



03.

Ciudad, urbanización y urbanismo
en el siglo XX venezolano

Arturo Almandoz Marte (Coordinador)

*Marco Negrón / Arturo Almandoz Marte / José Alberto Olivares / María Elena
González Deluca / Alfredo Cilento Sarli / Teolinda Bolívar*





Presidente vitalicio: Rafael Cadenas

Presidente ejecutivo: Elías Pino Iturrieta

Junta directiva

Herman Sifontes Tovar

Gabriel Osío Zamora

Miguel Osío Zamora

Ernesto Rangel Aguilera

Juan Carlos Carvallo

Jesús Quintero Yamín

Twitter: @culturaurbana

Instagram: @culturaurbanaoficial_

Facebook: Fundación para la Cultura Urbana



Coordinador general: Elías Pino Iturrieta

La arquitectura en el siglo XX venezolano

© 2022 Fundación para la Cultura Urbana

ISBN: 978-84-126031-3-2

Producción editorial: Diajanida Hernández

Diseño y concepto gráfico: Lucas García

Corrección de textos: Teresa Casique

Fotografías: Archivo Fotografía Urbana

Plaza Baralt, Maracaibo, circa 1930. Tarjeta postal de autor desconocido. © Archivo Fotografía Urbana.

Primera edición: Caracas, agosto 2022

03. Ciudad, urbanización y urbanismo en el siglo XX venezolano

Arturo Almandoz Marte (coordinador)

Marco Negrón

Arturo Almandoz Marte

José Alberto Olivar

María Elena González Deluca

Alfredo Cilento Sarli

Teolinda Bolívar





Avenida El Milagro, Maracaibo.
Fuente: Nicola Rocco, *Maracaibo cenital*, Caracas,
Fundación para la Cultura Urbana, 2006.

Contenido

Introducción. Entre urbanización de campamento y modernización a trompicones

Petro-Estado, ciudad y territorio.
Marco Negrón

Del urbanismo a la gobernanza: modelos e institucionalidad.
Arturo Almandoz Marte

Infraestructura del transporte y las comunicaciones.
José Alberto Olivar

Construcción de la infraestructura de servicios y producción: puntal urbano y territorial.
María Elena González Deluca

Antecedentes, políticas y financiamiento de la vivienda.
Alfredo Cilento Sarli

De las barriadas a los barrios consolidados.
Teolinda Bolívar

Bibliografía general

Índice de cuadros, figuras y gráficos



Puerto de La Guaira, circa 1940. Tarjeta postal iluminada de autor desconocido.
Fuente: © Archivo Fotografía Urbana.

Introducción. Entre urbanización de campamento y modernización a trompicones

Revolución petrolera, urbanización y modernización

Desde la perspectiva de los estudios urbanos, el siglo XX en Venezuela puede caracterizarse por tres procesos: la revolución petrolera, la urbanización y la modernización. La primera es un desarrollo análogo a la revolución industrial decimonónica en Europa y Norteamérica, en el sentido de que el oro negro, mediante su explotación industrializada, llevó a la concentración urbana y al movimiento migratorio. Pero a diferencia de la revolución industrial, que fue capaz de absorber la migración hacia los centros productivos, en el caso de Venezuela —al igual que en muchos de los países urbanizados a lo largo de la centuria en revisión, conocidos como del Tercer Mundo—, ese movimiento poblacional desbordó las capacidades de asimilación por parte de las actividades productivas.

En vista de ese desajuste estructural entre dinámica económica y migratoria, la urbanización venezolana —segundo proceso característico del siglo XX—, devino una suerte de «sobreurbanización» o «inflación urbana», como pasó a denominarse en la literatura especializada¹. A guisa de jalones tan ilustrativos como impresionantes, valga señalar que en Venezuela la urbanización demográfica pasó del 25 %, aproximadamente, al promediar la década de 1920, cuando contaba con poco menos de 3.000.000 de habitantes, a 75 % al cerrar el decenio de 1970, cuando ya se alcanzaban los 14.000.000. O sea que, entre el *boom* petrolero, al promediar el régimen de Juan Vicente Gómez (1908-1935), y la euforia

desarrollista de la «Gran Venezuela», durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), nuestro país completó su transición demográfica hacia la urbanización².

A pesar de haberse desarrollado como una economía rural con una demografía rezagada hasta la víspera petrolera, cuando ni siquiera Caracas superaba los 100.000 habitantes, con ese cambio Venezuela se equiparó con los países más urbanizados de Latinoamérica, concentrados en el Cono Sur y nutridos por la migración foránea desde los comienzos republicanos³. Si se quiere parangonar lo extremo de esa metamorfosis desde una perspectiva más internacional, debe recordarse que los países de la «primera industrialización», ocurrida entre finales del siglo XVIII y comienzos del XX, completaron ese proceso en aproximadamente centuria y media. E incluso Inglaterra, el caso más dramático de la industrialización victoriana, se urbanizó en 110 años⁴. Considerando entonces lo abrupta e improvisada de esa transición demográfica venezolana, apurada en apenas cinco décadas, puede entenderse por qué varios de nuestros intelectuales seculares, de Arturo Uslar Pietri a José Ignacio Cabrujas, vocearon en sus textos la tesis de la «urbanización de campamento» como definitoria de la idiosincrasia nacional⁵.

Con mayor frenesí que en otros países en desarrollo que no contaban con la renta petrolera, la urbanización improvisada vino acompañada por la modernización a trompicones, la cual puede ser vista como el tercer eje que define nuestro siglo XX. Tal como la caracterizó la sociología funcionalista, especialmente tras los estudios de la Escuela de Chicago durante los *roaring twenties*, esa modernización comportó, en primer lugar, cambios sociales con respecto a rasgos comunitarios tradicionales, tendentes todos a la secularización y mercantilización de actitudes y valores⁶.

Potenciados por las ondas de radio y la prensa escrita, esos cambios sociales y culturales fueron irradiados no solo desde Caracas y Valencia, ciudades consolidadas desde la colonia, sino también desde Maracaibo y su emergente orbe petrolero. «Suerte de Cartago y Constantinopla en aleación extraña», como advirtiera Ramón Díaz Sánchez en un artículo seminal de 1938, la capital zuliana representaría «en la nueva historia venezolana un papel extraordinario». Contemplando aquel lago de Coquivacoa en plena ebullición, añadió don Ramón en el mismo artículo en la *Revista Nacional de Cultura*, «de las riberas orientales venía un resoplido volcánico: Cabimas, Lagunillas, Mene Grande...»⁷ (Figura 1). Esa vorágine de la costa oriental prorrumpió en *Mene* (1936), novela que cataloga, con inédita vivacidad urbana, las mudanzas paisajísticas y constructivas, sociales y culturales de los ancestrales villorrios del Zulia. Perplejos ante las transformaciones de la antigua Cabimas de su juventud, en sus páginas dos personajes, estupefactos por el tráfigo del pueblo trocado en campamento, se interpelan: «Mira todas esas cosas nuevas. Fíjate en esas calles, en esas torres; acércate a ese muelle. ¿Quiénes son esas gentes que parece que se han vuelto locas?»⁸.

No obstante su desconcierto, esas preguntas de los personajes de Díaz Sánchez prefiguran la mudanza multiforme de la modernización venezolana. Muchos de los cambios comportados por este proceso transformaron el paisaje urbano, poblado ahora con cabrias, balancines y *bungalows* que se extendieron a los campos de la cuenca de Maturín y el oriente petrolero, mientras las carreteras asfaltadas y los rascacielos incipientes se diseminaban por el centro del país. Pero también el paisaje humano fue remozado por la ingente inmigración internacional, estructurada como política desde el gobierno de Eleazar López Contreras (1936-1941). Coloreada con españoles, italianos y portugueses, junto a sirios y libaneses que renovaron

a los «turcos» de entre siglos, la población mediterránea imprimió un sello interracial y multicultural al crisol migratorio en Venezuela, tornando su modernización más cosmopolita que la de sus vecinos andinos y caribeños.

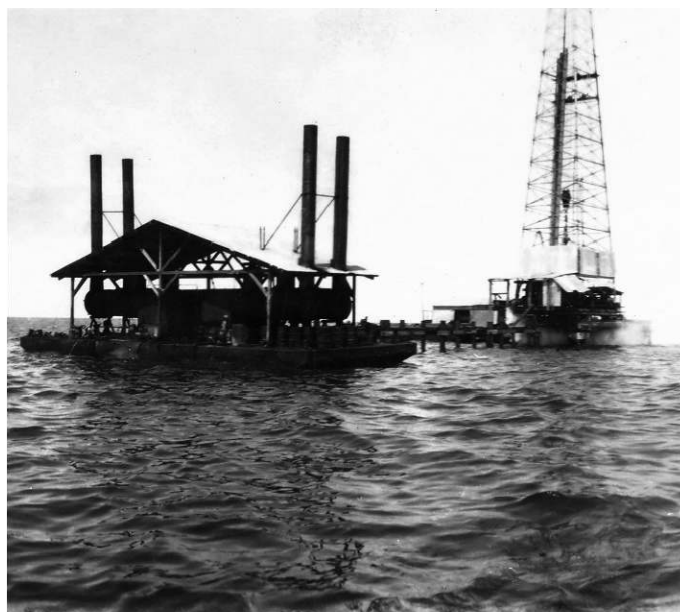


Figura 1. Explotación petrolera en Lagunillas de Agua, estado Zulia, década de 1920.
Fuente: © Archivo Fotografía Urbana.

En medio de la extranjerización babélica y el consumismo rampante, el dinero petrolero hizo que las metrópolis venezolanas se convirtieran en «ferias de vana alegría», como sentenció Mario Briceño Iragorry en *Mensaje sin destino*, con moralejas tomadas de la fábula de Aladino². Era un alerta ante los espejismos de la modernización a trompicones, la cual confundiría desarrollo con consumismo por el resto del siglo, alcanzando su clímax en la llamada «Venezuela saudita» de finales la década de 1970 y comienzos de la siguiente. Y los pies de barro de esa modernización dispendiosa no serían desenterrados de la idiosincrasia nacional en los

convulsionados tiempos que siguieron, ni siquiera por el autoproclamado Socialismo del siglo XXI.

Desarrollismo económico e infraestructura territorial

Escapando, por fortuna, a los vaticinios de Briceño Iragorry, la modernización venezolana fue, a lo largo del siglo XX, mucho más que extranjerización y consumismo. A nivel económico, la irrupción petrolera hizo que la producción agrícola, basada en el café, fuera relevada desde mediados de la década de 1920 por las exportaciones de crudo como principal ingreso del erario nacional¹⁰. Si bien puede argüirse que la explotación del oro negro continuó siendo una actividad de base primaria, la industria pronto desarrollada en torno a la extracción, el transporte y la refinación del petróleo permitió que la economía venezolana entrara en el sector secundario.

Aunque flaca e insuficiente para absorber la urbanización — al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, como ya se dijo—, la conversión industrial de nuestra economía fue reforzada con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Con el excedente de ingresos generados por el petróleo, Venezuela pudo entrar en una «segunda» generación de ISI, tras los pasos dados desde entreguerras por Argentina y Uruguay, Brasil y México; ese segundo grupo también incluía a Colombia y Perú, países en los que la participación industrial en el producto nacional bruto era superior al 15 % hacia 1955, en tanto que la tasa de crecimiento industrial duplicaba la del sector primario¹¹.

Pivotando en la ISI, el desarrollismo latinoamericano estuvo penetrado de nacionalismo económico y político, compartido de manera heterodoxa por regímenes estatistas y liberales, democráticos y dictatoriales. Desde los gobiernos populistas de Lázaro Cárdenas en México (1934-1940), Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1955) y Getulio Vargas en Brasil (1934-

1945, 1950-1954), hasta las dictaduras de Fulgencio Batista en Cuba (1940-1944, 1952-1959), Gustavo Rojas Pinilla en Colombia (1953-1957) y Marcos Pérez Jiménez en Venezuela (1952-1958). A pesar de las diferencias políticas —y aunque la ISI representara en varios casos competencia para la expansiva industria estadounidense—, la agenda común de modernización y desarrollismo había sido favorecida por la política de Buena Vecindad promovida por Franklin D. Roosevelt. Desde 1948 fue, además, apoyada con la creación de agencias internacionales como la Organización de Estados Americanos y la Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estas fueron patrocinadas por las Naciones Unidas y los crecientes intereses gringos en la explotación primaria e industrial del «patio trasero», según la denominación de las enfebrecidas izquierdas regionales¹². Y ese patrocinio desarrollista alcanzaría su apogeo en Latinoamérica con la política de Alianza para el Progreso, implementada por la administración de John F. Kennedy (1960-1963) con la asesoría de Walt Whitman Rostow y otros notables académicos¹³.

A pesar de su urbanización tardía y abrupta, puede decirse que desde el decenio de López Contreras y Medina Angarita, hasta la restauración democrática posterior a 1958, pasando por las juntas de gobierno y la dictadura de Pérez Jiménez, Venezuela lideró en Latinoamérica la sinergia entre desarrollismo económico e infraestructura territorial, la cual se manifestó antes solo en países más grandes y aventajados. Valga apenas mencionar algunos ejemplos que serán comentados en los respectivos capítulos de este libro. Mientras eran modernizados Puerto Cabello, La Guaira y otros puertos, la ISI fue reforzada en la franja nórdica del país con proyectos de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), fundada en 1946 y presidida por Alejandro Oropeza Castillo. Con su Plan de Estímulo a la Producción, apoyado por el Consejo de Economía

Nacional, la labor de la CVF consolidó el Estado keynesiano de base industrial. El desarrollismo económico e infraestructural fue acompañado de una planificación de proyección territorial, plasmada en tres documentos precursores que, si bien irrealizados en su momento, guiaron el ordenamiento en décadas futuras, a saber: el Plan de Electrificación Nacional, a cargo de la misma CVF; el Plan Mínimo de Producción Agrícola (1945-1947), elaborado por el Ministerio de Agricultura y Cría, y las Consideraciones básicas para la elaboración de un plan nacional de irrigación durante el período 1950-1970 (1949), a cargo del Ministerio de Obras Públicas (MOP)¹⁴.

Sobre esa base pudo desplegarse la gran obra pública del Nuevo Ideal Nacional de Marcos Pérez Jiménez, quien asumió *de facto* la Presidencia en 1952. A comienzos de la década se crearon dos importantes organismos de alcance nacional: el Ministerio de Minas e Hidrocarburos (1950), separado de Fomento, y la Oficina de Estudios Especiales de la Presidencia (1953), antecesora de Cordiplan en cuanto a la integración del desarrollo económico con la planificación territorial¹⁵. La «transformación racional del medio físico y de mejoramiento de las condiciones morales, intelectuales y materiales de los habitantes del país», conducente, según los discursos del dictador, a una «plena posesión de nuestro territorio», era, por decir así, la expresión infraestructural del Nuevo Ideal Nacional¹⁶. En materia vial, para 1952, con cuatro años de la junta militar en el poder, Venezuela contaba con 3.321 kilómetros de carreteras pavimentadas y 6.716 de vías en granzón¹⁷. Considerada en su momento como la segunda en importancia internacional, solo tras el canal de Panamá, la obra cumbre del régimen fue la autopista Caracas-La Guaira, inaugurada en 1953, con estudios originales que databan de 1945 (Figura 2). Y para iluminar las comunicaciones y el progreso del país con rayos catódicos, la Televisora Nacional y

Radio Caracas Televisión iniciaron su programación el 1 de enero y el 15 de noviembre de 1953, respectivamente¹⁸.

Desarrollismo e infraestructura: continuidad y agotamiento

No obstante las críticas a la «ciudad vitrina» —como llamara Rómulo Betancourt a la Caracas modernista, a su regreso del exilio en 1958, tras el derrocamiento de Pérez Jiménez—¹⁹, tanto el gobierno del líder socialdemócrata (1959-1964), como los de Raúl Leoni (1964-1969) y Rafael Caldera (1969-1974) se alinearon con el desarrollismo materializado en infraestructura. Si bien hubo cambios en el énfasis territorial de los proyectos —que, puede decirse, se tornaron menos urbanos—, las obras públicas continuaron su protagonismo, dando continuidad a emprendimientos iniciados durante la época del Nuevo Ideal Nacional. Con una red vial que alcanzaba 36.000 kilómetros al abrir la década de 1960, así lo demuestran grandes obras de comunicación, como el puente Rafael Urdaneta sobre el lago de Maracaibo, iniciado en 1957 y terminado para 1962, aunque redimensionado, pues se buscaba desmarcarse del proyecto original²⁰. Junto con la Siderúrgica del Orinoco, en 1964 se inauguró el puente sobre el río Caroní, conectando así a San Félix y Puerto Ordaz, los dos núcleos de Ciudad Guayana, emporio siderúrgico establecido en 1961; la nueva ciudad epitomó la planificación regional en Latinoamérica, más interdisciplinaria que Brasilia en su concepción (Figura 3)²¹. Y para consolidar el cuadrante suroriental del país, en 1967 se inauguró el puente de Angostura sobre el Orinoco, de 1.700 metros, comenzado 10 años antes²².



Figura 2. Autopista Caracas-La Guaira, década de 1950.
Fuente: © Archivo Fotografía Urbana.



Figura 3. El presidente Rómulo Betancourt coloca la primera
piedra en Ciudad Guayana, estado Bolívar, 1961.
Fuente: © Archivo Fotografía Urbana.

En consonancia con la ampliación territorial preconizada por el desarrollismo latinoamericano, la antigua Comisión Nacional de Urbanismo (CNU) fue sustituida en 1958 por la Oficina

Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan), primer organismo que vinculaba el desarrollo económico con la ordenación territorial. La plataforma institucional para esta última incluyó la creación, ese mismo año, de la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (Cadafe); asimismo, en el sector industrial, el Instituto Venezolano del Hierro y del Acero, presidido por el general Rafael Alfonso Ravard, y el Instituto Venezolano de Tecnología Industrial. En paralelo con el mejoramiento sanitario y de regadío liderado por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) —reforzado con la creación de la Comisión del Plan Nacional de los Recursos Hidráulicos (Coplanarth) en 1967—, la energía eléctrica requerida por el crecimiento industrial y urbano también evidenció la continuidad por parte de las nuevas gestiones democráticas. La piedra angular del complejo hidroeléctrico fue la central Macagua I, en Guayana, puesta en funcionamiento a comienzos de la década de 1960²³.

Disponiendo de ingresos por más de 45 millardos de dólares, el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (CAP, 1974-1979) se dio el lujo de crear el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), destinado a administrar el excedente de renta producido por los altos precios del crudo desatados por la crisis internacional de 1973²⁴. Además, nacionalizó el hierro y el petróleo en enero de 1975 y 1976, respectivamente. Fueron hitos históricos de ese período de frenesí económico y social conocido como la «Gran Venezuela», cuyo manifiesto prospectivo fue el V Plan de la Nación, concebido desde Cordiplan por el ministro Gumersindo Rodríguez²⁵. Pero la también llamada «Venezuela saudita», por su consumismo y despilfarro, hipertrofió al mismo tiempo la administración central y descentralizada. Si durante la primera década democrática se habían establecido, aproximadamente, unas 90 fundaciones, compañías anónimas, asociaciones civiles —incluyendo aluminios Alcasa, Cementos Guayana y la línea

aérea Viasa—, en los setenta esa cifra pasó a 154 empresas estatales, 28 compañías de economía mixta y 30 institutos autónomos, incluyendo el FIV y Corpindustria²⁶.

Al recibir de CAP, en 1979, una «Venezuela hipotecada» por una deuda pública que, según el presidente saliente no llegaba a 74 millardos de bolívares, pero que de acuerdo con el entrante superaba los 110 millardos, el gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1984) se propuso «sincerar la economía» mediante la eliminación de subsidios y la liberación de precios, en medio de una inflación rayana en el 20 %²⁷. La famosa «Venezuela hipotecada» denunciada por Herrera no solo no pudo con la deuda externa, sino que la misma más bien aumentó. El fin de la prosperidad de la «Gran Venezuela» llevó al fatídico «Viernes Negro», 18 de febrero de 1983, cuando comenzando el celebrado año bicentenario del natalicio del Libertador, por primera vez en décadas, el gobierno tuvo que devaluar el bolívar y controlar el cambio para frenar la fuga de capitales.

A pesar del agotamiento de la «Gran Venezuela» trocada en «saudita», la inversión en servicios e infraestructura fue significativa, aunque limitada para el país urbanizado, al tiempo que se buscaba todavía continuar el proyecto modernizador. En 1978 se inauguró la segunda fase de servicios de la represa Raúl Leoni, Guri, en el río Caroní, en construcción desde 1963²⁸.

Bien posicionada en la relación vialidad por habitante en América Latina, Venezuela contaba, para 1978, con 61.059 kilómetros de red vial, incluyendo 22.586 de vías pavimentadas, 4.013 en granzón y 14.460 en tierra²⁹. Para luchar contra el déficit habitacional que, paradójicamente, se incrementó durante las décadas de la «Venezuela saudita», en el Banco Obrero, sustituido por el Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi), se trabajó con diferentes fórmulas: desde los «servicios mínimos» promovidos por Luis Lander; pasando por

la «autoconstrucción» y el programa experimental de la construcción, en el marco del «diseño en avance»³⁰, hasta el «urbanismo progresivo» que fue recogido en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) de 1987³¹. Estas fueron soluciones de avanzada desde el punto de vista técnico, aunque insuficientes para contrarrestar el acuciante problema de la «marginalidad urbana», como era conceptualizado por las ciencias sociales del período³².

Con una silueta urbana erizada de antenas parabólicas y rascacielos, entre los que despuntaban, desde 1972, las torres residenciales y comerciales de Parque Central, completadas a finales de la década por las corporativas —eran las más altas estructuras de concreto en Latinoamérica a la sazón—, la Caracas de la «Gran Venezuela» mantenía la imagen moderna heredada del Nuevo Ideal Nacional. Mientras el río Guaire era canalizado desde mediados de la década, las autopistas continuaban su marcha en la capital y el interior. Diseñado por Jimmy Alcock, el «Poliedro», por ejemplo, desde 1974 atraía en La Rinconada a los 13.500 espectadores que abarrotaban los conciertos frecuentes de la urbe boyante. El atractivo internacional de la capital cosmopolita se colmó con la inauguración, en 1978, del Aeropuerto Internacional de Maiquetía Simón Bolívar; diseñado por la oficina del arquitecto Felipe Montemayor, estaba previsto para 4.000.000 de pasajeros al año³³. Y a lo largo de los ochenta, el Complejo Cultural Teresa Carreño y las primeras dos líneas del Metro de Caracas, si bien renovaron la urbanidad y el cosmopolitismo, resultaron ser las últimas postales modernas de la capital de la «Venezuela saudita» (Figura 4).

Al igual que en otros países latinoamericanos que enfrentaron la crisis de la deuda externa, en Venezuela el proyecto desarrollista de base industrial estaba agotado para finales de la década de 1980. El «Gran Viraje» de la segunda

gestión de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) intentó enrumbar al país siguiendo las corrientes neoliberales y globalizadoras que ya habían llegado a la región; estas fueron protocolizadas en los así llamados planes Brady, firmados con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional bajo el consenso de Washington. Pero ello no impidió que, en general en el continente, se produjera una desinversión urbana durante la década de 1990³⁴. En nuestro país esa desinversión fue especialmente costosa, como consecuencia de los turbulentos eventos que signaron el decenio: desde el Caracazo y las revueltas en otras ciudades venezolanas, en febrero de 1989, pasando por los fallidos golpes de Estado ocurridos en 1992, hasta la crisis bancaria de 1994 que tuvo lugar durante la segunda Presidencia de Rafael Caldera (1994-1999).



Figura 4. Estación La Hoyada del Metro de Caracas, circa 1983.
Fuente: © Archivo Fotografía Urbana.

Ya para entonces el desarrollismo de cuño industrial y keynesiano estaba sepultado en Latinoamérica en general, así como las políticas territoriales conducentes a la provisión de infraestructura por parte de los Estados nacionales; las

inversiones en este sentido eran ahora marcadas por los intereses de las compañías foráneas³⁵. Pero ni siquiera esta inversión orientada y privatizada fue significativa en Venezuela, considerando que, para comienzos del siglo XXI, el nuestro era el país latinoamericano donde menos reformas institucionales de corte liberalizador habían sido implementadas³⁶.

Siglo XX en urbanismo: antes y después de Gómez

El binomio modernizador compuesto por el desarrollismo económico y la infraestructura territorial necesitó apoyarse, tal como ya ha sido asomado, en la consolidación del urbanismo como disciplina ordenadora. Esta cristalizó en Europa y Norteamérica hacia 1910, seguida por los mayores países latinoamericanos desde la década de 1920. Fue entonces cuando el urbanismo comenzó a adquirir un marco legal e institucional de alcance nacional, aunque sus componentes sanitarios y habitacionales estuvieran ya presentes, a nivel local, desde finales del siglo XIX³⁷. Y ello también se observó en Venezuela, *mutatis mutandis*, hacia finales de la década de 1930, cuando se creó la Dirección de Urbanismo en la Gobernación del Distrito Federal, una de las primeras instituciones propiamente urbanísticas del país.

Esas coordenadas temporales, relativamente tardías para el continente, no deben llevarnos a endosar el celebrado aserto de Mariano Picón-Salas desde la historiografía política y social, de que el siglo XX comenzó en Venezuela al concluir la dictadura de Juan Vicente Gómez, tras su muerte en diciembre de 1935³⁸. Desde el dominio urbano, podemos argüir ante el autor de *Suma de Venezuela* que ese retraso secular en parte no ocurrió, aunque en parte sí.

¿Por qué no? Porque la modernización urbana no solo estuvo presente durante la era gomecista, principalmente a través de las comunicaciones y el saneamiento, como ya señalamos, sino

que tiene antecedentes enraizados en el ciclo dominado por Antonio Guzmán Blanco. No obstante las corruptelas y vanaglorias que ensombrecieron a este y su entorno, es innegable que durante el guzmanato (1870-1888) despuntaron componentes de modernidad urbana, reunidos a la sazón mediante la paz y el orden, el progreso y la civilización de corte liberal y decimonónico. Inspiradas en los *grands travaux* del París del Segundo Imperio, proliferaron entonces las obras públicas concretadas por el ministerio epónimo, creado en 1874. Aunque desarticulado y fallido a la postre, sobre todo en términos financieros, el proyecto ferrocarrilero promovido por el Ilustre Americano difundió por Venezuela uno de los grandes inventos de la era industrial, articulando por vez primera, aunque de manera incipiente, mucho del ignoto territorio republicano³⁹. Junto a las innumerables obras arquitectónicas, criticadas por su eclecticismo, pero renovadoras en todo caso del estilo colonial, se formuló una batería de ordenanzas, reglamentos y decretos que ampliaron y secularizaron la «policía urbana» en Caracas, Valencia y otras ciudades. Y como parte de esta policía urbana se fortaleció la noción de *higiene*, flaca todavía desde el punto de vista médico, pero muy significativa, porque asomaba, sobre todo desde la administración municipal, la preocupación sanitaria, seminal para la constitución del urbanismo técnico⁴⁰.

Esa higiene de base local sería asumida, como cuestión nacional, más bien bajo la denominación de saneamiento, desde muy temprano por la gestión de Gómez. En este sentido fue significativo el Congreso de Municipalidades, convocado por el nuevo gobierno en 1911, para el cual el doctor Luis Razetti, líder del movimiento higienista de entre siglos, fue designado presidente de la comisión organizadora, secundado por Francisco Antonio Rísquez, a cargo de la Comisión de Sanidad y Régimen Hospitalario. Además de resaltar la importancia de los

congresos en tanto eventos científicos, la comisión enfatizó el significado especial de este para los órganos locales, dado que la administración municipal no podía seguir siendo considerada como un «arte», sino como «la ciencia de civilizar y urbanizar una comunidad con los propios recursos de la región, y de crear, equitativamente, la autonomía económica de la entidad administrativa...»⁴¹.

Además de concebir la administración municipal como una ciencia a cargo de especialistas técnicos, la comisión organizadora respaldó el austero pero modernizador programa de obras públicas, cuyas nuevas prioridades se hicieron explícitas: saneamiento, comunicación y ornamentación, secuencia corroborada en las conclusiones del congreso, el cual sesionó desde el 19 de abril hasta el 1 de mayo de 1911⁴².

Fundamentales, asimismo, en ese progresismo gomecista, las comunicaciones reemplazaron el proyecto ferrocarrilero, desacelerado e inviable ya en entre siglos, por un proyecto carretero. Este último no debe ser atribuido a la bonanza petrolera por venir, como a veces se ha hecho de manera imprecisa, puesto que la vialidad no solo fue señalada por el congreso de 1911, sino que había sido priorizada en el famoso decreto de 1910. Emitido por Gómez y refrendado por el ministro Román Cárdenas —fundador de la *Revista Técnica del Ministerio de Obras Públicas* (1911)—, el decreto establecía que el 50 % del presupuesto sectorial sería para «atender a los gastos de estudio de la red general de vías de comunicación del país y a los de construcción, conservación y mejoras de las vías principales»⁴³. En consonancia con dicho decreto, el mismo año fueron creadas tres comisiones científicas exploradoras de las regiones Central, Oriental y Occidental del territorio nacional⁴⁴. Contando entre sus miembros a profesionales tan notables como el ingeniero Alfredo Jahn, hijo, dichas comisiones establecieron los criterios para el diseño de «carreteras

centrales» macadamizadas, las cuales pasaron a articularse como «troncales» en la década de 1920 (Figura 5).



Figura 5. Carretera Central del Táchira, 1912.
Fuente: Eduardo Arcila Farías, *Historia de la Ingeniería en Venezuela*,
2 tomos, Caracas, Colegio de Ingenieros de Venezuela, 1961.

Junto a la vialidad y los puertos fluviales y marítimos, las comunicaciones se fortalecieron con la creación de la Aviación Militar en 1920, que se completó con la comercial en la década siguiente, así como con la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (Cantv) en 1930⁴⁵. Por otro lado, el régimen había reconocido la necesidad de atender los requerimientos habitacionales de la clase trabajadora, a través de la creación del Banco Obrero en 1928, temprana agencia de vivienda pública en Latinoamérica y curiosa iniciativa social en una dictadura implacable. Mientras tanto, a nivel local, la agenda sobre tránsito, ornamentación y expansión urbana conjugaba en Caracas y otras ciudades todos los ingredientes para adoptar reformas propiamente urbanísticas que, empero, no fueron acometidas por el Benemérito.

Volvamos entonces a la pregunta que abrió esta sección: ¿en qué sentido podríamos estar de acuerdo con Picón-Salas? Pues precisamente en el que venimos de señalar, a saber: que acaso por temor a que el debate escalara a otros ámbitos y niveles, el régimen gomecista no fomentó reformas urbanas que ya eran necesarias al promediar la década de 1930. Ello por contraste con varias de las capitales latinoamericanas que contaban con oficinas de urbanismo y planes urbanos desde los años veinte, mientras países como Chile y México avanzaban incluso hacia la planificación nacional⁴⁶.

A pesar de esa demora secular —paliada por el hecho de que el Congreso de Municipalidades ya había barruntado la administración local como una ciencia—, la primera Dirección de Urbanismo fue creada, como ya se dijo, en la Gobernación del Distrito Federal en abril de 1938. Un grupo de expertos nacionales y franceses, coordinado por el urbanista Maurice Rotival, gestó desde la Dirección de Urbanismo el primer plan urbano de Caracas, hecho público en 1939. Este proyecto puede ser visto como la partida de nacimiento de la disciplina a nivel local, a pesar de haber quedado inconcluso en mucho⁴⁷.

Reconocida la planificación como competencia estatal en la Constitución de 1947, el urbanismo, mudando de una orientación academicista a una modernista durante el Nuevo Ideal Nacional, se puso al servicio del desarrollo económico con la ya mencionada creación de Cordiplan en 1958. Tal como ocurría a nivel internacional, para entonces el urbanismo de base local daba paso a una planificación de alcance regional, cuya manifestación más conspicua en Venezuela fue la aparición de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) en 1960, coronada por la fundación de Ciudad Guayana un año más tarde. Mientras el proceso de regionalización administrativa continuaba a lo largo de esa década y la siguiente, la planificación era subsumida por una noción

integral de ordenamiento. Comprensivo no solo de los ámbitos urbano y regional, sino también del territorio rural, este ordenamiento estableció sus instrumentos legales en la década de 1980, sentando las pautas de la disciplina hasta finales del siglo XX, tal como veremos en el capítulo respectivo.

Abordaje y estructura de este libro

Delineados pues los ejes principales de este libro —urbanización y modernización, ciudad y urbanismo, entre otros—, conviene ahora pasar a su estructuración, así como a las relaciones que tiene con otros volúmenes de la serie Siglo XX Venezolano, concebida desde la Fundación para la Cultura Urbana. Los capítulos responden a procesos demográficos y territoriales, junto a componentes de la ciudad y sectores del urbanismo que asoman en el marco general bosquejado en esta introducción. En ese sentido, primeramente hay que advertir que hemos incluido, en esta última, aspectos sobre el cambio social y los imaginarios de la urbanización y la modernización, en vista de que este libro —por razones de extensión— no incorpora un capítulo específico sobre cultura urbana. Sin embargo, aspectos de esta son abordados en el tomo *La sociedad en el siglo XX venezolano*⁴⁸, coordinado por Inés Quintero, en esta misma serie.

Buena parte de lo bosquejado en la introducción es retomado, desde una perspectiva demográfica y territorial, por Marco Negrón en «Petro-Estado, ciudad y territorio». Tal como señala el autor, de las muchas transformaciones ocurridas en Venezuela durante el siglo XX, una de las más revolucionarias y trascendentales fue la de pasar de ser un país profundamente rural a metamorfosearse en uno de los más urbanizados de América Latina, como ya advertimos. Pero además resalta que entender esa urbanización, a pesar de sus implicaciones

diversas, resulta «palanca fundamental» para concebir cualquier solución ante los problemas contemporáneos del país.

Como principal legado del siglo XIX, Negrón parte de distinguir entre cuatro regiones económicas o «verticales» — Maracaibo-Los Andes, Caracas-Valencia, Cumaná-Barcelona, Guayana— vertebradas por las actividades agroexportadoras, que se cruzaban con otras tres regiones «horizontales» —Costa-montaña, Llanos, Guayana— atravesadas por débiles patrones demográficos y territoriales. Retomando la tríada esbozada en esta introducción sobre la economía petrolera, la urbanización y la modernización como características del siglo XX venezolano, el autor sitúa asimismo los orígenes del proyecto nacional secular en la década de 1920, desmarcándose así de una historiografía política que, como sabemos, ha escamoteado los cambios modernizadores ocurridos durante la era gomecista.

Complementando, desde la perspectiva económica, el alerta de Briceño Iragorry sobre la extranjerización espuria y el consumismo dispendioso acarreados por la riqueza petrolera, la celeberrima frase de Arturo Uslar Pietri, «sembrar el petróleo», es relevada por Negrón para advertir sobre el rol del «petro-Estado» en ese nuevo proyecto nacional, en tanto distribuidor de la renta petrolera. Siendo este el verdadero factor dinamizador —y no la explotación en sí— el autor muestra, con abundancia de cifras y esquemas, por qué las ciudades que experimentaron mayor crecimiento urbano, sobre todo en el segundo tercio del siglo XX, no fueron las vinculadas a la actividad extractiva, sino las beneficiarias de la inversión pública.

Con el conocimiento que ha evidenciado en investigaciones y publicaciones previas, el autor de *Ciudad y modernidad, 1936-2000* (2001) coloca ese «petro-Estado» contra el bastidor de los procesos migratorios, la lógica de la urbanización y los grandes proyectos de comunicación y ordenación territorial⁴⁹. Estos son

asomados aquí, valga advertir, en tanto factores conformadores de la nueva geografía económica y demográfica, mientras que sus aspectos infraestructurales son considerados en los capítulos respectivos⁵⁰. A propósito de la tesis tan socorrida como cuestionable, relativa a la supuesta «macrocefalia» de Caracas, Negrón introduce consideraciones conceptuales sobre la «macrorregión» del Centro-Norte venezolano, al tiempo que evidencia de nuevo su crítica sobre la miopía ante la ciudad y la urbanización por parte de la dirigencia política⁵¹. Cierra el autor su ensayo con un balance contundente: no obstante las deficiencias y los desajustes de la atropellada urbanización venezolana, «no fue un siglo perdido» el XX, en vista de las mejoras sanitarias, educativas y económicas posibilitadas por ese proceso, aunque pareciera Negrón menos positivo al pensar en los inicios del siglo XXI.

En el capítulo «Del urbanismo a la gobernanza: modelos e institucionalidad» tratamos de llevar al dominio disciplinar algunos de los planteamientos y cambios señalados por Negrón desde la perspectiva demográfica y territorial. Partiendo de la política urbana y la higiene pública como conceptos seminales en la administración local de entre siglos, se revisa de seguida cómo el cientificismo resultante del Primer Congreso de Municipalidades de 1911 no solo priorizó saneamiento y comunicaciones —como ya se indicó—, sino también prefiguró la disciplina a través de la administración municipal. No obstante ese avance temprano, el régimen gomecista permanecería hasta el final en vísperas urbanísticas, por así decir, en el sentido de que reunió todos los componentes para la cristalización disciplinar —desde el saneamiento y las comunicaciones nacionales, hasta el tránsito, la ornamentación y la expansión de ciudades— pero no emprendió, repetimos, planes urbanos como tales.

Aparecido este urbanismo de base local y orientación academicista a mediados de la década de 1930, la nueva disciplina pronto cambió su advocación por planeamiento, bajo la égida norteamericana, como ocurría en buena parte de Latinoamérica. Esa planificación fue reconocida como competencia estatal en la Constitución de 1947, mientras mudaba su orientación hacia un modernismo de corte funcionalista, promovido por la Comisión Nacional de Urbanismo y los grandes proyectos del Nuevo Ideal Nacional. Una etapa de consolidación disciplinar vino al vincular las pautas territoriales con el desarrollo económico, siguiendo los designios de Cordiplan desde 1958. A partir de entonces, tal como ocurría a nivel internacional, el urbanismo de base local daba paso a una planificación de alcance regional, secundada por los decretos y las corporaciones regionales de desarrollo, que emulando a la CVG, se difundieron entre las décadas de 1960 y 1970.

La planificación era mientras tanto subsumida por una noción integral de ordenamiento, que comprendía no solo los ámbitos urbano y regional, sino también el territorio rural; este ordenamiento estableció sus instrumentos legales en la década de 1980, sentando el marco institucional hasta finales del siglo XX. El derrotero urbanístico de esas últimas décadas, muy convulsas en términos políticos y económicos, estuvo condicionado por debates sobre la gobernabilidad, la sostenibilidad urbana y la gobernanza, mientras la planificación estratégica circulaba por Iberoamérica, aunque con poco anclaje en Venezuela.

Delineados los grandes cambios territoriales y demográficos, así como disciplinares, en los capítulos iniciales, los siguientes se ocupan de componentes sectoriales de la urbanización, la ciudad y el urbanismo. El primero es «Infraestructura del transporte y las comunicaciones», a cargo de José Alberto Olivar,

quien ha abordado la modernización venezolana del siglo XX desde esta perspectiva histórica⁵². En este capítulo lo hace enfocado en medios de transporte y comunicación, desde la vertebración terrestre del territorio nacional, hasta algunas consideraciones sobre el telégrafo, la telefonía e Internet, pasando por el espacio aéreo, el tráfico marítimo y fluvial.

Olivar parte de la tesis de Elías Pino Iturrieta, sobre el «país archipiélago», para enfatizar la fragmentación territorial y comunicacional heredada por la temprana república⁵³. Tras la construcción de ferrocarriles y carreteras en tiempos de Guzmán Blanco, continuada entre siglos, el mencionado decreto de construcción de carreteras centrales, de 1910, zanjó la disyuntiva a favor de estas últimas, en vista de la irreversible importancia adquirida por el vehículo automotor y la «cultura del automóvil» en la sociedad venezolana. Mientras florecía la industria aeronáutica pública y privada —desde la creación de la ya mencionada Escuela de Aviación Militar en 1920, hasta la constitución de Aerovías Venezolanas S. A. (Avensa), en 1943— se mantenía la comunicación fluvial coordinada desde 1911 por la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), así como mejoraba la telefónica con la Cantv.

Sobre la base de la articulación de carreteras troncales del gomecismo, las administraciones de López Contreras y Medina Angarita, seguidas por la dictadura de Pérez Jiménez y la democracia restaurada, continuaron todas, resalta el autor, una política de integración vial y comunicacional en general. Esta fue en mucho fortalecida y financiada por los requerimientos de la industria petrolera, pero también por las previsiones del Plan Preliminar de Vialidad (1947), que guio, enfatiza Olivar, las prioridades en comunicaciones hasta finales de la década de 1960.

Para los años de la «Gran Venezuela», los cielos internacionales eran surcados por aviones de la línea bandera

Viasa, mientras que los aeropuertos eran ampliados y modernizados, del Simón Bolívar en Maiquetía al Santiago Mariño en Margarita. En aquellos años boyantes, el territorio nacional lucía plenamente integrado, y destacaba la región Central como nodo de las principales actividades económicas y político-administrativas. Se arrastraban, empero, deficiencias seculares en transporte colectivo en las grandes ciudades, junto a un tráfico congestionado, resultante de ostentar la Venezuela petrolera uno de los mayores índices de tenencia vehicular en Latinoamérica. Ese panorama mejoró significativamente con el Metro de Caracas, en curso durante la década de 1970 e inaugurado en 1983. Si bien el ejemplo fue seguido por Maracaibo y Valencia, no se materializaría sino hasta comienzos del siglo XXI.

Junto a cierta mejora en la red telefónica y celular en el decenio de 1990, la vialidad y el transporte conformaron referentes de un país que, en comparación con otras naciones de América Latina, exhibía una robusta infraestructura comunicacional con relación al producto interno bruto de la región, resalta Olivar apoyándose en índices internacionales. Sin embargo, a medida que el «petro-Estado» comenzó a agotarse tras el «Viernes Negro» de 1983, la desinversión urbana y la falta de planificación socavaron la conservación de la vialidad y el transporte, mientras prevenían la ampliación de las redes comunicacionales. Este desgaste redundaría en un Estado desbordado en sus funciones, junto a un sector privado poco dispuesto a asumir nuevos proyectos, sobre todo en vista de la inseguridad financiera y la inestabilidad política que caracterizaron el fin de siglo en Venezuela.

Continuando con los capítulos sectoriales, al transporte y las comunicaciones le sigue «Construcción de la infraestructura de servicios y producción: puntal urbano y territorial», de María Elena González Deluca, quien ha desarrollado una línea de