

COMENTARIOS SOBRE LA ORGANIZACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION Y LA PLANIFICACION TERRITORIAL

LUIS CARLOS PALACIOS

Director del Instituto de Urbanismo,
Universidad Central de Venezuela.

En relación a la ponencia sobre el sistema jerarquizado de planificación territorial (nacional-regional-urbana) del profesor Cosculluela, desearía comentar algunos aspectos que se refieren a la relación entre los objetivos de la planificación territorial y la organización del propio sistema de planificación. Obviamente, ambos aspectos están relacionados y creemos conveniente intentar resaltar esta relación.

En Venezuela no existe en verdad un "sistema" de planificación territorial en el sentido propio del término, es decir, un conjunto de disposiciones, normas e instituciones que conformen un todo relativamente coherente. Dentro de la rama ejecutiva del Estado, tanto en los órganos "centralizados" como en los "descentralizados", existen múltiples competencias cruzadas y en la práctica la planificación territorial es ámbito común de, prácticamente, casi todos los órganos del ejecutivo. Al mismo tiempo, como es ampliamente conocido, no están claras las competencias entre los entes del poder central y los que pudieran corresponder a entes de tipo regional o local, es decir los municipios. Esta anarquía en el proceso de planificación, la cual representa en la actualidad una seria traba al proceso de planificación, es resultado de circunstancias históricas y realidades socioeconómicas. En primer lugar, el elemento fundamental que impulsa el capital social básico, y en consecuencia la infraestructura urbana, es el excedente de valor retornado del petróleo; que se percibe a través del Estado en forma central. Es decir, los fondos económicos que son la base para la planificación e implementación de la infraestructura (y otros elementos) urbano-regionales, son de carácter central. Ello explica en cierta medida la decadencia y declinación que hasta ahora ha sufrido el poder municipal o local. En segundo

lugar, la realidad del sistema socioeconómico espacial, el funcionamiento de nuestras ciudades, regiones, etc., ha devenido en un fenómeno complejo, múltiple y diverso. Resulta entonces inoperante la actual práctica de planificación territorial, donde en sus distintos niveles (nacional-regional-urbano), existe un peso excesivo de los organismos centrales. En este sentido, es obvio la necesidad de pasar de la actual anarquía a un sistema de planificación claro, donde un elemento clave debe ser la descentralización y el otorgamiento de poder real a los organismos locales, aunque parte importante del excedente que se utilice en el desarrollo territorial provenga de "fuentes" centrales. Es decir, es necesario pasar a un sistema jerarquizado, donde exista participación y poder local real.

Este es un aspecto del problema, para el cual, aparentemente, existe un consenso relativamente amplio. Otro aspecto, no contradictorio con el anterior, aunque distinto, se refiere a los objetivos de tipo socioeconómico que debería perseguir el sistema de planificación que podría implementarse. Aquí el problema se focaliza, en buena medida, en el papel que tendrá el llamado "factor tierra", esto es, en el tratamiento que se dará al control de la propiedad territorial por los entes públicos.

Típicamente se podría clasificar en "cuatro modelos" el tratamiento que se da a este problema. Un primer modelo donde la intervención del sector público es mínima y se supone que el libre juego del mercado puede conformar un desarrollo urbano coherente, situación similar a la que existe en algunos Estados de los Estados Unidos. Un segundo modelo con fuerte intervención económica del sector público en el desarrollo urbano, en relación a los gastos de inversión y servicio y/o elementos de consumo colectivo del sector público en el desarrollo urbano, pero donde el control de la tierra por parte del sector público es muy reducido. Se podría considerar que Venezuela se encuentra en este caso. Un tercer caso, característico a un número importante de países capitalistas de Europa Occidental, después de la II Guerra Mundial, donde existe fuerte injerencia del sector público en el desarrollo urbano-territorial y en el control de la propiedad territorial. Por último, el modelo típico de los países llamados socialistas, donde existe absoluto control del Estado respecto a la tierra.

El primer tipo de modelo no es aplicable ni coherente con las características de Venezuela, dada la importancia social y económica de nuestro sector público. Al mismo tiempo, sugerimos que uno de los frenos importantes que tiene nuestro desarrollo social y territorial es el "mecanismo rentista" (ligado a la propiedad territorial). Básicamente, éste consiste en la apropiación privada de excedente necesario para la inversión en forma de renta territorial y cuyo destino final es el consumo conspicuo de los altos ingresos. En este sentido creemos que la planificación territorial venezolana debería, simultáneamente, orientarse a dos objetivos: i) la conformación de un sistema organizativo de planificación

de carácter jerárquico, donde es necesario poner énfasis sobre la descentralización; ii) un control amplio y efectivo de la propiedad territorial que permitiese reinvertir parte del excedente que actualmente es captado como renta. La sola reforma organizativa, aunque positiva y necesaria, no sería, en nuestro criterio suficiente.