estado de la Ciudades del Mundo para el año 2001:

*“En sentido estricto el mundo está completamente urbanizado, pues el campo de fuerzas que forman las ciudades tiene el poder de conectar todos los lugares y todas las personas en una unidad productiva que se adapta constantemente”.*

En ese contexto, sin embargo, como la ciudad constituye el componente dinámico de la ecuación, es en las *políticas urbanas* donde deben centrarse los esfuerzos dirigidos a alcanzar el desarrollo sustentable: frente a la dispersión y el despilfarro, propiciados por la expansión incontrolada del transporte privado y característica de América del Norte pero que tiende cada vez más a extenderse al resto del mundo, se requiere una orientación que enfatice la emergencia de ciudades compactas y policéntricas, estructuradas alrededor del transporte público y que minimicen el impacto ecológico, no sólo por su menor demanda de suelos sino además por el énfasis en las políticas de reciclaje y de ahorro energético como elementos rectores del metabolismo urbano.

### Algunas consideraciones en torno a la Gran Caracas

En el caso de la Gran Caracas la escala de reflexión para el tema que nos ocupa no puede circunscribirse apenas al ámbito del Distrito Metropolitano (5 municipios), ni siquiera al ligeramente más amplio del Área Metropolitana. Ella debe interesar ese complejo mucho más vasto que hemos llamado la *megaciudad del norte* de Venezuela, es decir, el sistema de ciudades integrado por las áreas metropolitanas de Caracas, Valencia, Maracay, Ciudad Losada (Valles del Tuy), Litoral Vargas, Guarenas-Guatire, Puerto Cabello, La Victoria y Los Teques. Se trata

de un sistema de ciudades cuya población estimada para el año 2000 rondaba los 8 millones de habitantes, un tercio de la población nacional:

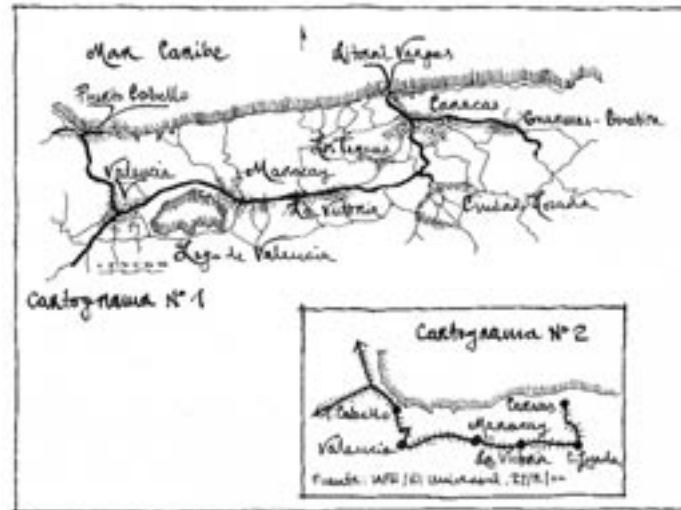
### Áreas metropolitanas de la megalópolis del norte. Población 2000 (Estimaciones OCEI)

AGLOMERACIÓN	POBLACIÓN	RANGO NACIONAL
A.M. CARACAS	3'354.197	1
A.M. VALENCIA	1'698.800	2
A.M. MARACAY	1'066.476	5
A.M. CIUDAD LOSADA	412.857	9
A.M. LITORAL VARGAS	304.165	13
A.M. GUARENAS-GUATIRE	301.071	14
A.M. PUERTO CABELLO	255.746	18
A.M. LA VICTORIA	200.525	21
A.M. LOS TEQUES	194.188	23
<b>TOTAL</b>	<b>7'787.828</b>	
<b>VENEZUELA</b>	<b>24'169.744</b>	

Fuente: Negrón (2000, Cuadro Nº 1.8)

Actualmente ese conglomerado, cuya población para 2010 podría estar alrededor de los 10 millones de habitantes, está conectado por un sistema continuo de autopistas cuya distancia entre los extremos más alejados, Guarenas-Guatire y Puerto Cabello, es de sólo 240 kilómetros, equivalentes a tres horas de viaje en automóvil; adicionalmente, para el año 2006 está prevista la finalización de la primera etapa, entre los Valles del Tuy (Charallave) y Caracas, del ferrocarril de la Región Central, el cual, una vez completado, conectará todo el sistema desde Caracas hasta Puerto Cabello, habiéndose iniciado el año pasado la segunda etapa entre Puerto Cabello y Maracay (La Encrucijada). De acuerdo al Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado la entrada en operación de ese ferrocarril permitiría cubrir el trayecto entre Caracas y Maracay en 52 minutos y en 1 hora 13 minutos el trayecto Caracas-Valencia, lo que significa un cambio radical en la accesibilidad entre (v. cartograma).

Desde el punto de vista de su división político-administrativa, ese sistema regional incluye cinco entidades federales (los Estados Aragua, Carabobo, Miranda y Vargas y el Distrito Capital) y 39 municipios autónomos, lo que evidentemente plantea muy complejos problemas de gobernabilidad.



Hoy la dinámica de ese sistema de ciudades procede sin controles y lo que es peor: nadie está reflexionando sobre la materia. Existen presiones evidentes, en muchos casos fuertemente depredadoras, sobre áreas agrícolas, parques nacionales, reservas forestales e hidrográficas y áreas protectoras sin que los instrumentos de control existentes demuestren capacidad para establecer algún tipo de orden; es emblemática la situación de los valles de Aragua, cuyos ricos suelos agrícolas están sometidos a crecientes presiones urbanizadoras. Muchos de estos problemas tienen ámbitos supramunicipales e incluso supraestatales, por lo cual los instrumentos vigentes son claramente insuficientes.

La magnitud del reto exige del diseño de una nueva política urbana, que asuma la existencia de grandes sistemas de ciudades estructurados alrededor de los polos principales (Caracas, Maracay, Valencia y Puerto Cabello). Estos sistemas urbanos deberán apoyarse en eficientes sistemas de transporte colectivo intraurbano e interurbano, estos últimos articulados alrededor de las autopistas (en el futuro, además, del Ferrocarril de la Región Central) que permitan su evolución como sistemas metropolitanos

policéntricos compactos, socialmente diversificados, cuyas densidades, necesariamente altas, serán compensadas por la preservación de espacios abiertos en las cercanías inmediatas. Para alcanzar este último objetivo se sugiere crear, dentro de cada sistema urbano, distritos metropolitanos integrados por municipios urbanos y no urbanos, de modo que, con el establecimiento de instrumentos de transferencia de derechos urbanísticos, los propietarios de espacios abiertos (áreas agropecuarias o zonas protectoras) puedan aplicar esos derechos en los centros urbanos sin afectar ni la integridad de los espacios abiertos ni sus propios derechos económicos.

Este caso es un buen ejemplo de cómo, en las condiciones determinadas por el mundo actual, la calidad de vida en el medio urbano y la preservación y fortalecimiento de las potencialidades del medio rural sólo son posibles a través de políticas integradoras, que manejen los dos ámbitos como partes integradas en una totalidad diversificada cuya riqueza reside, precisamente, en la preservación y enriquecimiento de la diversidad pero donde los derechos ciudadanos y económicos tienden a igualarse independientemente del ámbito particular en que se inscriban.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL, John D. *Science in History* (4 volúmenes), Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex. 1969.
- BRAUDEL, Fernand. *Civilisation matérielle et capitalisme (XV-XVIII<sup>e</sup> siècle)*, Librairie Armand Colin, París, 1967.
- CILENTO, Alfredo y FOSSI, Víctor. "Políticas de vivienda y desarrollo urbano en Venezuela (1928-1997). Una cronología crítica", En : *Urbana*, vol. 3, N° 23, Caracas. 1998.
- MARX, Karl y ENGELS, Friedrich. *La ideología alemana*, Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo. 1959.
- NEGRÓN, Marco. "Ciudad y civilización en la ideología conservadora (de derecha y de izquierda)", En : *Ciudad Alternativa*, III época, N° 14, Quito. 1998.
- NEGRÓN, Marco. "La herencia del siglo XX: La megalópolis del norte de Venezuela", Simposio-Foro Agustín Codazzi, arquitecto del territorio, Facultad de Arquitectura y Urbanismo UCV, Caracas, 26 y 27 de octubre de 2000.