

APUNTES JURIDICOS SOBRE ORDENACION DEL TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA VENEZUELA CONTEMPORANEA*.

POR ARMANDO RODRÍGUEZ GARCÍA**

INTRODUCCION

Plantearse el tema de la Ordenación del Territorio y su potencialidad como instrumento válido y eficaz a los fines de alcanzar un desarrollo sostenible en la realidad venezolana de este momento, comporta necesariamente, en nuestro criterio, la revisión de algunos elementos de carácter conceptual, referidos a los criterios fundamentales de la noción misma de Ordenación del Territorio.

Pero esta advertencia preliminar obedece, no tanto a posibles razones de orden metodológico o formal en la exposición del tema, como a la significativa valoración que este aspecto de la cuestión ha jugado en la construcción de la experiencia concreta que se ha seleccionado como objeto de análisis, particularmente por lo que tiene que ver con las expresiones de la gestión pública que en estos asuntos registra el país a lo largo de las últimas cuatro décadas.

Desde una perspectiva exclusivamente teórica se puede afirmar, sin temor a equivocación, que han sido diversas y variadas las aproximaciones conceptuales que se han ofrecido respecto de la noción de Ordenación del Territorio.

*. El texto que sirvió de base al presente trabajo se presentó como Ponencia en el Seminario Iberoamericano sobre "La Ordenación del Territorio como instrumento para el desarrollo sostenible". Valladolid, España, marzo 2003.

**.. Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Coordinador del Postgrado en Derecho Administrativo UCV.

APUNTES JURIDICOS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y
DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA

Así, encontramos que la expresión se ha empleado para hacer referencia a la política económica que pretende poner en relación de correspondencia la variable relativa a la población regional o local y sus actividades, con las posibilidades y necesidades económicas de cada región, de cada componente poblacional; en otros casos, se ha definido como la proyección geográfica de la sociedad del futuro¹; para otros, en fin, se ha entendido como el desarrollo armonioso de las regiones en función de sus respectivas y propias *vocaciones*.

En líneas generales, todos estos planteamientos apuntan a la consideración de los asuntos relativos a la urbanización, a los asentamientos humanos y la existencia de áreas económicamente retrasadas o deprimidas, y se expresan en términos de objetivos relacionados con la distribución del ingreso, la incorporación estable de tecnologías de avanzada, el crecimiento económico y el empleo.

No obstante, la noción suele presentarse también, asociada con objetivos relacionados con propósitos de defensa, tales como la ocupación de zonas o espacios fronterizos, con la finalidad de crear o estimular el nacionalismo o la conciencia nacional, a través de la protección de la soberanía por intermedio de la expresión física, de la presencia poblacional, de la territorialidad.

Evidentemente menos claros, aunque también presentes y difundidos, son los planteamientos que se expresan en términos tales como la búsqueda de un *crecimiento balanceado o armonizado del territorio*, de una *adecuada distribución de la población en función de los recursos naturales y su localización*, o la identificación o descubrimiento de *áreas con vocación para el crecimiento*, e incluso, el *control y ordenación de los recursos naturales*, aportando de este modo, un elenco de manifestaciones en las cuales, los territorios, los espacios geográficos, las regiones o los recursos naturales, se expresan como el objeto central de las decisiones y actuaciones públicas, llegando a sustituir a las agrupaciones humanas en la posición de objeto de atención, y hasta en la posición de receptores en la aplicación de principios y valores tales como “equidad” o “justicia”.

Ahora bien, cualquiera sea el valor que puedan tener los planteamientos que se ubican detrás de las expresiones indicadas, es lo cierto que, en la esencia del contenido de la noción subyace como componente de mayor solidez, una referencia constante a la existencia de los asentamientos humanos y su evolución, dentro de un espacio físico acotado -y de allí el apropiado empleo del término “*territorio*”-, asociados a la oportunidad en que se presentan cambios significativos en la economía, o cuando el proceso económico se pone en marcha.

1. Pierre Massé: “Le Plan ou l’antihazard”. Gallimard. Paris, 1965

En otras palabras, la noción de Ordenación del Territorio se vincula con las situaciones que afectan el establecimiento y funcionamiento de las agrupaciones humanas en el territorio, cuando la sociedad abandona el estancamiento o de algún modo se inserta en un proceso de dinamismo o desarrollo económico.

Esta vinculación (asentamiento-actividades-desarrollo), o mejor dicho, los efectos o expresiones que la dinámica de los asentamientos humanos produce, en razón del desarrollo económico y su influencia en las demandas de la Sociedad, por exigencias de servicios y espacios para la realización de diversas actividades en grados de intensidad y en magnitudes de extensión desconocidos o sensiblemente superiores a los que se hacían presentes en etapas de estancamiento o atraso de la economía, es el objeto al cual puede aplicarse de manera mas eficiente la noción.

De este modo se observa como la evolución de las agrupaciones humanas en el territorio conduce al surgimiento de nuevos tipos o formas de agrupación y a la intensificación progresiva y sostenida en el acceso y la utilización de ciertas áreas del territorio en mayores intensidades o con una diversidad creciente en cuanto a categorías de actividades, así como el incremento acelerado de los movimientos poblacionales en el espacio geográfico, de manera más natural, pero al mismo tiempo, en forma mucho más vigorosa, extensa y diversificada que la que se registra en etapas anteriores.

Esas implicaciones originan, a su vez, la intervención ordenadora, acondicionadora y preventiva-, de la misma Sociedad, por intermedio de sus instrumentos más acabados, en cuanto a forma de organización social: sus instituciones públicas, todo lo cual, en definitiva, se viene a identificar como Ordenación del Territorio.

Sin embargo, todo lo que venimos diciendo hasta el momento, nos invita a precisar, aún cuando sea de manera preliminar, que el empleo de la expresión *Ordenación del Territorio* constituye, en su esencia semántica, una simplificación. Una cápsula conceptual que encierra mucho más de lo que aporta el significado directo o literal de las palabras que lo integran ya que lo cierto es que el territorio, el espacio geográfico, el espacio físico, *no es objeto de ordenación*.

En realidad, se *ordenan* las actividades humanas y sus diversas expresiones, entre las cuales destacan a los fines del tema que ahora nos ocupa, las localizaciones y sus intensidades, con el objeto de lograr mayor eficiencia en el desarrollo y funcionamiento del quehacer social, con la finalidad de reducir

o eliminar la producción de efectos o impactos negativos o perjudiciales, para lograr así la posibilidad real de un proceso de desarrollo sostenible, en beneficio de la colectividad.

En síntesis, la expresión alude a una nueva perspectiva y forma de manifestarse la presencia de las instituciones públicas, vale decir, de la Sociedad organizada, como respuesta a las características que exterioriza el fenómeno de los asentamientos humanos y las actividades de la población en el sistema de vida actual, marcado por la instalación definitiva e irreversible del patrón de urbanización y metropolitanización, con las consecuencias que ello produce en la dinámica social y en el desenvolvimiento económico y social de las comunidades.

En este punto de la reflexión, es importante recordar que el proceso de metropolitanización dentro del fenómeno general de los asentamientos humanos, va más allá de la simple forma de distribución de la población urbana, mediante la ocupación de grandes urbes o sistemas metropolitanos de ciudades.

Lo cierto es, que el fenómeno de la metropolitanización comporta, igualmente, un profundo cambio en el patrón de comportamiento de la población general, marcado por la multiplicación significativa de los tipos de actividades y el acento en la separación y especialización de las mismas, mediante un crecimiento significativo del empleo en los sectores secundario y terciario de la economía, cuyas actividades abarcan progresiva y sostenidamente un mayor volumen de la población total, tanto en calidad de fuerza de trabajo producción, como en su condición de usuarios, beneficiarios, o en definitiva destinatarios.

En su singular y ya clásico ensayo sobre “La Metrópoli Moderna”, Hans Blumenfeld lo expresa en forma contundentemente directa y sencilla: “...Las funciones originales de los campesinos -es decir, ocuparse de la producción de su propia fuerza motriz (bestias de labor), combustible (heno, avena, leña), herramientas, materiales de construcción y artículos de consumo- se han convertido en especializaciones de la industria secundaria, la cual provee a esos campesinos de tractores, gasolina y demás artículos necesarios para el desarrollo de sus actividades...”²

Paralelamente, la especialización de las tareas permite disponer de mayor tiempo para que la población pueda desplegar actividades complementarias, que contribuyen a su vez, a potenciar el desarrollo social, tal como sucede con las actividades culturales, la educación o el ocio. De su parte, los efectos directos

2. En: La Ciudad. Scientific American. Alianza Editorial. 2a ed. Madrid, 1.969

e indirectos del desarrollo industrial y urbano sobre la productividad agrícola hacen que disminuya el rango de población ocupada en esas actividades, que buscan incorporarse en los sectores secundario y terciario de la economía, que encuentran los mayores niveles de ocupación en el medio urbano.

Unido a ello, suele producirse una elevación significativa en los niveles de movilidad física y social de la población, en virtud de las transformaciones ocurridas, lo que se manifiesta, entre otros aspectos, en mayores desplazamientos y diversificación de los asentamientos, apoyados directamente en el mejoramiento tecnológico de las condiciones que ofrecen los transportes y las comunicaciones, al igual que en la ampliación de las ventajas de los servicios de toda índole, incluso los de carácter financiero y cultural.

Por todo ello, la técnica y los criterios o políticas de intervención pública que identificamos bajo la noción de Ordenación del Territorio, solo aparece y es factible, a partir de un cierto nivel o umbral de complejidad que alcanzan las actividades de la población asentada, y que se expresa en el grado de urbanización y movilidad de la población, lo que comporta no solo la *posibilidad*, sino la *necesidad* de conocer el fenómeno y actuar frente a las particularidades del mismo mediante tales técnicas o criterios.

La Ordenación del Territorio viene a ser, entonces, un nuevo concepto dentro de la noción de administración pública, inspirado en criterios de gerencia moderna, que permite enfrentar las responsabilidades indeclinables del sector público en una sociedad con un cierto rango de complejidad y desarrollo, a través de la aplicación de modalidades de regulación, de decisión, de gestión y de actuación, estratégicamente incardinadas por medio de la técnica de la planificación, dispuesto para producir mayores beneficios a la sociedad, por medio de las ventajas que ofrece el patrón de asentamientos humanos y el complejo de actividades que la población realiza sobre el territorio.

Así, no nos queda la menor duda en cuanto a que la mayor eficiencia en la organización u ordenación de las actividades y su localización espacial, rinde evidentemente efectos positivos, que se traducen primeramente, en elevados niveles de sostenibilidad:

- *en la economía*, al hacer más eficientes las inversiones en general y en particular las vinculadas con la construcción y el mercado inmobiliario, los sitios de trabajo, los transportes, las comunicaciones, etc.;
- *en la salud de la población*, al permitir mejores condiciones de asistencia, elevar los niveles de salubridad en los asentamientos y con

ello, mejorar las condiciones ambientales, reduciendo los factores contaminantes y la morbilidad en general;

- *en la educación*, al permitir mejores condiciones de acceso a los centros educativos propios de los distintos niveles de enseñanza, así como incrementar las posibilidades de formación de la población general, mediante el mejoramiento de los medios de comunicación a través de la incorporación de tecnologías de punta para el servicio colectivo de manera masiva;

- *en la cultura y el desarrollo espiritual de la población*, al ofrecer mayor número de canales cada vez más eficientes para la difusión de la producción intelectual o cultural de los pueblos, así como de las manifestaciones anímicas o espirituales y el estímulo a la sensibilidad, aunado a la mayor disponibilidad de tiempo libre para la dedicación a tales temas;

- *en el ocio y la diversión*, como un valor trascendente en el sistema de vida contemporáneo, al provocar condiciones favorables para la movilización a diversas opciones de destino, en períodos breves de tiempo, lo que redundará favorablemente no solo en las condiciones de la persona singularmente considerada, sino en la familia, como núcleo esencial de la comunidad;

- *en la preservación, protección y producción de niveles ambientales adecuados*, al permitir mejores condiciones de concentración, localización, selección y control de actividades, aprovechando los efectos positivos de las mismas, y en cuanto al mayor conocimiento de los factores ambientales, así como en la aplicación de los avances tecnológicos a los aspectos de protección y preservación ambiental en beneficio del hombre.

- *en las pequeñas comunidades*, en fin, al permitir una visión integral y no fragmentada de los procesos de asentamientos humanos, incorporando su vinculación con el medio ambiente, con lo cual se potencia la posibilidad de actuar integralmente en las comunidades locales de cualquier jerarquía y tamaño, privilegiando así sus interrelaciones a efectos de provocar el desarrollo sostenible en función de las economías de escala que ofrece la metropolitanización.

Por todo ello, siendo la Ordenación del Territorio una modalidad de expresión de la administración pública, propia del campo de las modernas técnicas de gerencia, podemos decir que se trata de una manifestación que puede ser ejercitada en mayor o menor intensidad y con las variantes que

procedan, por los diferentes centros político-territoriales de decisión pública, en función de las responsabilidades que éstos tengan atribuidas, de acuerdo al cuadro resultante de la forma de Estado, del modelo de articulación territorial del poder público.

Tratándose de problemas que envuelven relaciones entre el crecimiento económico, la urbanización, la calidad ambiental y el cambio social, es conveniente y necesario tener presente, en el momento de considerar la realidad de cualquier experiencia concreta que se someta a análisis, los conocimientos que proporcionan las teorías sobre crecimiento económico y los avances en el campo de la economía regional y urbana; en definitiva, es imprescindible tomar en consideración los aportes científicos en cuanto a como el crecimiento económico se difunde o se “filtra” en el territorio y cuales son sus consecuencias.

Claro está, que no es éste el único factor a considerar en el estudio de un caso concreto, también juegan papel importante en una evaluación de ese corte, las características específicas del caso en cuanto al entorno social y político presente, así como las condiciones ambientales del medio decisonal público, sobre todo por lo que respecta a la concepción que se tenga sobre los asuntos asociados con la materia.

Partiendo de lo antes dicho, pasamos a abordar el análisis del caso venezolano en lo que respecta a la Ordenación del Territorio como instrumento para el desarrollo sostenible.

Para el cumplimiento de esa tarea, estimamos adecuado presentar la experiencia concreta del caso venezolano, a través de la revisión inicial y en breve formato, de la evolución que ha experimentado el proceso de urbanización, abordando seguidamente los aspectos que aportan las decisiones y políticas públicas más destacadas, los cambios o adaptaciones institucionales y los aspectos jurídicos que han servido de expresión formal, con particular referencia a los instrumentos normativos dictados en diversos momentos y los que están en proceso de producción, en cuanto a la filosofía que los ha inspirado y la eficiencia que han tenido sobre la realidad objeto de intervención, todo ello, dentro del periodo temporal que marca la segunda mitad del pasado siglo, por ser esta la etapa en la cual el tema cobra valor relevante y tiene verdadera vigencia en el medio venezolano.

En particular pondremos atención a las concepciones vinculadas al predominio de lo ecológico, al manejo de los recursos naturales, como idea fuerza que inspira la noción de Ordenación del Territorio, planteadas además, como contraposición a las concepciones relativas al proceso de urbanización y sus manifestaciones.

I. EL CASO VENEZOLANO

1. UNA BREVE REFERENCIA AL PROCESO DE URBANIZACIÓN

Venezuela es, sin lugar a dudas, un claro ejemplo de transformación en la estructura de la sociedad, en breve plazo y lo que es más importante, sin violencia. Nuestro rápido avance hacia la constitución de un país urbanizado lo muestran claramente las cifras referenciales de los censos de población correspondientes a los años 1950, 1961 y 1971, en los cuales, la población clasificada por su localización en áreas urbanas o áreas intermedias y rurales, literalmente se invierte en el período marcado por las tres décadas mencionadas.

Así, en 1950 aparece un 48% de población urbana, contra un 52% en áreas intermedias y rurales. Para 1961, la proporción se ubica en 62.52% en áreas urbanas y 37.48% en áreas intermedias y rurales, y finalmente, en 1971, la relación se ubica en rangos de 75.45% en áreas urbanas y 24,55% en áreas intermedias y rurales.

Al analizar el proceso de urbanización en Venezuela, a partir de 1936, el Profesor Víctor Fossi nos indica que:

“ En menos de 25 años la población de Venezuela pasó a ser predominantemente urbana y, en menos de 35, la población que reside en centros de 20.000 o más habitantes pasó a ser superior al 50 por ciento de la población nacional. El resultado de ese proceso de urbanización ha sido la conformación de un sistema de ciudades de mas de 20.000 habitantes, cuyo numero se acercaba al centenar en 1990, y que albergan mas de las tres cuartas partes de la población nacional y, desde luego, la casi totalidad de las actividades sociales y económicas. Este sistema de ciudades se estructuró básicamente sobre el anterior patrón de ciudades y pequeños centros poblados existentes desde la época colonial..”³

De mayor significación como indicador de la dinámica que presenta nuestro proceso de urbanización son tal vez las cifras relativas a la formación de ciudades mayores de cincuenta mil (50.000) habitantes, que para 1950 alojaban el 27,04% de la población total del país, para 1960, la proporción subió a 39.98%, y en las cifras del Censo de 1971, se ubicó en el 52.25% de la población total, habitando en ciudades por encima de este rango.

3. Víctor Fossi: “El Proceso de Urbanización en Venezuela”, en El Habitat del venezolano. Ed. ALEMO. Caracas, 1999. Pag.12

En el trabajo más reciente sobre el tema, y a pesar de la carencia de cifras oficiales derivadas del último Censo de población (correspondiente al año 2000), el Profesor Marco Negrón reseña y evidencia de manera contundente la consolidación de la tendencia antes indicada, que se ubica en la actualidad en proporciones que alcanzan casi el 90% de población habitando en áreas urbanas, y junto a ello, el sólido establecimiento de un patrón definido de Áreas Metropolitanas, como estructura estable del sistema de asentamientos humanos en el territorio, destacando los efectos de tal estructura de localización poblacional en la modernización de la sociedad venezolana⁴.

A los efectos de ilustrar la comprensión cabal del escenario al cual hacemos referencia en este momento, es oportuno recordar que el territorio venezolano alcanza al millón de kilómetros cuadrados (1.000.000 Km²), con una población que bordea los 24 millones de habitantes.

De su parte, las cifras estadísticas que arroja el mismo período, relacionadas con los niveles de salud, acceso a la educación, niveles de empleo, e ingreso per cápita, permiten concluir, sin mayor dificultad en la presencia de un proceso de urbanización que formó parte de una dinámica general de desarrollo económico y social, que se tradujo en definitiva, en una transformación o modernización integral del país.

Ya para finales de la década de los 70 tuvimos la oportunidad de poner de manifiesto las características del fenómeno de urbanización en el caso venezolano, y nuestro diagnóstico, basado en los indicadores disponibles para el momento, que registraban, en lo económico, una elevación del ingreso per cápita de 1.720 dólares americanos en 1.950, a 4.220 dólares americanos en 1.971, es decir, que se multiplicó por tres, en el periodo de treinta (30) años; en educación, el porcentaje de analfabetismo en mayores de 15 años pasó del 57% en 1941, a menos de la mitad (25,6%) en 1.971; en salud, la tasa de mortalidad se redujo del 15,8% en 1.941, al 6,6% en 1.971.⁵

Precisamente, en esa oportunidad señalábamos que: "...Los problemas que derivan de este proceso pueden, por tanto, considerarse como asuntos propios de un enfoque de ordenación del territorio, tanto por su naturaleza, como por su magnitud. En este sentido, podemos decir, que

4. Marco Negrón: "Ciudad y Modernidad. El rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela 1936-2000". Ed. Instituto de Urbanismo. Universidad Central de Venezuela. Caracas 2001.
5. Armando Rodríguez García, "Proceso Urbano y Municipio". Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1.978, pags 82 y stes.

APUNTES JURIDICOS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y
DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA

el Estado no ha sido ajeno al fenómeno, aunque su presencia no deriva de una consciencia precisa del mismo, ni su intervención se basa en una visión moderna de su unidad...”⁶, opinión esta que no constituyó una posición aislada sobre el asunto en cuestión.

Es amplio y diverso el producto que ofrece el registro de trabajos científicos, apoyados muchos de ellos, en investigaciones estadísticas exhaustivas, que en la época abordaron el estudio del proceso de urbanización y transformación económica y social en Venezuela, tanto desde una perspectiva global, como desde el enfoque resultante de la evaluación de experiencias concretas (ej. el caso de Ciudad Guayana, como aplicación práctica de la técnica de nuevas ciudades), o aproximaciones de corte parcial, sectorial o especializado (planificación económica o física, aspectos jurídicos, aspectos institucionales, aspectos políticos, aspectos sociológicos o demográficos, etc.).

También se destaca la publicación de los resultados de trabajos de investigación dispuestos específicamente para conocer y evaluar el fenómeno⁷, algunos de los cuales tenían como objetivo final, servir de fundamento para la producción de decisiones públicas, de acciones de gobierno.

En este último supuesto se ubican, por ejemplo, “Urbanization and Economic Growth in Venezuela”, (UCLA, Berkeley, 1970) de Roland Artle; “Fenómeno de Urbanización en Venezuela” (1968) y “Urbanización en Venezuela” (1971) de Friedman; “Venezuela, un análisis de los cambios geográficos en la participación industrial 1941-1961”, de José Ramón Lassuen “Desarrollo Regional-Urbano y Ordenamiento del Territorio: Mito y realidad” (Universidad Católica Andrés Bello, Caracas), Chi-Yi Chen y otros; Proyecto “Ven-11. Urbanización en Venezuela”, realizado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan), con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas, con la participación de un conjunto de importantes especialistas, dentro de los cuales se contó con la significativa colaboración del Profesor Ramón Martín Mateo, en calidad de experto internacional, y que generó un trabajo de singular valor sobre el tema:

6. Armando Rodríguez García, op. cit., pag.83.

7. Entre otros, se encuentran Magdalena Salomón de Padrón: “Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1.977; “Marco de referencia del Desarrollo Urbano en Venezuela” de Fernando Travieso y Alberto Urdaneta; “Proceso Histórico del Desarrollo Urbano en Venezuela”, de Sonia Barrios y Fernando Gonzalo; “El Desarrollo Industrial en Función del Desarrollo Urbano en Venezuela” de Werner Corrales y Jorge Giordani, todos estos en Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación N° 84-86. Caracas 1971.

“Ordenación del Territorio. El Sistema Institucional”, publicado por la Editorial Jurídica Venezolana en 1.980, al cual habremos de referirnos con más detalle en algunos de los párrafos que pasamos a consignar seguidamente.

En síntesis, el conjunto de datos referidos, que constituye solo una muestra superficial y breve de la producción científica sobre la materia, conduce a considerar el caso venezolano, como un supuesto de proceso urbanización y desarrollo económico, adecuado para la aplicación de criterios de Ordenación del Territorio, lo que nos permite instalar esa experiencia, acotada como hemos dicho antes, dentro de un contexto temporal definido por la segunda mitad del siglo XX, como el punto de partida para la revisión crítica sobre las expresiones que en el campo de las decisiones de políticas públicas se registran, en cuanto a la producción normativa y los cambios institucionales, así como en lo que atañe al ejercicio de acciones administrativas o de gerencia pública y sus efectos, a los fines de observar y evaluar su presencia, orientación, alcance y efectos, dentro del escenario previamente indicado.

2. LAS DECISIONES NORMATIVAS Y LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES

En el campo de las regulaciones jurídicas tanto sustantiva como adjetivas, así como en cuanto a los cambios institucionales vinculados directa o indirectamente con el asunto de la Ordenación del Territorio, se registran tendencias que apuntan decididamente hacia la modernización del aparato público, aunque también se observan decisiones que se contraponen abiertamente con tales tendencias, mostrando de esta manera, una suerte de paradoja de contradicciones que conduce al resultado de incertidumbre y atraso injustificado que vive el país en general en los actuales momentos, y que se refleja de manera decisiva en el ámbito de los asuntos que ahora nos ocupan.

Es en este contraste de posiciones conceptuales y en las correspondientes ejecutorias, que se ubica, en nuestro criterio la clave para comprender en su extensión y profundidad, las particularidades del caso venezolano.

Comencemos por advertir que el proceso de urbanización que hemos reseñado con anterioridad, y que arroja cifras realmente llamativas en cuanto a la transformación física, económica y social del país, en un muy breve lapso, se produjo sin contar con una plataforma normativa previa y específica para el tema, y con unas estructuras administrativas que prácticamente se reducen a unos pocos órganos y entes de la Administración Pública Nacional, que se fueron adaptando progresivamente a las exigencias planteadas por el proceso en marcha.

APUNTES JURIDICOS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA

Así, para enfrentar el cambio indicado, aparece con una posición protagónica, el Ministerio de Obras Públicas, que data del siglo XIX, construido bajo la antigua concepción administrativa de la ejecución de obras públicas y edificaciones para dependencias públicas, así como obras monumentales, religiosas o de servicios, que para la década de los 50, como producto de las diferentes adaptaciones, tenía a su cargo la responsabilidad pública nacional por tres grandes áreas de actuación como lo son la vialidad, las obras hidráulicas y el planeamiento urbano.

Junto a ello, van apareciendo formas de organización operativa descentralizada, bajo la figura de Institutos Autónomos, con los cuales se emprende tempranamente la respuesta gerencial a las demandas por incorporación de áreas urbanas, renovación urbana, reservas de suelo urbano, vivienda, abastecimiento de agua a poblaciones y saneamiento ambiental, dentro de los cuales destacan el Banco Obrero (posteriormente Instituto Nacional de la Vivienda) y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (posteriormente transformado a la forma de sociedad mercantil bajo la denominación de Hidroven), adscritos ambos al Ministerio de Obras Públicas, lo que garantizaba o al menos apuntaba, a la integridad de estrategias en la materia y a la vinculación directa entre la definición de políticas y la ejecución de acciones.

A partir de los tempranos años 40, se siente decisivamente el papel modernizador del Ministerio de Obras Públicas y sus entes operativos, a través de la construcción y operación de eficientes sistemas de acueducto y drenaje, y tratamiento de aguas servidas en las poblaciones, la construcción de un sistema de vialidad que articula los centros urbanos más importantes, e incorpora el diseño de vías expresas (autopistas) tanto urbanas como interurbanas, con la aplicación de las más avanzadas tecnologías constructivas y manejo de materiales; la realización de programas de urbanización y renovación urbana de alta calidad y eficiencia, que permiten atender satisfactoriamente los primeros efectos de los procesos migratorios rural-urbanos, que marcan etapas iniciales del proceso de urbanización.

Esta estructura organizativa encuentra un cambio significativo en el año 1.976, cuando se deroga el Estatuto Orgánico de Ministerios y se sustituye por una Ley Orgánica de la Administración Central, en la cual desaparece el Ministerio de Obras Públicas, y en su lugar surgen tres Ministerios (Ambiente y Recursos Naturales Renovables; Transporte y Comunicaciones; y Desarrollo Urbano), entre los cuales se distribuyen las competencias de aquel.

Pero también desde el punto de vista organizativo es importante reseñar el empuje que desde 1.978 comienzan a tener los Municipios, a partir del soporte

formal y el impulso político y funcional que les aporta la Ley Orgánica de Régimen Municipal que, aún cuando se dicta con evidente retardo, para desarrollar los principios que sobre la materia estableció la Constitución de 1.961, tiene el efecto de provocar un aire nuevo en las expectativas de los administrados sobre las expresiones prácticas de la gestión pública.

Esta legislación sufre diferentes reformas parciales de menor entidad en los años 1.984 y 1.988, hasta llegar al texto vigente, de 1.989, en el cual se produce la mayor modificación organizativa, mediante la creación de la figura del Alcalde, como órgano ejecutivo local, de elección directa y atribuciones legales propias, distintas del Concejo, con lo cual se acentúa el protagonismo de las entidades locales como centro de decisiones públicas y espacio de gobierno.

En el área de las entidades territoriales, y aún cuando no se trata de una modificación organizativa o estructural en sentido estricto, es importante mencionar la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (Gaceta Oficial # 4.086 Extraordinario, del 14 de abril de 1989), que instala el sistema de elección directa, universal y secreta de los Gobernadores de Estado, desarrollando igualmente el principio constitucional, mediante la curiosa y excepcional figura de una ley ordinaria que sin embargo, asume rango constitucional, al consagrar un régimen que solo podría ser modificado mediante una enmienda o reforma a la Constitución. En todo caso, lo que más interesa en este momento, es destacar el valor de esta decisión en el apuntalamiento de las entidades territoriales como protagonistas de primer orden en el quehacer público, definiendo pautas definitivas en el esquema de la descentralización política.

Como normativa complementaria, y a los fines de desarrollar la cláusula constitucional de estímulo a la descentralización administrativa hacia los Estados (art. 137, Constitución 1.961), se dicta la Ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Gaceta Oficial # 4.153 Extraordinario, de 28 de diciembre de 1.989). Este cuerpo legal, si bien no transfiere competencias a los Estados, en sentido preciso del término (ámbitos de decisión jurídica propia como medida sustantiva de una atribución legal), si abre el campo para transferir a estas entidades territoriales una serie de servicios o actividades manejados directamente por el Gobierno Nacional (ej. puertos, aeropuertos, instalaciones educativas o de salud, vialidad, etc.), lo que coloca a estas entidades en una situación de protagonismo que anteriormente estaba reservada prácticamente a los órganos de la Administración Pública Nacional, ampliando el espacio de contacto y relación con la población. En particular,

esta Ley identifica como una competencia concurrente sujeta a una transferencia progresiva a los Estados, a “*La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional*”(art.4,12).

De esta manera, los cambios legislativos mencionados, contribuyen a dibujar un cuadro de articulación territorial del Poder Público en Venezuela, en el cual se destaca la ampliación mayor o menor, pero en todo caso presente como signo distintivo, de las administraciones estatales y locales, en el manejo de asuntos en los cuales anteriormente no aparecían como órganos de decisión.

Esta perspectiva del tema resulta, sin duda, favorable, en cuanto al efecto de democratización del poder se refiere. No obstante, para el análisis integral de la cuestión, es necesario incorporar el dato relativo a la pérdida de apresto y presencia que simultáneamente se observa en las dependencias de la Administración Nacional es más, en buena medida, la “apertura” hacia la descentralización se explica y justifica, incluso en posiciones oficiales del gobierno, en la ineficiencia de los centros de actuación del Poder Nacional, y no en los valores propios del proceso de descentralización.

De este modo, ante el deterioro aparente o real de una estructura operacional se opta por ensayar un nuevo esquema, abandonando de entrada, la posibilidad de recomponer o repotenciar el aparato existente, aún cuando se vea afianzado con la presencia de otros actores o agentes operacionales mediante la integración de redes de actuación.

3. LAS REGULACIONES SUSTANTIVAS VIGENTES

En cuanto a las decisiones normativas de carácter general sobre el tema de la ordenación del territorio y el desarrollo sostenible en el país, destacan, por su relación inmediata con la materia específica, la producción y entrada en vigencia de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Gaceta Oficial # 3.238 del 11 de agosto de 1.983) y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (Gaceta Oficial # 33.868 de 16 de diciembre de 1.987), sin perjuicio de otros instrumentos legales que de manera menos directa y sistemática se aplican al asunto.

Así, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio declara en su artículo 1 tener por objeto: “...establecer las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio en concordancia con la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación...”, y su contenido general está dirigido primordialmente, a establecer una amplia gama de Planes (Plan Nacional

de Ordenación del Territorio, Planes Regionales de Ordenación del Territorio, Planes Sectoriales de Ordenación del Territorio -6 subcategorías, Planes de Ordenación de áreas bajo Régimen de Administración Especial- 25 subcategorías -y Planes de Ordenación Urbanística), configurando igualmente, una estructura de autoridades, procedimientos de aprobación de los planes y controles administrativos, que evidencian un claro corte centralista.

Es oportuno mencionar, que en aquella oportunidad nos pronunciamos por la conveniencia de una Ley para la Ordenación del Territorio basada en una estructura conceptual y una expresión normativa amplia, básica y sencilla, que pusiera el énfasis en fundamentar las actuaciones públicas y estimulara la intervención del Estado como agente del desarrollo sostenible, a través de un amplio elenco de modalidades operativas dispuestas en forma tal que fueran un atractivo para la participación de los ciudadanos, tanto en los procesos de toma de decisiones, como en lo referente a las modalidades de ejecución y los controles y fórmulas de preservación de la legalidad, tomando como eje de la acción pública y el estímulo a la participación de los agentes privados, el sistema de ciudades, el patrón de urbanización y metropolitanización que configura el mapa de los asentamientos humanos del país, de manera de potenciar el desarrollo sostenible hacia la modernidad, el fortalecimiento de las instituciones y el alcance efectivo de mas elevados niveles de vida para la población.⁸

De su parte, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística consagra como su objeto, "...la ordenación del desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados..." (art. 1), y luego declara que: "...la planificación urbanística forma parte del proceso de ordenación del territorio..", mencionando cinco (5) categorías de planes urbanísticos: Planes de Ordenación Urbanística, Planes de Desarrollo Urbano Local, Planes Especiales, Planes Particulares (art. 16) y Esquemas de Ordenamiento Sumario (art. 35), que identifica como parte integrante de lo que califica como un "*sistema integrado y jerarquizado de planes*", al cual incorpora algunos de los Planes consagrados y regulados en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, como lo son el Plan Nacional y los Planes Regionales de Ordenación del Territorio (art. 16).

Al respecto, en otro momento pusimos en evidencia la inconsistencia conceptual, normativa y fáctica de tal *sistema* de producción de Planes "en cascada", por efecto de la excepción que el mismo texto de la Ley Orgánica

8. Al respecto véase: Armando Rodríguez García, "Anotaciones sobre las bases para una Legislación en materia de Ordenación del Territorio". Revista Control Fiscal, N° 107. Contraloría General de la República, Caracas 1.982, pp.69 y stes.

APUNTES JURIDICOS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y
DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA

consagra de seguidas (artículo 18), al reconocer la procedencia y validez de la producción de planes “*en ausencia de planes de ámbito territorial superior*”, con lo cual, el cuerpo legal se ve obligado a someter sus postulados normativos a la razonabilidad lógica y técnica.⁹

Pero además del régimen de planes urbanísticos, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, además de establecer postulados de significativa importancia en lo conceptual y principista, como sucede con el reconocimiento expreso del urbanismo como una función pública, desarrolla aspectos sustantivos y adjetivos de singular interés y trascendencia para el manejo público y la presencia privada en los asuntos relativos a la cuestión urbana.

Independientemente de las fallas, imprecisiones o deficiencias que se pueden observar en cualquier texto legal, esta Ley Orgánica aporta regulaciones que, sin lugar a dudas han servido para mejorar el arsenal de instrumentos jurídicos con los que pueden actuar, tanto las autoridades, como los particulares, en la preservación de valores urbanísticos, que no son otra cosa, mas que el soporte civilizado de convivencia ciudadana. En tal supuesto aparece, por ejemplo, el llamado “procedimiento para la defensa de la zonificación”, regulado en los artículos 102 y 103 de la Ley, como un medio judicial que permite, en forma breve, sumaria y eficaz, proteger las situaciones jurídicas vulneradas por actividades o edificaciones presuntamente contrarias al orden urbanístico.

En conclusión, el arsenal de normas vigentes en la materia ofrece un soporte de indudable amplitud para la actuación de los agentes públicos en materia de ordenación territorial, cuya estructura no ha sido objeto de evaluación sistemática por los distintos actores públicos, en los años que tienen vigentes ambas Leyes, para conocer sus cualidades o deficiencias y generar los cambios requeridos por las demandas sociales y las nuevas realidades que la dinámica social, tecnológica y económica aportan en el escenario general de las decisiones públicas.

Mas recientemente, la Constitución de 1.999 incorpora nuevos ingredientes normativos en la materia. Particularmente, en el artículo 128 se postula una declaración general del desarrollo de una política de ordenación del territorio por parte del Estado, “*...atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana...*”.

9. Armando Rodríguez García: “Comentarios Generales a la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística”. Prohombre, Caracas 1.988, pags. 19y stes.

Luego, en el artículo 156, numeral 23, del mismo texto fundamental consagra, como materia de la competencia del Poder Público Nacional, la política nacional y la legislación en materia de ordenación del territorio. Y finalmente, la norma constitucional identifica a la “...ordenación territorial y urbanística...”, como una de la áreas que se configuran bajo el acápite de materias correspondientes a la gestión concerniente a la vida local, y en consecuencia, como una competencia de los Municipios (art.178.1). La aplicación práctica determinará el alcance efectivo de estas disposiciones.

4. LAS REFORMAS LEGALES EN CURSO

En la actualidad la Asamblea Nacional lleva adelante un proceso de reforma de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, bajo lo que se ha identificado como una modalidad de “fusión” de los proyectos de reforma de cada una de estas leyes, uniéndolos en un solo texto, que de acuerdo a la información disponible ya recibió aprobación en primera discusión.¹⁰

Conforme al contenido de la Exposición de Motivos que acompaña al texto articulado del Proyecto de Reforma de las leyes, la misma obedece a la “... adecuación a la concepción del Poder Público según lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (sic), así como al marco normativo que regula el Sistema Nacional de Planificación, para coadyuvar al logro del desarrollo sustentable de la Nación. La referida adecuación es imperativa a la luz de nuestra Carta Magna, en consideración a que, por primera vez en nuestra historia constitucional se establece un Capítulo de los Derechos Ambientales, con preceptos rectores en los artículos 127, 128, 129 y 156...”. Ciertamente, la alusión resulta poco comprensible, no solo por la baja calidad de la expresión idiomática, sino por lo débil del contenido conceptual que se logra descubrir, ya que ni la supuesta e inexistente nueva concepción del Poder Público, ni el llamado “marco normativo” que regula el Sistema Nacional de Planificación, ni mucho menos la regulación de los derechos Ambientales en el texto constitucional, surgen como razones suficientes para la reforma.

A pesar de anunciar un “...proceso de renovación el cual obedece a un proceso (sic) de ajuste jurídico...”, con orientaciones fundamentales que implican “...modificaciones sustanciales en el ordenamiento jurídico vigente...”, la lectura del texto articulado, a más de evidenciar un abultado número de disposiciones, que alcanza innecesariamente a un total de 236 artículos, permite precisar que

10. Consultado en la página web de la Asamblea Nacional <www.asambleanacional.gov.ve>.

se trata fundamentalmente de una mera *acumulación* de segmentos más o menos extensos de los dos textos legales sometidos a “reforma”, los cuales, por cierto, presentan plataformas conceptuales divergentes, e incluso incompatibles en algunos de los aspectos que regulan, lo que, por una parte, hace dudar del cumplimiento de los objetivos expresados en la motivación como motivo o fundamentación de la reforma, al tiempo que hace notar fuertes carencias, en cuanto a la aplicación de las más elementales reglas de técnica legislativa, por las incongruencias y contradicciones que se observan en el texto “acumulado”.

La sola determinación del “objeto” de la Ley propuesta (artículo 1) y la “definición” de ordenación del territorio que se pretende consagrar con fuerza legal (artículo 2), evidencian el alto nivel de incongruencia que afecta al Proyecto.

Así, el artículo 1 identifica como objeto de la Ley, “...establecer los principios, objetivos, y las disposiciones que regularán el proceso de ordenación territorial, y establecer las disposiciones que regirán la ordenación urbanística y urbana (sic) en el territorio nacional...”

Es decir, que la Ley comienza por entender a la *ordenación del territorio* como un proceso *regulado* por *disposiciones*, *objetivos(?)*, *criterios(?)* y *principios(?)*, que -se debe presumir-, establece el texto legal. Además, el Proyecto asume, como parte de su objeto, la regulación de la *ordenación urbanística y urbana*, sin precisar a que se refiere tal redundante adjetivación, que por lo demás no vuelve a aparecer en el resto del cuerpo normativo, con lo cual se genera una incongruencia inicial que, lejos de enriquecer al instrumento normativo, confunde y perjudica la comprensión del texto propuesto.

Pero además, a renglón seguido, el artículo 2 del Proyecto de fusión define la “*ordenación territorial y urbanística*” (¿se tratará de una categoría distinta a las identificadas en el artículo precedente?) como : “...**la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población (sic), la expresión territorial de todas las actividades que están vinculadas de una y otra forma a la ciudad determinando su función y rol (sic), así como una mayor integración e interrelación de los espacios urbanos, de manera que permitan optimizar las inversiones y maximizar el rendimiento de las actividades sociales y económicas de la población, con el fin de garantizar un equilibrio territorial (¿?) entre el bienestar de la población, el uso racional de los recursos naturales y el ambiente (?) para el logro del desarrollo sustentable...**”. El alto grado de confusión, imprecisión y vaciedad del texto, releva por sí mismo, de cualquier intento de análisis crítico.

De otra parte, merece observar que, en líneas generales, en el Proyecto se amplía significativamente el número de tipos de planes que debe elaborar la Administración, evidenciándose la multiplicación innecesaria de esfuerzos y procedimientos, para la elaboración, aprobación y manejo de instrumentos de planificación que repiten sus contenidos, alcances y objetivos, sin ofrecer ninguna ventaja en su existencia.

Junto a ello se observan incongruencias, imprecisiones e incluso inconstitucionalidades evidentes, que bajo ningún respecto podrían aparecer en un Proyecto de reforma de Ley, por más carácter preliminar que este pudiera tener.

De una parte se hace mención inadecuada a los instrumentos jurídicos aplicables, en función de la autoridad pública a la cual se atribuye su producción, como sucede con el artículo 95, en el cual se habla de *“una sola resolución conjunta”* de Gobernadores de Estado, o el *“Decreto”* de una Comisión Municipal de Ordenación Territorial y Urbanística, que contiene una *“aprobación” “previa y unánime”* de los *organismos* (sic) representados en dicha Comisión (art. 97).

El diseño y composición de los múltiples órganos colegiados que se proponen para la elaboración y aprobación de los Planes (Comisiones Regionales, Comisiones Estadales y Comisiones Municipales) revela una abierta tendencia centralista que choca groseramente con el postulado constitucional que proclama la República Bolivariana de Venezuela como un Estado federal descentralizado (artículo 4) y reafirma el principio de descentralización como soporte del gobierno de sus distintas entidades territoriales (artículo 6).

En efecto, en todos estos organismos que regionales, estadales y municipales, aparece una integración decisiva de órganos del Ejecutivo Nacional, y en todas esas Comisiones, se asigna la Secretaría Técnica a un órgano del Ejecutivo Nacional (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, en el caso de las Comisiones Regionales y Estadales, y Ministerio de Infraestructura, en el caso de las Comisiones Municipales).

Pero por si fuera poco, en el procedimiento de elaboración de los Planes (incluidos los planes urbanísticos, supuestamente municipales, se manda que, *“ en todo caso, ... el organismo encargado de su elaboración, los someta a la Comisión Nacional de Ordenación territorial, a los efectos de obtener la conformidad con el Plan Nacional de Ordenación Territorial...”*

Estimamos que, a los efectos de ofrecer una visión panorámica del estado de las cosas, no hace falta detenerse más en la revisión de estos aspectos de la cuestión. Por ello, creemos que es el momento de pasar revista a las ejecutorias, a las actuaciones de gobierno que podemos registrar como más destacadas en el escenario que se ha perfilado a grandes rasgos en las líneas anteriores.

5. LAS POLÍTICAS Y LAS ACTUACIONES PÚBLICAS

Tal como indicamos anteriormente, los datos estadísticos y la realidad fáctica dan cuenta de un país que presenta un profundo proceso de transformación hacia la modernidad, en un plazo significativamente breve, con ingresos económicos y recursos suficientes para soportar razonablemente los programas sociales que podría demandar una población de tamaño modesto, y en condiciones de paz y estabilidad política sostenida, a punto de convertirse en una referencia hemisférica.

No obstante luego de varias décadas, el resultado práctico que se observa evidencia un importante grado de carencias en la población, un elevado déficit habitacional y de servicios, que conduce al marcado deterioro del medio ambiente, con ocupaciones no controladas que afectan el funcionamiento regular de los centros urbanos, una elevada tasa de desempleo y en los años más recientes, un marcado proceso de recesión e inestabilidad económica.

Por lo que atañe de manera más directa a los asuntos relativos a los asentamientos humanos, se observa el abandono de programas de urbanización, adquisición anticipada de suelo para la expansión urbana, renovación urbana, vialidad y transporte, acueductos y otras infraestructuras de carácter estratégico, que derivan no de una debacle económica o de una repentina deficiencia de las capacidades técnicas o intelectuales de los profesionales y técnicos que participan en el diseño y aplicación de las decisiones. Mas bien, el marcado cambio hacia menos se debe ubicar en el predominio de ideas que asume el liderazgo político, y que, aún cuando no logran convertirse en realidades concretas (tal vez por lo descabellado y contrario a la lógica y a la tendencia natural del desarrollo), afectan las capacidades de respuesta y perturban decididamente el adecuado comportamiento de la Administración.

En tal sentido aparecen, por una parte el pensamiento «antiurbano», que entiende como ilegítima y contraria a la identidad nacional la vida urbana, propugnando un imposible regreso a la vida rural, con lo cual se fomentan “políticas” que niegan la inversión en infraestructura y servicios en las ciudades más importantes, con la esperanza de lograr el proceso de reversión antes

mencionado. Este pensamiento va estrechamente unido a un exacerbado ecologismo, que entiende el hecho urbano como un atentado a la naturaleza, y concibe la responsabilidad pública como una expresión de sumisión a lo natural, limitando su actuación a la tarea casi esotérica de descubrir o entender las “vocaciones” de los espacios naturales y seguir esas determinantes.

Pero además, aparece la actitud constante y casi obsesiva de los líderes políticos, por transformar el patrón histórico de ocupación espacial, casi como un reto por alcanzar la categoría de creadores de una nueva realidad nacional, mediante el traslado de la población del arco metropolitano formado por el eje Caracas-Puerto Cabello, en la región centro-norte del país, hacia el sur, al eje Orinoco-Apure, alegando incluso la existencia de los grandes reservorios acuíferos, que más bien, en sana lógica y sentido común, debían ser preservados de las acciones de poblamiento.

Junto a esto, y como complemento de orden práctico se observa una tendencia a la planificación como objetivo final de la administración, a considerar los planes como fines en si mismos, dejando fuera de consideración la gestión, la acción como verdadero centro de la presencia pública en asuntos de esta naturaleza.

En síntesis, estas posiciones niegan la esencia del sistema urbano y los asentamientos humanos como eje de las concepciones y criterios propios de la Ordenación del Territorio.

El núcleo de esta discrepancia sobre las bases conceptuales o filosóficas del asunto, queda recogido en la obra del Profesor Ramón Martín Mateo, que hemos aludido antes.

Por una parte, la posición del autor cuando sostiene que “...*la colaboración del Ministerio responsable del Desarrollo Urbanístico resultará elemento básico dada la final trascendencia que las decisiones espaciales tienen en el dispositivo urbano, eje del sistema de utilización del espacio...*”. Pero por otro lado, el criterio opuesto, que expone el Ing. Pedro Pablo Azpúrua, precisamente como prologuista de la obra, en estos términos: “... No comparto plenamente este último planteamiento para países como el nuestro, donde existe una gran superficie “invadida” pero no realmente “ocupada”, en el sentido de su productividad, por lo tanto sostengo que la ordenación del territorio en nuestros países a diferencia de los europeos, densamente poblados, no pueden ni deben considerarse los recursos naturales como “yacentes” sino ciertamente activos, con valor “in situm” por lo cual (...) es mucho mas fácil, más lógico y razonable para el futuro ordenar esos

APUNTES JURIDICOS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y
DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA

recursos, y hacerlo oportunamente; para ordenarlos hay que conocerlos adecuadamente, para *evitar una lucha de enfrentamientos entre las capitales escasas y la naturaleza*".¹¹

No es necesario insistir, por obvio, en el elemento urbano, en el proceso de urbanización, como factor necesario, insustituible, central, protagónico, para cualquier aproximación que se ubique en criterios o técnicas de ordenación del territorio y desarrollo sostenible, y en este sentido, el fenómeno de urbanización y su expresión más avanzada, la metropolización, son realidades reconocibles y analizables desde el plano científico, y en consecuencia, susceptibles de ser manejadas objetivamente y transferido el conocimiento derivado de la investigación, así como las experiencias puestas en práctica y las evaluaciones sobre su aplicación y resultados.

Ciertamente, "...la aceleración del proceso de urbanización de la población venezolana no constituyó un hecho excepcional o atípico. Lo mismo ocurrió en los países hoy llamados "industrializados", durante las primeras décadas de su "revolución tecnológica". Así mismo, el arranque del proceso de urbanización en los países "en desarrollo" tuvo lugar en la primera mitad de este siglo, aunque con diferencias regionales y nacionales explicables..."¹². Entonces, el valor del conocimiento científico sobre el fenómeno y la transferencia de los conocimientos desarrollados sobre el mismo, tal como hemos reseñado ocurrió en etapas tempranas del proceso de urbanización en Venezuela, no deja espacio a la evasión configurada por la "peculiaridad" o "particularidad" de una realidad determinada, que hace diferente o exclusivo un caso específico, que lo hace merecedor de una teoría propia.

De su parte, la preeminencia de un pensamiento que sobrepone lo natural, la naturaleza, a los procesos sociales y humanos, llegando al extremo de personificarlo y deificarlo, resulta difícil de aplicar, con expectativa real de resultados prácticos; pero además, es un enfoque claramente perturbador, o cuando menos, desorientador, para el actor responsable por la toma de decisiones.

Así lo expresa el Profesor José Yaber, al realizar comentarios sobre asunto en cuestión:

"...Creo que hasta cierto punto, se puede decir que el pensamiento ambientalista, de limitación del crecimiento urbano, ha influido en la inversión pública en materia urbana. También creo que ha sido mas por

11. Ramón Martín Mateo "Ordenación del Territorio", cit., pag 15.

12. Víctor Fossi. Op. cit., pag 13.

la pasividad de no hacer, no porque esta pensamiento haya captado las mentes de quienes eran responsables del desarrollo urbano, sino por la ausencia de un pensamiento bien fundamentado sobre la actuación pública permitía que se diera esta situación. Llega un momento dado en que empezamos a escuchar argumentos tales como el “derecho” del río, el “derecho” del curso de agua....Estamos completamente divorciados de lo que es el concepto de ciudad. La ciudad no es un ambiente natural, la ciudad es un ambiente completamente artificial creado, por el hombre.(...) Pretender que nosotros podemos tener un sistema de ciudades distinto del que tenemos no tiene ningún fundamento en apreciación científica o técnica. Pretender que el Orinoco-Apure es el gran eje del desarrollo de Venezuela, es desconocer como se desarrolla hoy día la forma de vida, la forma cultural, la forma avanzada de la civilización actual...”¹³.

II. CONCLUSION

Hemos intentado destacar tres datos relativos a la realidad venezolana, que estimamos importantes para entender las circunstancias sobre las cuales se pueden aplicar eficientemente criterios y técnicas de ordenación del territorio y desarrollo sostenible: 1º) la existencia de condiciones objetivas y evidentes de asentamiento poblacional y desarrollo económico y social, que marcan una situación adecuada para la aplicación de tales criterios y técnicas; 2º) la existencia de evaluaciones, análisis y conocimientos teóricos, técnicos y prácticos sobre el fenómeno concreto que se manifiesta en momentos y espacios determinados y finalmente, 3º) la disponibilidad de recursos instrumentales, económicos, organizacionales y jurídicos suficientes para el abordaje de líneas de actuación, de diseño de políticas públicas que orienten eficientemente las ejecutorias de los decisores públicos y permitan su evaluación permanente, en función de objetivos de desarrollo humano, que es, en definitiva, la esencia de la sostenibilidad.

Dentro del complejo escenario de la cuestión planteada, es indudable que la posición intelectual, filosófica o principista que se tenga sobre el significado central y el alcance estratégico que la cuestión urbana tiene, como expresión de síntesis para el manejo integral de las políticas y actuaciones públicas en todos los ámbitos de la responsabilidad sobre desarrollo humano (educación, empleo, cultura, salud, vivienda, recreación, etc.), juega un papel decisivo en la orientación y la realización tangible de resultados.

13. En: “ El Oficio de Urbanista según Víctor Fossi. Relatos de práctica urbanística”. Universidad Simón Bolívar/ Consejo Nacional de la Vivienda / Fundación Alemo. Caracas. 1998.

La ignorancia, el desinterés y las desviaciones o distorsiones sobre este tema central, son circunstancias que afectan decisivamente los resultados, con efectos iguales o superiores que operan de manera lineal y exponencial, pero en sentido negativo, es decir en deterioro social y económico, y esta parece ser la clave que identifica la situación de la Venezuela contemporánea.

Así lo expresa Victor Fossi, cuando afirma que:

“...la resistencia cultural a los procesos de metropolitanización ha persistido en algunos niveles de la administración pública y ha nutrido la formulación de políticas dirigidas a frenar el crecimiento de Caracas y de otros centros metropolitanos; políticas que, por otra parte, no han hecho otra cosa que contribuir a agravar los problemas reales que acompañan a dichos procesos. La utilización de hipótesis “deseables” pero poco factibles sólo ha servido para eludir las verdaderas responsabilidades respecto a las demandas de índole urbanística, en los sitios donde la diligencia en la intervención del Estado es más requerida. El resultado ha sido el virtual abandono de las políticas propiamente urbanas por parte del Gobierno Nacional, cuyos efectos se agravan debido a la tradicional debilidad de los gobiernos locales...”¹⁴

Por otro lado, el pretender descansar en la quimera de la solución normativa, en la expectativa de que la inserción o consagración de una pretendida “solución” en un texto normativo o en una decisión oficial, por supuesto, del más alto “nivel”, es otra falsa opción, es otra modalidad de evasión de la demanda real.

En este orden de ideas es oportuno recordar, lo que nos enseña el Profesor Martín Mateo, en cuanto a que “...de las Gacetas Oficiales no pueden esperarse milagros y soluciones taumatúrgicas... ()...Es verdad que las leyes deben ser hechas para su cumplimiento, sin lo cual se convertirían en un juego de artificio cuando no en una insoportable farsa. En este sentido no podemos menos que coincidir con la postura que analizamos enfatizando el realismo y la eficacia en la comprensión del sistema normativo. Nada puede sustituir la labor final del hombre como ejecutor de la Ley. La elevación del nivel técnico de los funcionarios y la mejora del clima social que arropa a los servidores del Estado supone ciertamente un factor decisivo.”¹⁵

En tal sentido, es forzoso concluir que en el panorama actual y su previsible evolución inmediata, el país, y primordialmente el sector público y

14. Víctor Fossi. Op. cit. pag 20

15. Martín Mateo, Ramón: Op. cit. Pags. 22 y 25.

el liderazgo político, sigue teniendo una asignatura pendiente, un reto fundamental, dado por la necesidad de provocar condiciones adecuadas para la efectiva incorporación a niveles de vida aceptables, a la plena vida urbana, en favor de un altísimo contingente poblacional que carece de las condiciones mínimas requeridas.

La posibilidad de dar respuesta a una demanda de esa naturaleza y magnitud, no se satisface, ni mucho menos se agota en proclamas de supuestas "políticas" o propuestas de leyes destinadas a cambiar la plataforma de actuación o modificar "de una vez por todas" los sistemas, métodos y concepciones existentes; antes bien, apunta al empleo efectivo y tangible de las técnicas y criterios propios de la ordenación del territorio, en el campo de la gerencia pública, para lo cual las posibilidades de intercambio y conocimiento de experiencias resulta un ingrediente de significativa importancia y valor.