

# La controversia de la ordenación del territorio en Venezuela

*The controversy concerning the land use planning in Venezuela*

Rosa M. Estaba

*Recibido: febrero, 1999 / Aceptado: junio, 99*

## Resumen

En Venezuela, la ocupación concentrada del territorio es afrontada desde los años 70 y considerada en la planificación territorial y ambiental desde 1977. Ante el fracaso de la planificación y el agotamiento del modelo de economía cerrada y regulada, en 1989 surge la descentralización y el abortado plan dirigido a adaptar la ordenación del territorio a la competitividad internacional y el crecimiento sin inflación, entregar el desarrollo a las regiones y localidades y romper con esquemas ignorantes de la globalización. El intento aperturista es retomado en 1996 y plasmado en el suficientemente discutido plan de ordenación del territorio de 1998. El actual gobierno, levantado sobre la insurgencia militar de 1992, responsabiliza al neoliberalismo de todo problema y propone otro plan, fundamentado en el "Eje Orinoco-Apure"; proyecto que ha absorbido ingentes recursos y refiere a una extensa, despoblada y precaria área. El desconocimiento de los procesos desconcentrados asociados a la descentralización, junto al mayor proteccionismo, centralismo y presidencialismo de la nueva Constitución Nacional, sugieren la repetición de errores pasados.

**Palabra clave:** ordenación del territorio; descentralización; gobierno.

## Abstract

In Venezuela, the concentrated occupation of the land has been faced since the years 70 and it has been considered within the land use and environment planning since 1977. Because of the planning failure and the depletion of the model of a close and regulated economy, it appears in 1989 the decentralization and the failed plan addressed to adapt the land use planning to the international competition and the growth without inflation, the delivery of the development to the regions and the locations and the breaking with the ignorant schemes of the globalisation. The opening intent is taken on again in 1996 and moulded in the well discussed 1998 land use plan. The present government, built on the militar insurrection of 1992, makes responsible of all the problems to the neoliberalism and it proposes another plan, based on the "Orinoco-Apure Axis"; project, that has absorbed very large resources and it is referred to an extent, depopulated and precarious area. The ignorance of the desconcentration processes associated to the decentralization, together with the grater

---

\* Universidad Central de Venezuela, Escuela de Geografía, Caracas-Venezuela. E-mail: rmeb@cantv.net

protectionism, centralism and presidentialism of the new National Constitution, suggest the repetition of the past errors.

**Key words:** territorial planning; decentralization; government.

### **La ocupación concentrada del territorio: vieja preocupación de Venezuela**

En Venezuela, la preocupación por la ocupación concentrada del territorio aparece en respuesta a las fallas de la planificación que se venía aplicando al instaurarse la actual y primera experiencia democrática (1958) y una década después de creada la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) (1960)<sup>1</sup>. En el IV Plan de la Nación (1971-1975) se definen por primera vez las regiones de planificación de Venezuela, una iniciativa del Ejecutivo Nacional, que no considera a los sujetos involucrados y que siguió a la anterior e igualmente centralista y paternalista fundación de una serie de órganos designados para el impulso del desarrollo regional, tales como las corporaciones de Guayana (1960), los Andes (1964), la Región Zuliana (1971) y la Región Centro-Occidental (1971), y la Comisión para el Desarrollo del Sur (1969).

“La Gran Venezuela”, plasmada en el V Plan de la Nación (1976-1980), marca la pauta. La estrategia de desarrollo incorpora la política de ordenamiento territorial definida por las políticas de desconcentración económica y desarrollo regional. El nudo central era

no aplicar ni otorgar incentivos para la instalación de industrias (supuesto motor de las migraciones) en las áreas de mayor concentración, definidas en un nuevo mapa de regiones de planificación y comprendidas en la Región Centro Norte Costera, un espacio estructurado por el eje de desarrollo centro-nortecostero y que integra al Distrito Federal<sup>2</sup>, sede de Caracas, la capital de la República, y a los estados Miranda, Aragua y Carabobo. En las regiones de la provincia, artificial y centralistamente sobrepuestas a las 19 entidades federales restantes, se establecen áreas hacia las cuales dirigir incentivos financieros y fiscales. Adicionalmente y buscando armonizar las políticas sectoriales, se obligó a las instituciones del Ejecutivo Nacional a adaptar sus respectivas regiones administrativas a la división político territorial por entidad federal.

Dos prominentes consejeros de la época -Meir Merharv y Bela Balassa-, convocados para evaluar el estancamiento del aparato productivo, sugerían la conveniencia para Venezuela de reorientar el crecimiento económico buscando nuevas ventajas comparativas, distintas a la explotación petrolera, y la urgencia de desmontar el andamiaje proteccionista que impedía el desarrollo de las fuerzas productivas. La exhuberante disponibilidad de recursos

en manos del Estado y proveniente del súbito y coyuntural incremento de los precios del petróleo y del endeudamiento público, hizo pensar, sin embargo, en la viabilidad de una política integral y diversificada, centrada en una mayor protección del mercado interno, apoyada en una masiva intervención del Estado, y orientada a romper con los “desequilibrios regionales”, estimulando en la provincia la expansión de actividades agrícolas y un mayor dinamismo en la construcción, e implementando mecanismos que hicieran factible la localización de importantes proyectos industriales públicos y privados en particular en los cinco grandes conglomerados existentes y en otros menores. En 1977 es creado el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR), órgano del Ejecutivo Nacional al cual se le asigna la responsabilidad técnica de la ordenación del territorio y de introducir la novedosa variable ambiental en la planificación.

En el VI Plan de la Nación (1981-1985), se reconoce la persistencia de los “desequilibrios regionales”, a pesar de la canalización de ingentes recursos dirigidos a garantizar la desconcentración económica y el desarrollo regional: trato prioritario a la agricultura y condonación de la deuda adquirida, desarrollo de empresas básicas estatales en el acero, el aluminio, la energía, etc., incentivos a la industria manufacturera con miras a la diversificación, exportación y relocalización (desgra-

vámenes arancelarios y otras exenciones fiscales, créditos y promoción) y proliferación de parques para facilitar su instalación, construcción de grandes obras públicas para la apertura de nuevos espacios, etc. Ante el fracaso de los objetivos desconcentradores de “La Gran Venezuela” y se propone la descentralización gradual de la administración pública, así como el financiamiento del desarrollo regional y su fortalecimiento creando oficinas regionales de coordinación y planificación dependientes de CORDIPLAN. Por última vez, se redefinen las regiones de planificación, referente espacial de análisis y de políticas que fatalmente sería sustituido por la división político territorial por entidades federales que había nacido a mediados del siglo XIX y logra consolidarse desde comienzos del XX. De modo similar al plan anterior, se aspira atender con preferencia a los cinco grandes conglomerados urbanos de la provincia, aunque ahora definidos como áreas prioritarias de desarrollo.

En 1985, el MARNR subrayaba como una necesidad urgente, impulsar un nuevo estilo de desarrollo, que proponga un escenario alternativo, ambientalmente concebido, en armonía con los objetivos del desarrollo económico y social, y que haga posible que la población logre mejores niveles de calidad de vida; para lo cual se plantea:

*“... una modificación del patrón de distribución de la población y, sobre*

*todo, de las actividades económicas hacia otras regiones del país no ocupado, basados (los) lineamientos en un sistema económico y de producción que se fundamente en la valoración y aprovechamiento integral y racional de los recursos ambientales” (MARNR, 1985. p. 46.).*

En 1986, se llama la atención sobre los problemas inherentes a la concentración espacial del desarrollo, al calcular que asentar un habitante en Caracas y sus ciudades inmediatas, cuesta ocho veces más que hacerlo en otra parte de Venezuela. La población, al no encontrar espacio, se ubica en laderas con graves problemas de inestabilidad geológica y donde el Estado encuentra severas dificultades para la dotación y mantenimiento de servicios básicos. A ello se agregan las muy onerosas soluciones requeridas para atender la proliferación de la “marginalidad”, el mal manejo de la basura, la contaminación del aire, la invasión de áreas protegidas por efectos de la presión demográfica, entre otros problemas resultantes y que reflejan un ámbito urbano degradado. Como tampoco existen los recursos para suplir las crecientes demandas de agua, el Estado se ve obligado a utilizar costosísimos sistemas de trasvase: inversiones mil millonarias en obras de regulación y conducción de agua potable que se concentran principalmente en los grandes acueductos, y con requerimientos de energía de bombeo

equivalentes a unos 70.000 barriles diarios de petróleo, ya sea por agotamiento de las disponibilidades cercanas o bien porque las existencias no son utilizables debido a la contaminación provocada por los vertidos domésticos e industriales. Tal distorsión, al tiempo que implica la contaminación del agua por escasez de recursos hidráulicos capaces de diluir la gran cantidad de vertidos, compromete el futuro desarrollo de las áreas desde donde se realizan los trasvases, al limitar las opciones de riego y de otros usos del agua.

Este nuevo enfoque de la planificación coloca a Venezuela como país pionero en América Latina y el Caribe, conjunto de países que, en 1990, propugnaba el ordenamiento del territorio como la primera estrategia para el desarrollo sustentable (PNUD-BID, 1990, pp. 71-75.). Según el planteamiento, sin duda impregnado de concepciones proteccionistas e intervencionistas, uno de los grandes retos a enfrentar es la metropolización de la Región, un proceso resultante de la ciudad como polo de atracción, que alcanza niveles sin precedentes en el mundo y genera ámbitos urbanos rodeados de cinturones de miseria y ambientes físicos y sociales completamente degradados.

La ordenación del territorio incorporada a la planificación, apoyada en la descentralización y dirigida a reorientar los flujos migratorios en una forma más equilibrada, tal y como se venía formulando en Venezuela, aparece como la política que permitiría una

distribución geográfica de la población y sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales, y conduciría a mejorar las condiciones de vida; reorientando, a mediano y largo plazo, el crecimiento de las grandes urbes, la localización industrial mediante incentivos crediticios y fiscales, dotación de infraestructuras y servicios, y el desarrollo agrícola a los fines de proteger los suelos y conservar los bosques. La descentralización surge en Venezuela, a raíz de la crisis económica que venía arrastrando el agotado modelo proteccionista, intervencionista y centralista, que aflora con la maxi-devaluación de la moneda en 1983 y con la crisis que todavía sacude al país. Luego de un profundo debate y enfrentando todo tipo de obstáculos e intereses en juego, en 1989 se realizan las primeras elecciones de gobernadores de estados (regiones) y de alcaldes de municipios (localidades), procediendo de inmediato a estudiar y actuar en lo concerniente a la delimitación y transferencia de competencias.

Los análisis de apoyo insisten en el rapidísimo proceso de urbanización/metropolización, cuyas primeras manifestaciones se remontan a los años cincuenta y se expresan en la cada vez mayor concentración de habitantes y actividades económicas en áreas relativamente reducidas y donde no se cuenta con los recursos para satisfacer la demanda de necesidades. Se reconoce una estrecha vinculación entre el modelo concentrado de ocupación del territorio

y la repercusión que sobre el sistema urbano tiene la excesiva centralización de la toma de decisiones públicas y privadas. En efecto, los flujos de intercambio que convergen de manera radial hacia las grandes ciudades, no favorecen el relacionamiento entre regiones e imponen que cualquier relación entre ellas o con el exterior pase previamente por la capital de la República, sitio desde donde se ejerce el gobierno nacional y donde se han concentrado fuertemente los poderes públicos. El grado de dependencia de todo el país respecto de este centro y de éste respecto al exterior, al acrecentar el poder político y económico y, por ende, la captación de excedentes, da lugar a flujos migratorios, a situaciones económicamente insostenibles y a diversos y agudos problemas ambientales. Caracas y su área inmediata de influencia crece a expensas de los servicios y le resta posibilidades de desarrollo al resto del país; en cuyo ámbito algunas urbes también crecen y con tendencia a reproducir los problemas presentes en este conglomerado urbano, donde, las fuertes deseconomías de aglomeración, que aparecen ya superado el umbral de costos y comodidad, son absorbidas por el Estado y sustituidas por ventajas artificiales de elevadísimo costo y de múltiples manifestaciones. La explicación se halla en el modelo de economía cerrada y regulada o de desarrollo por sustitución de importaciones y creación del mercado interno, a su vez fundamentado en la

caduca filosofía de la Constitución Nacional vigente desde 1961.

En sintonía con el naciente proceso descentralizador y en tanto que instrumento capaz de sacar a Venezuela de la crisis, se formula el frustrado VII Plan de la Nación (1990-1994) o “El Gran Viraje”, en el cual se proponía revisar la política de ordenación del territorio y adaptarla a las nuevas condiciones de apertura para la competitividad internacional y el crecimiento sin inflación. Es un planteamiento modernizante, que pone el desarrollo en manos de las regiones y localidades, y rompe con esquemas caducos e ignorantes del proceso de globalización. Se anunciaba, por ejemplo:

- Impulsar el desarrollo desde las regiones y localidades, de acuerdo a sus ventajas comparativas, sin darles tratos preferenciales, otorgándoles mayor autonomía política, administrativa y financiera, eliminando las ventajas artificiosas del eje centro-norte-costero, cuyo predominio resulta del modelo de economía cerrada y regulada, y aplicando criterios de inversión pública que refuercen o compensen las ventajas comparativas de cada región.
- Enfatizar en los esfuerzos de cada gobernación o alcaldía para atraer inversiones públicas y privadas a sus territorios, destacando ventajas comparativas y elaborando planes según sus potencialidades y aspiraciones.

- Definir y revisar periódicamente, áreas prioritarias en cada entidad federal, para concentrar los esfuerzos del ejecutivo estatal.
- Contribuir a satisfacer los déficits críticos y corregir los desbalances regionales, progresivamente y a través de una asignación per cápita en los planes de inversión social.
- Fortalecer las identidades culturales a fin de cohesionar esfuerzos en todos los ámbitos y acelerar la satisfacción de las necesidades de cada región.
- Sincerrar los costos de los recursos naturales, reflejando su escasez o abundancia relativa en tarifas para su uso, para que fomenten un comportamiento más productivo y competitivo a nivel internacional (tendencia a utilizar tecnologías eficientes), un mayor equilibrio en la ocupación del territorio, un uso más racional y eficiente del suelo, y la localización o reubicación de buena parte de las actividades económicas en áreas donde puedan lograr ahorros significativos y mayor confiabilidad de suministro.

En 1992, se producen las intentonas de golpe militar y la conmoción política y económica que se extiende hasta el presente. Se frustra un Plan que comenzaba a dar frutos: crecimiento sin inflación, racionalización del gasto público y firme avance de la descentralización. El modelo aperturista y de liberalización, que es retomado en 1996 hasta 1998, cuando es aprobado el

Plan Nacional de Ordenación del Territorio, se desploma con la caída de los precios del petróleo y cuando se avistaba un descenso de la inflación y salida del estado de recesión. El gobierno que rige los destinos de Venezuela desde febrero de 1999 y que se levanta sobre la insurgencia militar, revierte toda concepción para regresar a planteamientos superados.

### **Los fundamentos de la ordenación del territorio**

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT) de 1983, le ordena al MARNR: definir estrategias y directrices para la ocupación ordenada del territorio, desarrollar metodologías para la formulación de los planes de ordenación del territorio; y orientar y decidir sobre el uso más adecuado de los recursos naturales. Aparte del ejercicio de sus atribuciones, en lo que respecta al régimen de permisiones administrativas, la instrumentación de la política se materializa en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT) que debe presentar al país, el cual, a través de un proceso coordinado y participativo, debe ser sometido a la consideración de las distintas instituciones públicas y privadas y a la aprobación de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (CNOT). Paralelamente, toma carácter de plan a escala de una entidad federal, las propuestas de ordenación del territorio,

a presentar por el mismo MARNR, para su consideración por parte de las distintas instituciones públicas y privadas, y su aprobación en la correspondiente Comisión de Ordenación del Territorio, presidida por el Gobernador.

A pesar de las inconsistencias, errores y vacíos que puedan encontrarse, son innegables los esfuerzos empeñados en esta dirección. El MARNR avanza notablemente y en estrecha vinculación con CORDIPLAN, intentando articular la ordenación del territorio con la planificación global y sectorial. En correspondencia, también se avanza en la generación de una base de información socio-económica y físico-natural de amplia cobertura territorial y escalas adecuadas. No menos loable es la labor sistemática a los efectos de la elaboración del sistema de planes de ordenación del territorio y de las medidas administrativas regulatorias y de equipamiento requeridas para garantizar su cumplimiento. Además de sendas propuestas sobre el sistema urbano, los planes contienen: delimitación de los fines y usos de la tierra, según su vocación ecológica y demanda; señalamiento de espacios sujetos a regímenes especiales de protección, conservación o mejoramiento; equipamiento del territorio (infraestructuras urbanas, de transporte, de aprovechamiento hidráulico, de protección ambiental, etc.); protección de zonas de ocupación contra fenómenos de carácter natural que puedan afectarlas; y control de actividades contaminantes.

## Los planes de ordenación del territorio: largo y complejo recorrido

La rectoría del MARNR en la ordenación del territorio, es anterior a la LOPOT. Según las leyes orgánicas del Ambiente (LOA) de 1976 y de la Administración Central (LOAC) de 1977, este Despacho es responsable de la elaboración del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente o Plan Nacional del Ambiente (PNA), dentro del cual se contempla la ordenación del territorio. De allí que, ya desde el Plan de Acción definido en el mismo año de su fundación (1977), el MARNR incorpora la ocupación del territorio nacional como uno de sus programas básicos en términos tan simplistas como los siguientes:

*“...la distribución de la población, así como de las...actividades de producción...ante...la puesta en marcha de las políticas de desarrollo económico, pueden generar transformaciones no deseables del equilibrio que debe existir entre las áreas urbanas y las áreas rurales, al demandar nuevas áreas de ocupación. Este proceso debe ser dirigido mediante instrumentos de planificación que definan y concreten la utilización de los recursos naturales renovables y de los espacios geográficos...” (MARNR, 1977: 25-29).*

El quinquenio 1977-1982 destaca por el gran esfuerzo investigativo a los fines de la planificación, y por las grandes confusiones metodológicas, inclusive, en cuanto a objetivos y propósitos. En principio, se prepara el documento básico para la elaboración del PNA, el cual fué remitido a un grupo de expertos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Cultura y la Ciencia (UNESCO), a través de un programa de colaboración internacional (MARNR, 1978: 32.). El objetivo era lograr una armonía permanente entre el proceso de desarrollo y la conservación de los recursos naturales renovables y del ambiente.

Posteriormente y de acuerdo al Convenio VEN 79/001/B, firmado entre el Gobierno de Venezuela y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se realizan actividades preparatorias, ensayos y discusiones metodológicas, así como la consiguiente ejecución del proyecto «Sistemas Ambientales Venezolanos». Esta vez se pretendía elaborar las bases técnicas de una propuesta de «Plan de Ordenación del Territorio y Manejo del Ambiente», identificando, caracterizando y explicando los “macrosistemas ambientales” del país e implementando mecanismos para determinar su evolución futura. Este proyecto, primera experiencia en América Latina,

finalmente, es culminado y publicado entre 1982 y 1983. Con una cobertura nacional, terminó conformando las bases técnicas para el PNA -marco general para las acciones relativas a conflictos ambientales- y para el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT), en tanto que instrumento a largo plazo, que sirve de referencia espacial a los planes formulados por el Estado y contiene las grandes directrices para la ocupación del territorio nacional.

Sus resultados, reunidos en los informes regionales y en el informe nacional o marco integrador de éstos, ofrecieron un conocimiento mayor con fines de gestión, en torno a la ocupación del territorio y el manejo de los recursos naturales. Además, permitió iniciar el montaje de un sistema de información computarizado, uno de los más versátiles y completos de América Latina para el área de los recursos naturales y el ambiente.

El PNA -concluido en su fase metodológica, en la recabación de información y en los estudios básicos- no es retomado en los años siguientes. En su defecto, se venía planteando la elaboración del PNOT, para lo cual, además, se adelantan estudios y proposiciones de ordenamiento, a nivel regional subregional y local, aunque sin concebir los correspondientes planes. Aún no se tenía claridad al respecto, ya que apenas en 1982 es culminado el proyecto de la LOPOT.

A partir de la interrelación de aspectos físico-naturales y socio-

económicos, se formulan “Esquemas de Ordenamiento”, para algunas áreas críticas de tratamiento ambiental y para las áreas prioritarias de desarrollo preestablecidas en el VI Plan de la Nación, donde se habrían de ejecutar amplios programas de incentivos y de construcción o consolidación de infraestructuras para el desarrollo agrícola y socio-económico. Más en detalle y en conjunto con el desaparecido Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR), se ejecutan estudios de áreas de expansión de una serie de centros poblados.

Ahora bien, no sería sino entre 1984 y 1985, después de aprobada la LOPOT, cuando realmente se definen las bases técnicas del Plan y se concluye la primera propuesta de ordenación del territorio nacional. Con base en lineamientos dirigidos a motorizar un sistema económico y de producción que se fundamente en la valoración y aprovechamiento integral y racional de los recursos ambientales, dicha propuesta plantea una modificación del patrón de distribución de la población y, sobre todo, de las actividades económicas hacia nuevas regiones del país no ocupado.

En 1986, se crea la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (CNOT), presidida por CORDIPLAN e integrada por el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y los ministerios de la defensa, de la producción, de infraestructura y de relaciones interiores y exteriores. Durante ese año y los cinco

siguientes (1987-1991), la Comisión se aboca a la revisión y actualización de las bases del PNOT, que, luego de las consideraciones de grupos de trabajo interministeriales, derivaron en una serie de observaciones que fueron sucesivamente incorporadas al proyecto. En 1992, después de su discusión interna, de consultas públicas y de la consideración de CORDIPLAN, se elabora el Proyecto de Decreto del PNOT, cuyo contenido fue objeto de una profunda y extensa consulta, ejemplar ejercicio de democracia participativa y de confrontación de ideas y concepciones encontradas hasta su aprobación en 1998.

La ordenación del territorio a nivel regional también se inicia desde 1984. Con la inversión coordinada de los gobiernos nacional y estatales, se comienza la elaboración de los Planes Estadales de Ordenación del Territorio, insumos del Plan Nacional, definidos como instrumentos a largo plazo y centrados en los grandes problemas de los Estados. De manera más concreta incluyen los lineamientos de política y las grandes acciones que conforman la estrategia general de ocupación del territorio y del uso de los recursos naturales. Igualmente, es más detallada la imagen objetivo o aspiración del uso del espacio, una vez resueltos los conflictos de uso más importantes y logrado un sistema de ciudades estructurado y con controles a la hiperconcentración del uso del espacio.

En simultáneo a la elaboración de los

planes, en 1986 se abre el proceso participativo de revisiones, reformulaciones y discusiones públicas de cada uno de los planes terminados, lográndose importantes consensos por parte de las autoridades regionales. De modo que, después de un largo e intenso trabajo interno y de coordinación interinstitucional que había arrancado en 1984 para prolongarse por el transcurso de catorce años, hasta 1998, la CNOT no había aprobado el PNOT que rige a los regionales. En su defecto, llama la atención, como en un lapso relativamente corto, de 1991 a 1995, después de un sistemático esfuerzo participativo y sin esperar su aprobación, se había sancionado el Plan de Ordenación del Territorio de cada una de las entidades federales. Este fenómeno resulta del mayor acercamiento a la realidad y sus actores, y cobra más fuerza con la elaboración y aprobación de los reglamentos que norman los usos del territorio establecidos en cada plan.

No obstante los logros, sobran las dificultades. Según declarara el mismo MARNR en 1988, la ordenación del territorio encontraba una serie de fallas: lentitud en la implementación y escasa divulgación de los planes, ausencia de planificación detallada en los aspectos puntuales que requieren una escala menor que la de 1:250.000 adoptada para los planes estatales, y falta de mecanismos legales que rijan la necesaria articulación entre el plan nacional y los estatales (PNUD, 1988:

5). La Ley prevé, no obstante, la posibilidad de revisiones y reformulaciones, a los fines de ajustarlos a los cambios de política que puedan plantearse.

Adicionalmente, destaca la coordinación entre CORDIPLAN y el MARNR, durante la década de los 90 y a los fines de ajustar la planificación nacional en el ámbito regional con base en la participación de los gobiernos y otras instituciones con sede en las entidades federales y considerando lo formulado en los Planes de Ordenación del Territorio.

De cualquier manera y a pesar de la falta de desagregación subregional y local y del centralismo que termina imponiendo criterios de viabilidad insegura, los planes estatales de ordenación del territorio reflejan un esfuerzo interinstitucional regional y se fueron convirtiendo en una referencia obligada para la planificación del desarrollo. Más aún, las consultas y discusiones, algunas veces durante la fase de elaboración, antes que para planificar intersectorialmente y a distintos niveles territoriales, son procesos de invalorable significado porque sirven para incorporar a los gobiernos estatales en asuntos de gran relevancia y, consecuentemente, para fortalecer los tan necesarios espacios intermedios entre el nacional y el local: gobiernos con funciones que trascienden el ámbito local y exigen tratamiento y coordinación desde una perspectiva territorial más amplia, es decir desde las

antiguas y consolidadas entidades federales de Venezuela.

### **El plan nacional de ordenación del territorio: dos concepciones encontradas**

Inicialmente y hasta 1987 (CNOT, 1987.) la propuesta del Plan se abría en tres frentes diferenciados de acción, que suponían contar con la incorporación decidida de los estados y municipios, apoyarse en amplias políticas sectoriales (industrial, vial, de transporte, de fronteras y espacios marino-costeros y para la utilización plena del potencial de recursos naturales), y estar acompañados con dos tipos de políticas territoriales. Por una parte, medidas de prohibición o estímulo para instalar nuevas industrias, descentralización de actividades gubernamentales y servicios (educación superior), concesión o no de facilidades crediticias y fiscales, sinceración o trato preferencial en la aplicación de tarifas por la prestación de servicios públicos. En refuerzo, la ejecución de políticas públicas: inversión y construcción de obras de vialidad y transporte, servicios de infraestructura y comunales, y vivienda.

Con el primer frente se perseguía desestimular o no estimular la concentración en el eje de desarrollo centro-norte-costero. Como contraparte, se formula el segundo frente, cuyo fundamento es la consolidación de los cinco grandes conglomerados urbanos

de la provincia y que se organizan a manera de arco y vinculados a Caracas en el centro-norte: Maracaibo, Barquisimeto y San Cristóbal, hacia el noroeste y sudoeste, y Barcelona-Puerto la Cruz y Ciudad Guayana-Ciudad Bolívar, hacia el noreste y el sudeste. Para su consolidación, se plantea, además, estimular el desarrollo de sus respectivos centros subregionales de primero y segundo orden, centros a estructurar en una avanzada hacia el despoblado corazón continental y sur del país, correspondiente al tercer frente de acción. Surge así la idea de estructurar en torno al eje fluvial Orinoco-Apure, una red que logre integrar a estas áreas interioranas y meridionales con el sistema urbano históricamente desarrollado, con el Océano Atlántico, al este, la Cuenca Amazónica, al sur. Se trata de promover y fomentar un sistema intermodal de transporte a estructurar en el largo plazo, empalmando a San Cristóbal y Guasdalito, al sudoeste, con Ciudad Guayana, al sudeste, para lo cual hay que comenzar por el acondicionamiento ambiental y el equipamiento básico de centros muy pequeños y dispersos, el mejoramiento y mantenimiento de las condiciones de navegación, y el otorgamiento de incentivos crediticios y fiscales, especialmente a ciertos proyectos económicos cuidadosamente seleccionados. Se trata de la transformación de una gigantesca área con un vasto potencial de riquezas naturales, pero con severas limitaciones ambientales y prácticamente despoblada,

en otra con ventajas competitivas en pleno desarrollo.

Adicionalmente, se subraya como indispensable a la ordenación del territorio, la transformación del sistema económico imperante (estatista) en uno mixto (privatizaciones), menos centralizado (transferencias de competencias hacia los estados y los municipios) y con mayor participación y grado de autarquía financiera de las regiones y localidades (transferencias de recursos). También se reitera en lo indispensable que es lograr una mayor participación de la población en la conservación y defensa del ambiente.

No se consiguió la aprobación de la propuesta voluntarista, tecnocrática y desactualizada en relación a lo que ha sido el avance del conocimiento en la materia. Tampoco se pudo imponer el enfoque de revisión modernizante de la política de ordenación del territorio contenida en "El Gran Viraje". Sin embargo, en 1998, en el marco de la segunda tentativa aperturista, se aprueba un Plan que parte de consideraciones de cara al nuevo milenio como las que siguen (CNOT, 1998):

- El país está encaminado hacia un modelo de desarrollo, orientado a su inserción en la sociedad global o economía mundial, aprovechando sus ventajas comparativas y competitivas, y manteniendo los principios de sostenibilidad y de equidad.
- El Estado debe reducir paulatinamente su participación,

limitándose cada vez más a las funciones de orientación general, promoción y vigilancia, permitiendo que las fuerzas del mercado se encarguen de la distribución social y espacial de los recursos.

- El sector privado debe aumentar su participación en la toma de decisiones y la ejecución de las mismas.
- El país cuenta con fortalezas que en la actualidad encuentran grandes oportunidades en los mercados del mundo: ubicación hemisférica estratégica, abundantes recursos naturales, notoria diversidad biológica, importante infraestructura física y recursos humanos calificados.
- El proceso de ocupación del territorio ha generado deseconomías de aglomeración y de dispersión en algunos espacios específicos y en muchos otros la no coincidencia de la población y los recursos.

Desde tal concepción, se plantea orientar la localización de la población, las actividades económicas y la infraestructura física, armonizando criterios de crecimiento económico, desarrollo social, seguridad y defensa, y conservación del ambiente, y con base en el conocimiento de las potencialidades y restricciones específicas de cada ámbito geográfico. Su consecución pasa por el apoyo a la descentralización y la aplicación de acciones diferenciadas para cada uno de los espacios en que se divide el territorio,

en función de criterios relativos a la presencia o no de ventajas competitivas para la inserción en la economía global, grado de economías y deseconomías espaciales y desconocimiento o fragilidad general del ambiente. Además de considerar el espacio aéreo, las áreas marinas y submarinas, y las islas del Caribe, para la Región Centro Norte Costera se contempla priorizar ciertas tareas como: maximización o minimización de economías o deseconomías de aglomeración, recuperación ambiental, saneamiento integral, reordenamiento y consolidación de servicios públicos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida y la competitividad internacional, sin que ello implique innecesarias restricciones o prohibiciones.

En el resto del territorio nacional se identifican dos espacios de actuación. El primero comprende las extensas y prácticamente despobladas áreas de los estados más meridionales (Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro), donde el aprovechamiento del extraordinario potencial de recursos naturales queda sujeto a los resultados de investigaciones y estudios de impacto ambiental que permitan la definición de tecnologías a aplicar. Para el segundo espacio, el que realmente ofrece perspectivas al desarrollo gracias a la presencia de las redes de centros articulados a los cinco grandes conglomerados de la provincia, se prevé la creación de todo tipo de condiciones necesarias para atraer selectivamente inversiones privadas, con

énfasis en el aprovechamiento sostenible de recursos.

A los fines de estructurar sistemas y redes de ciudades que permitan el acceso adecuado a distintos tipos de equipamiento y servicios, se propone ordenar el crecimiento de las áreas metropolitanas, incluyendo las del eje del centro-norte-costero. Ello exige su equipamiento para la prestación de servicios del terciario superior y con el propósito de facilitar la inserción en la economía global y fortalecer la integración con sus áreas de influencia. La localización de nuevas actividades se ha de condicionar a la capacidad de soporte del espacio de cada centro poblado y a los umbrales de sus servicios públicos, principalmente en aquellos sometidos a mayor presión demográfica. La contraparte es potenciar el crecimiento de las ciudades que apoyen el desarrollo de los grupos líderes de actividad y las cadenas de globalización previamente definidos. También se plantea potenciar aquellas otras que favorezcan la creación de nuevos espacios de actividad económica, dotándolas de la infraestructura básica indispensable y mejorando la conectividad de los espacios regionales. El desarrollo del eje Orinoco-Apure es concebido desde la perspectiva de las posibilidades de desarrollo de los grupos líderes de actividad.

Se identifican como grupos líderes de actividad los conjuntos formados por la industria petroquímica, complejos integrados por industrias metálicas

básicas, actividades extractivas que las alimentan; la minería del oro; la electricidad; la industria metalmecánica y la industria de maquinaria y equipo eléctrico; la industria de la madera y derivados, incluida la pulpa y papel; y el complejo de actividades de transporte, alojamiento, recreación y conexos del turismo internacional.

Las cadenas de globalización refieren al aprovechamiento de las ventajas comparativas (capacidad de producir a un menor costo de oportunidad) y competitivas (capacidad de intercambiar), para promover la formación de centros regionales y hemisféricos de negocios que utilicen a Venezuela como plataforma para sus operaciones multinacionales. Y Venezuela cuenta con condiciones excepcionales para atraer actividades de las cadenas multinacionales, así como para convertirse en centro de negocios para la América del Sur de las cadenas a las cuales ya está conectada. Además de las fortalezas que le abren grandes oportunidades en el mercado mundial, al país le confieren ventajas competitivas, entre otras bondades, los acuerdos comerciales y tratados de integración suscritos y por suscribir con los países de la región y la apertura al capital foráneo, la calidad de la academia universitaria y el nivel de los profesionales.

## **El primer plan de desarrollo territorial: ¿Una vuelta a la gran Venezuela de los años setenta?**

El gobierno que rige los destinos de Venezuela desde febrero de 1999 echa por tierra toda la experiencia ganada, niega el desarrollo alcanzado en materia de ordenación del territorio y aborta la posibilidad de por vez primera comenzar a aplicar el Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Sin discusión alguna y en sustitución de éste, se propone el Primer Plan de Desarrollo Territorial (MEM, 1998.), el cual parte de declaraciones como las que siguen:

- El continuo deterioro de la situación territorial del país es producto de la irresponsabilidad de los últimos gobiernos de no tener una política al respecto.
- La gravedad de los problemas generados por los desequilibrios regionales en Venezuela (estancamiento, migraciones, marginalidad, pobreza y deterioro ambiental) es hoy foránea a la discusión sobre nuestro modelo de desarrollo, víctima de las generalizaciones implantadas por el totalitarismo ideológico reciente, el cual no concibe otras argumentaciones que las macroeconómicas, ni otro ordenamiento social que el producido por el libre mercado.
- Las medidas de ajuste macroeconómico neoliberales y el “dejar hacer” del Estado venezolano propio

de este modelo, son ampliamente concentradoras en lo territorial y negadoras en la práctica de las ventajas de la descentralización.

- Los diferentes planes de ajuste neoliberales que se han puesto en práctica han producido contracción en el producto agrícola con la consecuente contracción del dinamismo de ciertas ciudades intermedias, recesión en el sector industrial y sus efectos en el empleo de las grandes ciudades –especialmente en el eje del centro-norte–, estancamiento o disminución de la actividad turística, producto de la inseguridad generada por el auge de la marginalidad y el incremento de los costos del sector en el país (dolarización).
- La concentración territorial tiene su máxima expresión en los estados centro-norte-costeros, donde se ha ubicado el 40% de la población, poco más del 70% de los establecimientos industriales y las tres cuartas partes del empleo manufacturero. Allí se genera más de la mitad del valor agregado en las diferentes actividades productivas, se acumula casi el 50% del capital fijo generador de más del 60% de la producción bruta no petrolera, todo ello en un espacio que ocupa menos del 2% del nacional.
- En contraste con esta situación, en la semi-despoblada franja media y sur del país se encuentra un enorme potencial: el 90% de los recursos hidráulicos, el 95% del potencial

hidroeléctrico, el 80% del potencial forestal, cerca del 50% de los suelos con vocación pecuaria y el 30% de los suelos para cultivos anuales mecanizados y plantaciones tropicales, un potencial de 70 mil toneladas anuales para pesca continental, una oferta turística asociada a llanos y selvas, las mayores reservas mineras (hierro, oro, manganeso) y la mayor reserva de petróleo pesado del mundo.

Para producir cambios, se dejan de lado las principales áreas de concentración y se propone desarrollar tres grandes ejes de desconcentración. El eje Occidental Maracaibo-Guasdalito (noroeste-sudoeste), abierto tradicionalmente al Mar Caribe y Colombia, se entroncaría con el eje Oriental Isla de Margarita-Ciudad Guayana (noreste-sudeste), abierto al Océano Atlántico, a través de la gran innovación de aprovechamiento en el futuro inmediato del eje Orinoco-Apure. El dinamismo se explica con la explotación de recursos naturales y la activación de actividades desoncentradoras: industrialización del petróleo “aguas abajo”; políticas de protección a la agricultura (precios, subsidios, acopio, comercialización y transporte); estímulos directos a la minería (medidas económicas y sectoriales); política monetaria y de acuerdos internacionales para el apoyo a la pesca marítima y continental; la explotación forestal de reservas naturales o artificiales; y el

desarrollo turístico a partir de políticas de precios y cambios monetarios.

Con relación a la manufactura y a diferencia de los diagnósticos que guiaron el plan anterior, se advierte sobre la dificultad de inserción de productos venezolanos en mercados competidos y con tendencia al proteccionismo como el europeo y el norteamericano, especialmente en las líneas tradicionales, y la imposibilidad de la especialización en lo que se denomina industrias de punta. De allí la selección de dos grandes excepciones: acuerdos integracionistas latino-americanos y producción de bienes agroindustriales con altos componentes de tecnología propia y con evidentes ventajas comparativas para su colocación en el mercado externo.

Como el “Proyecto Bandera” para transformar a Venezuela, aparece el eje de desconcentración Orinoco-Apure, el cual ocupa el 30% del territorio nacional (300.000 Km<sup>2</sup>), pero sólo contiene actividades muy precarias y de poco dinamismo y el 12% de la población. Se concibe como un gran proyecto nacional, con un alto componente estratégico y geopolítico, y que persigue una ocupación más racional del territorio venezolano, con base en la explotación de abundantes recursos naturales. Vale destacar que esta es la situación de un área a la cual el Estado venezolano le ha destinado ingentes recursos y esfuerzos desde 1980, cuando se formula el proyecto Orinoco-Apure.

Los hechos demuestran la inviabilidad de una propuesta que pretende imponerse desde arriba (centralista), a espaldas de las regiones y que no comprende que el modelo concentrado de ocupación del territorio no es causa de problemas sino efecto del modelo de desarrollo adoptado desde 1950. Se habla de irracionalidad en la ocupación del territorio y se persiste en la idea de frenar a Caracas y en general el crecimiento de las áreas metropolitanas mediante la promoción de un nuevo patrón de pequeñas ciudades y una distribución menos desigual de la población y de las actividades sobre el territorio nacional, sin comprender que la realidad es mucho más compleja que los deseos. No es posible escoger un sistema de ciudades significativamente diferente del producido a lo largo de toda una historia y con una inercia considerable. Además, no es necesario despilfarrar recursos en sueños revertidores de una tendencia que ya no existe. Las estadísticas demográficas y de otros elementos son menos desalentadoras que los pronósticos pesimistas. Por desbordamiento desde el centro hacia la periferia, la tasa de crecimiento de Caracas está declinando desde hace más de treinta años y la de la región del centro-norte-costero desde hace más de una década.

Se olvida que el desarrollo regional desigual no es sino el resultado de relaciones de poder desiguales. La descentralización no es sino la conquista de poderes por parte de las fracciones

dirigentes de cada región o localidad. En la medida en que se fortalezcan estas fracciones dirigentes, en esa misma medida habrá modificaciones en el mapa demográfico de Venezuela.

Las elecciones directas de gobernadores y alcaldes, celebradas trienalmente desde 1989, le venían dando otra perspectiva a la descentralización territorial, tan importante para garantizar el desarrollo con base en la ordenación del territorio. A las normales dificultades y resistencias para llevarla a cabo, se sumaron la inestabilidad política que culmina con el actual gobierno. El poder nacional continuaba detentando la mayor parte de las competencias, algunas pocas descansaban en el municipal y casi ninguna en el estatal, ámbito hacia el cual se ha orientado preferentemente la descentralización. A esta deficiencia se agregan los numerosos casos de competencias municipales asumidas por el poder nacional, luego de ser abandonadas por falta de recursos para afrontarlas y no siempre voluntariamente (VALLMITJANA, 1993: 64).

Hay que recordar, asimismo que el éxito de la ordenación del territorio pasa por una serie de actividades muy complejas que sólo pueden realizarse descentralizadamente: estudiar y seleccionar, dentro del gran número de decisiones que intervienen a diferentes niveles, las decisiones claves en su camino crítico; difundir los planes lo más ampliamente posible; y poner énfasis en la educación ambiental.

La Constitución Nacional aprobada en 1999, reproduce y profundiza las causas del modelo territorial concentrado. El proteccionismo puesto en evidencia en el Plan de Desarrollo Territorial, subyace en el contenido del texto constitucional, cuando se contemplan aspectos como la producción de alimentos autárquica e introspectiva. El espíritu de exagerada intervención estatista se constata en la norma que establece la propiedad del estado sobre los recursos naturales y la regresividad que implica el concepto de carácter estratégico.

Consagra un régimen federal y descentralizado, y luego aprueba la conformación de un Parlamento unicameral; eliminando al Senado y, por ende, la posibilidad de tener un mecanismo que corrija la correlación de fuerzas de las entidades más pobladas, para equipararlas en una cámara que representa de manera igualitaria a cada territorio de la federación. Las entidades federales más pequeñas corren el riesgo de ser convidadas de piedra en un Parlamento unicameral y quizás ser absorbidas por otras más poderosas, propiciando así una regionalización similar a la que feneció desde 1980 e imponiendo una propuesta presentada al país y que no pudo ser incorporada al proyecto de Carta Magna.

Aparte de eliminar el senado, legítima representación justiciera de las entidades federales, se plantean una serie de artículos que cercenan la descentralización. En lugar de sendos

Consejos Estadales de Gobierno, se establece un Consejo Federal de Gobierno, definitiva y predominante presencia del poder nacional, al cual le corresponde la transferencia de competencias y obliga a la subordinación de gobernadores respecto a las políticas de Caracas. Así se sustituyen los más democráticos procedimientos contemplados en la Ley de Descentralización, aprobada en 1990. Si bien se le da rango constitucional a la ordenación del territorio, al ambiente y a las competencias finalmente arrebatadas al poder nacional en los años 90, al igual que en el pasado, las cúpulas de poder centralista frustran la gran aspiración de la provincia: incrementar sus ingresos y por tanto fortalecer sus autonomías. El situado constitucional del 20% respecto a los ingresos ordinarios y extraordinarios, es otra conquista de los años 90. Por otra parte, vuelven a quedar frustradas viejas aspiraciones respecto a la atribución de competencias tributarias a los estados, y las aprobadas no se acompañan de nuevas y claras competencias administrativas.

En lugar de fortalecer las identidades culturales a fin de cohesionar esfuerzos en los estados, al presidente de la República se le otorgan poderes desmedidos y que rompen con el principio de separación e igualdad de las diversas ramas del poder público, desequilibrando el sistema de pesos y contrapesos que debe existir para que una rama no se sobreponga por encima de las demás. Tiene la potestad de

disolver el Parlamento y su período de gobierno es largo (6 años) con la posibilidad de reelección inmediata. Además, se obvió una proposición de suma importancia: la elección de la Primera Magistratura por doble vuelta.

*¡Sobran razones para temer que los cambios planteados, inexorablemente, conducen a repetir los tan caros errores del pasado!*

## Referencias citadas

- COMISIÓN NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (CNOT). 1987. **Bases del Plan Nacional de Ordenación del Territorio**. El Plan. mimeo. Caracas.
- \_\_\_\_\_. Plan Nacional de Ordenación del Territorio. **Gaceta Oficial** N° 36571 del 30-10-98.
- CHI-YI CHEN y R. MARTÍNEZ M. 1973. **Aspectos Administrativos de la Planificación. El Sistema Venezolano**. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. 203 pp.
- ESTABA, R. M. 1983. **Acumulación de capital y formación de espacio en Venezuela**. Universidad Central de Venezuela. Escuela de Geografía. Mimeo. Caracas. 384 pp.
- ESTABA, R. e I. ALVARADO. 1985. **Los Paisajes Urbanos e Industriales de Venezuela**. Editorial Seix-Barral. Caracas. p. 261.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES (MARNR). **Memoria y Cuenta**. Años 1977 a 1995.
- GARCÍA G. y M. PILAR (USB-ILDIS) 1988. **Hacia una Estrategia Ambiental Políticamente Viable**. Mimeo. Caracas. 23 pp.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM). 1999. **Primer Plan de Desarrollo Teritorial**. Mimeo. Caracas. 30 pp.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 1988. Reunión de Alto Nivel Sobre Gestión Ambiental en América Latina. **Informe Nacional sobre la Gestión Ambiental en Venezuela**. Anexo. ORPALC/RGA.1/Inf.6/Add.1. Caracas. 21 pp.
- VALLMITJANA, M. 1993. Diagnóstico del ámbito metropolitano. Funciones urbanas y participación ciudadana. En: COPRE-PNUD. **Nuevos Escenarios para el Poder Local**. Editorial Nueva Sociedad. Serie Venezuela, la Reforma del Futuro. Caracas. 333 pp.
- VENEZUELA. IV Plan de la Nación (1971-1975). Caracas, 1971.
- VENEZUELA. V Plan de la Nación (1976-1980). Caracas, 1976.
- VENEZUELA. VI Plan de la Nación (1981-1985). Caracas, 1981.
- VENEZUELA. VII Plan de la Nación. (1990-1994). Caracas, 1990.