

TERRITORIO, DESARROLLO SUSTENTABLE Y ORDENAMIENTO JURÍDICO EN VENEZUELA

Rosa Estaba

Escuela de Geografía - UCV

Resumen:

En Venezuela, la ordenación del territorio tiene antecedentes en la planificación del uso del suelo urbano, en las políticas regionales de los Planes de la Nación desarrolladas desde 1969 y originalmente en los principios ambientales de la Constitución que rigió el Estado de Derecho de 1961 a 1999. La Ley Orgánica del Ambiente, que emerge en el marco de un Estado centralizado, de democracia representativa, de economía cerrada, desde 1976 se convierte en la referencia de la ordenación del territorio dentro del desarrollo sustentable, hasta 1983 cuando la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, más que los aspectos naturales del ambiente, desarrolló la regionalización, la urbanización, la localización industrial, el sistema de ciudades, etc. Atendiendo a los tres niveles territoriales de gobierno, la ordenación del territorio se rige por varios instrumentos. La Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 crea el Ministerio del Ambiente y lo erige como la autoridad nacional en la materia; la misma Ley para la Ordenación del Territorio y sobre todo la democratizadora Ley de Descentralización de 1990, le atribuyen importantes competencias a los Gobernadores de los estados, por primera vez electos por el voto popular directo; mientras que la Ley de Ordenación Urbanística (1987) es un impase a la descentralización que se gestaba, que más tarde y en cierto modo es subsanado con la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, que crea la figura del Alcalde y precisa competencias al Municipio y a las comunidades. En 1999, se reforma la de la Administración Central, dejándole al nuevo Ministerio del Ambiente ciertas responsabilidades y cercenándole otras relacionadas con la construcción de infraestructuras y la producción. La Constitución de 1999 prioriza la ordenación del territorio y el ambiente, pero significa más bien un retroceso respecto de la modernización de los años noventa: descentralización, democracia participativa y apertura.

Palabras claves:

Venezuela - Historia - Ordenación territorial - Ambiente - Legislación.

1. Uso del territorio y norma: un proceso de antigua data

Toda actividad humana se realiza haciendo uso de un territorio; es decir, en un espacio y un tiempo dado, en las tres dimensiones del espacio-tiempo socioeconómico o espacio geográfico: el territorio y sus complementarios, los espacios acuático y aéreo. La regulación del uso o utilización del territorio, de la tierra, del suelo, del ambiente o como se le quiera denominar, es tan antigua como el hombre. Evidencias de la necesidad social de este control existen, por ejemplo, en la regularidad observada en la distribución de los elementos urbanos representados en mapas tan antiguos como los de los aztecas o los incas, en los trazados formalmente establecidos de las ciudades griegas alrededor de una plaza o de las medievales alrededor de una catedral. Hacia los siglos XVI y XVII habían aparecido normativas por toda Europa, y en América, las Leyes de los Reinos de las Indias establecieron normas precisas para la fundación y organización de ciudades y que se aprecian en la repetida forma de damero de la ciudad colonial hispanoamericana. Progresivamente, por encima del espacio urbano y a modo de extrapolación de una técnica tradicionalmente propia del urbanismo, se va configurando una conciencia ordenadora que estimulada por la revolución industrial, la explosión demográfica y el concepto de finibidad de los recursos naturales, especialmente los energéticos, condujeron al desarrollo de la ordenación del territorio, en tanto que una estrategia básica del Estado dirigida a armonizar las actividades del hombre con el aprovechamiento de los recursos que ofrece la naturaleza. (Aspúrua y Gabaldón. 1980, p. 1-2).

El Town and Country Planning Act. de 1932 es el primer intento serio de introducir la planificación territorial en el sistema jurídico inglés. Intento frustrado por la segunda guerra mundial y que fue sustituido por el posterior y sucesivamente reformado de 1971. (Arrieta. 1980, p. 16). Otra de las primeras manifestaciones aparece en la Francia de la posguerra, cuyo "Ministro de la Reconstrucción", en 1950, definió la ordenación del territorio como "la búsqueda de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas (Brewer-Carías. 1984, p. 11). El "Plan for Tomorrow", del Estado de California, una experiencia en Estados Unidos, es un plan para las tierras de California, sus ciudades y su gente (Aspúrua y Gabaldón. Op. cit., p. 12).

Con política de la ordenación del territorio se busca "una rectificación de las estructuras resultantes de un crecimiento económico más o menos

espontáneo y de una explosión demográfica a veces incontrolada, para darles una configuración más adecuada al interés común... Se busca modificar las condiciones económicas y sociales de un país". (Brewer-Carías. Op. cit., p. 13). Se plantea la repartición geográfica de las actividades económicas, a fin de restablecer el equilibrio roto entre las ciudades y el campo, entre las diversas regiones de un país, entre la sociedad y la naturaleza.

2. La incorporación progresiva del territorio a la planificación: el contexto histórico

En Venezuela, la ordenación del territorio tiene sus antecedentes en la planificación del uso del suelo urbano regulado básica y tradicionalmente por las normas del Código Civil y por las disposiciones contenidas en las Ordenanzas dictadas por cada uno de los Concejos Municipales. Más tarde, surgen la preocupación por la ocupación concentrada del territorio y respuestas a las fallas de la planificación que se venía aplicando durante los años de instauración y consolidación de la actual y primera experiencia democrática (1958); es decir, una década después de creada la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (1960) y, fundamentalmente, en los decretos de los sucesivos Planes de la Nación. En efecto, en el gobierno de Rafael Caldera, iniciado en 1969, —en los tiempos de auge de la explosiva urbanización— se enfatizó en la definición de una estrategia que debía vincular el proceso de reforma administrativa con el sistema de planificación del desarrollo económico y social del país. En 1970, la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República introdujo por primera vez en documentos oficiales el término de desarrollo físico y ordenación del territorio, en tanto que una de las vertientes a abordar por el Estado. En los trabajos de la Comisión, de 1970 a 1972, se definen sectores de actividad pública que califica como del área de la ordenación del territorio, y a nivel de decisiones formales comienzan en 1974 en los considerandos del Decreto destinado a crear otra Comisión que se encargaría de definir el programa de viviendas a formular en el marco de una política integral de desarrollo espacial y de desarrollo regional armónico. (Brewer-Carías. Op. cit., pp. 15-16). En el respectivo IV Plan de la Nación (1971-1975) y en el Decreto de Regionalización de 1972, se incorporan y definen por primera vez las regiones de planificación de Venezuela, una iniciativa del Ejecutivo Nacional, que si bien continuaba

con la anterior e igualmente paternalista fundación de una serie de órganos para el desarrollo regional (Estaba. 1999b, p. 3), introduce el novedoso propósito de la progresiva desconcentración ordenada de las históricamente centralistas actividades públicas nacionales, hacia las anchas regiones administrativas en las cuales se había dividido el país. El comienzo de la desconcentración del poder de decisión hacia unas regiones predefinidas desde Caracas, dio lugar a ciertos indicios de una desconcentración por sector y de una creciente participación de las entidades políticas territoriales y locales en la toma de decisiones regionales (COPRE. 1990, pp. 48-49). Un hito importante y de gran incidencia en América Latina y, en particular, en Venezuela, fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en 1972, en Estocolmo, Suecia, y en la cual "...se alerta a la humanidad para que atienda con sumo cuidado las consecuencias que pudieran tener sobre el ambiente... y se precisa la participación del Estado en la gestión ambiental, en el establecimiento de normas y medidas para la ordenación del ambiente..." (Guerra, D. y Silvestre, M. 1998).

Ahora bien, la pauta se marca en el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, con "La Gran Venezuela" plasmada en el V Plan de la Nación (1976-1980). Al igual que, por ejemplo, en el caso de París, el problema se planteó basándose en la observancia que mostraba la hiperconcentración de hombres, actividades y capitales en una metrópolis en relación al resto del país (Brewer-Carías. Op. cit., p.13). Motivada por los problemas del desarrollo físico, la estrategia de desarrollo incorpora la política de ordenamiento territorial definida por las políticas de desconcentración económica (léase espacial o territorial), desarrollo regional y medio ambiente. 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, identificadas en el nuevo mapa de regiones de planificación: las dinamizadas por el eje de desarrollo del centro-norte-costero, sede de Caracas, la capital de la República. En las regiones de la provincia, artificial y centralistamente sobrepuestas a las Entidades Federales, se diferenciaron 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 vieja división político territorial por Entidad Federal. Así, la ordenación del territorio se equipara con la zonificación del desarrollo, mediante la cual se perseguía la atenuación del desequilibrio regional y las desigualdades socio-económicas, la protección y

desarrollo de las fronteras y la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente. El VI Plan de la Nación (1981-1985) del gobierno de Luis Herrera Campins se desarrolla en los tiempos en que en Venezuela y América Latina se produce el agotamiento del modelo centralista y de desarrollo por sustitución de importaciones y creación de mercados internos. En este marco fueron redefinidas por última vez las regiones de planificación, referente espacial de análisis impuesto desde Caracas y que fatalmente sería sustituido por la históricamente arraigada división político territorial. (Estaba. 1999a).

En 1984, en un contexto de crisis y de presiones desde las regiones, la Comisión de Administración Pública es sustituida por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), la cual más allá del estudio de los problemas administrativos de las instituciones, fue creada para profundizar en los aspectos políticos, económicos y jurídicos de la reforma del Estado. Hoy, entrando el Siglo XXI, desde finales de los años ochenta y después de sucesivas discusiones y negociaciones, de avances y retrocesos en los intentos de modernización, Venezuela transita por el camino de la descentralización: el eje de la reforma del Estado. Además, figura en América Latina como uno de los primeros países en el desarrollo de un ordenamiento jurídico para la ordenación del territorio en el marco del desarrollo sustentable, y porque desde 1977 la gestión de esa política está a cargo de una institución de alta jerarquía: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, hoy Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales y conocido como Ministerio del Ambiente.

3. La legislación ambiental: el antecedente más cercano a la ordenación del territorio

3.1. Los principios más generales de la ordenación del territorio fueron consagrados en la Constitución que nace con el régimen democrático.

Los conceptos relacionados con la ordenación del territorio se desprenden de los principios ambientales de la Constitución que nace con el régimen democrático y rigió el Estado de Derecho desde 1961 hasta 1999. También encuentran antecedentes en la Ley de Bosques de 1910, en otras de montes o bosques y aguas dictadas entre 1915 y 1936, y en la anterior decisión de Venezuela de suscribir la Ley Aprobatoria de la Convención de Washington de 1941 o Ley de la Convención sobre la Protección de la Naturaleza y la

Conservación de la Fauna, de la Flora y de la Bellezas Escénicas de los Países de América, la cual establece que los gobiernos signatarios "...estudiarán inmediatamente la posibilidad de crear, dentro del territorio de sus respectivos países, los parques nacionales, las reservas nacionales, los monumentos naturales y las reservas de regiones vírgenes" (art. 20 MARNR. 1989. p. 5). Estos conceptos de áreas protegidas habrían de evolucionar al ampliarse el enfoque ambiental, pasando del concepto tradicional de la conservación de la naturaleza, al de conservación del ambiente desde una concepción integral y unitaria que incorpora al hombre. La concepción de áreas protegidas, tiene otro antecedente en la creación de la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza (UIPN, 1948), de la cual forma parte Venezuela y más tarde denominada Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN, 1956).

Esta Carta Magna consagró el principio fundamental que rige la legislación ambiental, al valorar los recursos naturales, en tanto que bienes a preservar y explotar en función del hombre. En el marco del principio de propiedad privada (art. 99), expresaba la obligación del Estado de atender a la defensa y conservación de esos recursos y garantizar su explotación, primordialmente, en beneficio del colectivo de los venezolanos (art. 106). Contemplaba, además, el ejercicio de la soberanía, autoridad y vigilancia del Estado sobre el espacio terrestre, acuático y aéreo, abarcando los bienes y recursos en ellos contenidos (art. 7).

El deber de las autoridades de velar por el mantenimiento de la salud pública y el derecho de todos a la protección de la salud (art. 76), envuelve la responsabilidad de aplicar una política de conservación ambiental. Además, le confiere derechos al ciudadano para demandar su cumplimiento, al incluir la prerrogativa del Recurso de Amparo y el mandato que obliga al Estado a proteger las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social (art. 72). Al lado de estos deberes del Estado y derechos ciudadanos, la materia ambiental está contemplada en varios de los ordinales del artículo 136 de la misma Carta Magna, donde se señalan las competencias del Poder Nacional, según el artículo 137, atribuibles a los Estados o a los Municipios:

- el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país (ord. 10);

- el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y urbanismo (ord. 14);
- la ejecución de obras públicas de interés nacional (ord. 15); y
- la conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal (ord. 18).

El artículo 17, por su parte, no otorga al Poder Estadal en modo expreso ningún tipo de competencias en la materia y, el artículo 30 solamente lo hace respecto al Poder Municipal de manera indirecta al conferirles competencia en materia de urbanismo y salubridad.

En atención a estos principios, en 1965 se aprueba la Ley Forestal de Suelos y Aguas y en 1970 la Ley de Protección de la Fauna Silvestre; dos leyes ordinarias contentivas de muchos aspectos aún vigentes. La primera es pionera en la materia y el primer instrumento legal que regula el uso de las cuencas hidrográficas, los recursos forestales, las aguas y los suelos, y el resguardo de las respectivas áreas naturales protegidas. La segunda, norma el uso racional de la fauna silvestre y la caza, y la creación de las respectivas áreas a proteger. No obstante, el amplio cuerpo que rige la materia se desarrolla a partir de 1976, en el marco de la "Gran Venezuela" y sobre todo desde 1989, al calor de la modernización que demandaba el país. Hasta 1998 se habían sancionado trece leyes orgánicas y veinticuatro ordinarias, cuarenta y cinco tratados internacionales y seiscientos setenta y dos Decretos Ejecutivos y Reglamentos que precisan mandatos de las leyes, que declaran o reglamentan Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, y que regulan más en detalle la gestión ambiental o la estructura organizativa del MARNR (Guerra, D. y Silvestre, M. 1998, cuadro N° 1.7).

3.2. La Ley Orgánica del Ambiente: referencia de la ordenación del territorio en el marco del desarrollo sustentable.

Casi 20 años después de instituido el régimen democrático, se dan las condiciones que permitieron desarrollar en un cuerpo coherente los principios ambientales contenidos en la Carta Magna. La Ley Orgánica del Ambiente, que desde su promulgación en 1976, se convierte en la referencia de la ordenación del territorio en el marco del desarrollo sustentable, tiene por objeto: "...establecer dentro del desarrollo integral de la Nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de vida" (art. 1).

Este instrumento jurídico, expresión de una demanda social mundial y nacional, y que emerge en el marco de un Estado centralizado, de democracia representativa y de economía cerrada, difiere de las dos leyes ordinarias arriba mencionadas y de los muchos otros textos que servían de base a la protección de la naturaleza, por su carácter orgánico y porque se fundamenta en el desarrollo sustentable, que trasciende el tratamiento sesgado de los recursos naturales y centra la atención en las bondades de esta política para la calidad de vida. Aun cuando sus enunciados genéricos y orientativos dejan un amplio margen para precisar los alcances de sus principios rectores, desde entonces, se cuenta con una política concebida integralmente, tanto en las condiciones y recursos naturales, como en los novedosos aspectos sociales y artificiales del ambiente humano. Las materias que comprende (art. 3) señalan el necesario principio integrador que, conforme a este enfoque, debe existir entre ambiente y desarrollo. Remite a aspectos necesarios al desarrollo y tan globalizantes y amplios como la ordenación territorial y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización y poblamiento (ord. 1), aunque con criterios ambientalistas que enfatizan en los aspectos naturales del ambiente:

- el aprovechamiento racional de los recursos naturales, en función de los valores del ambiente (suelos, aguas, flora, fauna, fuentes energéticas y demás recursos naturales, continentales y marinos) (ord. 2);
- la creación, protección, conservación y mejoramiento de espacios sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico y del bienestar colectivo (ord. 3);
- la prohibición o corrección de actividades degradantes del ambiente (ord. 4); y
- el control, reducción o eliminación de factores, procesos o componentes del ambiente que sean o puedan ocasionar perjuicios a la vida del hombre y de los demás seres (ord. 5).

La integración ambiente-desarrollo transforma a la ambiental en una política necesariamente intersectorial. En la búsqueda por garantizar la participación de los diversos sectores que tienen influencia en el ambiente, la Ley prevé la coordinación de las actividades públicas y particulares (art. 3, ord. 9); ordenando, inclusive, a todos los organismos de la Administración Pública, a los Estados y los Municipios, entre otros, a programar y ejecutar sus actividades conforme a lo previsto en el Plan Nacional de Conservación,

Defensa y Mejoramiento del Ambiente (art. 6) o Plan del Ambiente, el cual debe formar parte del Plan Nacional de Desarrollo (art. 7).

En correspondencia con el principio rector de la política ambiental que destaca la importancia de la participación de la población como garante de la calidad del ambiente, contempla el fomento de la conciencia ambiental (art. 3, ord. 6); la promoción y divulgación de estudios e investigaciones concernientes al ambiente (ord. 7); y el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente (ord. 8). El carácter mundial del problema ambiental y la consiguiente necesidad de colaborar internacionalmente, es otro principio rector enunciado en la obligación de adelantar el estudio de la política internacional para la defensa del ambiente, y en especial de la región geográfica donde está ubicada Venezuela (ord. 10).

A los fines de cumplir con la defensa del ambiente, consagra mecanismos de prohibición o corrección de actividades degradantes del ambiente; y de control, reducción o eliminación de factores, procesos o componentes del ambiente que puedan ocasionar perjuicios a la vida del hombre y de los demás seres. En atención a estos mandatos, la Ley define un amplio conjunto de actividades que son susceptibles de degradar el ambiente (capítulo V) y establece medios sancionatorios a quienes infrinjan la política ambiental (capítulo VI). Para la vigilancia y fiscalización ambiental, institucionaliza la Guardia Ambiental, a cargo de las Fuerzas Armadas de Cooperación, y a las Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente (art. 17).

Al Plan del Ambiente se le asigna la responsabilidad de brindar orientaciones respecto a la ordenación del territorio; normar la explotación racional de los recursos naturales; garantizar la conservación y mejoramiento de áreas claves y la investigación en materia ecológica; y contener la instrumentación de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (art. 7). Debido a su condición genérica y orientativa, la Ley deja un amplio margen para precisar los límites operativos para su ejecución; flexibilidad que permite la reorientación temporal de la planificación, de acuerdo a las diferentes percepciones y prioridades cambiantes de la comunidad. No obstante, las pautas que prevalecen para la definición de los mejores usos de los espacios se constituyen a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas (art. 5, ord. 1), y al señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación y mejoramiento (ord. 2). Los criterios prospectivos

y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, descentralización económica y poblamiento, también deben establecerse en función de los objetivos de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (ord. 3). Vale agregar que, el problema de las áreas rurales y de las de expansión de ciudades, había sido centralistamente entregado al Ejecutivo Nacional, en su Reglamento Parcial N° 3 sobre Normas para la Ordenación del Territorio, dictado por Decreto N° 2445, también en 1977, reglamento que sería parcialmente derogado por las posteriores Leyes Orgánicas de Ordenación del Territorio y de Ordenación Urbanística.

4. En 1983 es promulgada la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio

Como la Ley Orgánica del Ambiente sólo toca un aspecto del problema general a regular, fue necesario sancionar un instrumento que, mucho más allá de los aspectos naturales del ambiente, comprendiera la regionalización, la urbanización, la localización industrial, el sistema de ciudades, etc. La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, promulgada en 1983, desarrolla lo contemplado en la del Ambiente y eleva a esta política pública a la mayor jerarquía. Por su carácter orgánico, deroga algunas de sus normas o de cualquier otra sectorial. En este sentido, sostiene Brewer-Carías:

“No es que la ordenación del territorio esté comprendida en la política de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente...y que la ordenación del territorio debe formar parte de un Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente; sino que la situación ahora es a la inversa: la política ambiental es una pieza de la política de ordenación del territorio; y el Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, así como el Plan de Aprovechamiento de Los Recursos Hidráulicos, constituyen Planes especiales desgajados del Plan Nacional de Ordenación del Territorio” (Brewer-Carías. Op. cit., p. 17).

Esta Ley, además de regular la conservación del ambiente y el uso de los recursos naturales renovables, establece las disposiciones que rigen la ocupación del territorio en concordancia con la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación (art. 1) y define la ordenación del territorio como:

“...la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así

como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral” (art. 2).

Abarca aspectos contenidos de manera muy general en la Ley del Ambiente o que son obviados en su texto. Retoma la idea de definir los mejores usos del espacio, según sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas (art. 3, ord. 1), aunque dejando claro que es atendiendo a los objetivos más amplios de la ordenación del territorio, como se han de comprender la protección del ambiente y la conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales (ord. 9). Ciertamente, los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos, han de orientarse según el establecimiento de criterios prospectivos y principios orientativos (ord. 1), que permitan la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias a los fines de controlar las migraciones hacia las ciudades (ord. 6), lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales (ord. 7). Al lado de estos procesos y procurando el fomento del sector agropecuario, también comprende el desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados (ord 5).

Más aún, la regionalización en función del hombre y de la descentralización, es un objetivo final que se encuentra en varios de los aspectos que comprende la ordenación del territorio, tales como:

- la mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas (ord. 3);
- el desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras (ord. 4);
- la definición de corredores viales (ord. 8);
- la descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y los Municipios en las tareas del desarrollo nacional (ord. 10); y
- el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización (ord. 11).

Son instrumentos básicos de la ordenación del territorio, un sistema de planes sujetos a las normas que rijan al Sistema Nacional de Planificación (art. 8) y elaborados mediante un proceso de coordinación interinstitucional. Se fundamenta en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y su armonización con los demás planes en los que éste se desagra: regionales de ordenación del territorio, sectoriales, de ordenación urbanística, de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial y otros de la ordenación del territorio que demande el proceso integral de desarrollo del país (art. 5). Todos estos planes pueden ser revisados y modificados cada vez que se formule el Plan de la Nación o se reformule el que esté en vigencia (art. 39).

A diferencia del Plan del Ambiente, en el de Ordenación del Territorio la definición del uso de la tierra, adicionalmente a las capacidades ecológicas, debe considerar las potencialidades económicas y las condiciones específicas de cada área (art. 9, ord. 1). Por otra parte, por encima de los criterios ambientalistas orientadores de la urbanización, la industrialización, la descentración económica y el poblamiento, precisa en torno a los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades (ord. 3) y sobre los elementos a considerar en la localización de actividades industriales, agropecuarias, mineras y de servicios (ord. 2); los corredores viales y de transporte (ord. 9); y las grandes obras de infraestructura relativas a la energía, comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al aprovechamiento de los recursos hidráulicos, al saneamiento de grandes áreas (ord. 8). Aparte de los usos rurales y turísticos (ord. 10) y las áreas de seguridad y defensa (ord. 5), el Plan, además y en cierto modo coincidiendo con el del Ambiente, debe señalar los espacios sujetos a regímenes especiales de conservación (ord. 4); y contener las políticas para la administración de los recursos naturales (ord. 6), así como su identificación y régimen de explotación (ord. 7).

La Ley se extiende en consideraciones en relación a las áreas bajo régimen de administración especial (arts. 15, 16 y 17), a las cuales define como aquellas que se encuentran sometidas a un manejo especial y conforme a leyes especiales, dictadas por decreto adoptado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Son veintituna categorías, entre las cuales destacan por la relevancia adquirida en Venezuela: los parques nacionales, los monumentos naturales, las reservas forestales, los refugios de fauna silvestre; las zonas protectoras; las reservas nacionales hidráulicas; las áreas de manejo integral de recursos naturales; y las áreas rurales de desarrollo integrado. En

su Reglamento Parcial sobre la Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales, —las áreas naturales sometidas a los regímenes más restrictivos de protección— regula las actividades, los usos permitidos y prohibidos en el marco de estas figuras legales, así como sus modalidades de administración y manejo.

En cuanto a sus sendas ejecuciones, mientras el Plan del Ambiente solamente debe incluir los necesarios objetivos y medidas de instrumentación, es evidente el espíritu del legislador en la concreción de la ordenación del territorio, cuando prevé la consideración de la política de incentivos necesaria al Plan Nacional de Ordenación del Territorio, así como las bases técnicas y económicas para su ejecución, las cuales se han de formular en concordancia con la dinámica de desarrollo del país (art. 9. Parágrafo Único).

5. En Venezuela la ordenación del territorio se desenvuelve a tres niveles: nacional, estatal y municipal

La forma en que los países Europeos -o cualquier otro- encaran la ordenación del territorio, responde a las características intrínsecas de cada uno de ellos, existiendo, sin embargo, algunos elementos comunes: la existencia de niveles territoriales complementarios de planificación y disponer de un cuerpo jurídico e institucional que permita asegurar la implementación del control y ejecución de esta política (Arrieta. 1980, p 16). En Venezuela, son varios las leyes que atribuyen competencias en la materia a los tres niveles territoriales de gobierno. La Ley Orgánica de la Administración Central define la organización del Gobierno Nacional; y las Leyes Orgánicas para la Ordenación del Territorio y de Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público conciernen a los Estados. Las Leyes Orgánicas de Ordenación Urbanística y de Régimen Municipal, por su parte, refieren a los Municipios.

5.1. La Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 crea el Ministerio del Ambiente y le reparte competencias en la materia de ordenación del territorio en el Ejecutivo Nacional.

La Ley Orgánica de la Administración Central, aprobada junto a la del Ambiente en 1976, marca un hito porque define la organización del gobierno nacional. Crea al Ministerio del Ambiente, asignándole amplias funciones a escala nacional y que hasta entonces se encontraban repartidas en varias

instituciones públicas. Entre otras atribuciones, le asigna la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables (art. 36). Además, introduce elementos de coordinación de la gestión ambiental, al conferir responsabilidades en la materia a otros organismos del Ejecutivo Nacional.

Esta Ley atribuye a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), dependencia adscrita a la Presidencia de la República y hoy elevada a la categoría de Ministerio de Planificación y Desarrollo, la facultad de:

- proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial a escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciese a nivel regional y urbanístico (art. 47, ord. 6); y

- coordinar las actividades de desarrollo regional y el cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las empresas del Estado y demás entes de la Administración Descentralizada, de las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica (ord. 18).

Al Ministerio del Ambiente, en el artículo 36, le delega importantes funciones:

- cooperar en la planificación y ordenación físico-espacial del territorio nacional, en coordinación con los demás organismos competentes ...; la formulación, control y vigilancia de la política de uso de las tierras; las autorizaciones para el desarrollo de las tierras por parte de los organismos públicos nacionales ord. 6);
- el equipamiento del territorio para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables (ord.4);
- la elaboración y establecimiento de normas que orienten el proceso de utilización de la tierra y de los recursos naturales (ords. 7); y
- la adecuación y coordinación de las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con el ambiente y los recursos naturales renovables y, en particular, las relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica, desarrollo agrícola y ordenación del territorio, en coordinación con los Ministerios responsables de estas áreas (ord. 20).

De esta manera, pasa a ser no sólo el órgano rector y administrador de la gestión ambiental, sino también la autoridad nacional para la ordenación del territorio; con lo cual asume las competencias que, según la Ley del Ambiente, le eran atribuidas al Consejo Nacional del Ambiente y a la Oficina Nacional del Ambiente (art. 36, ord. 22), las dos instancias responsables de elaborar el Plan del Ambiente, en consulta con CORDIPLAN.

Además de las señaladas, esta fundamental Ley le atribuye a este Despacho un buen número de competencias, entre las cuales destacan las que siguen (art. 36). El inventario y las estadísticas de los recursos naturales renovables y el ambiente; la información básica sobre ellos y la biósfera, y lo referente a la cartografía y cualquier información física sobre el territorio (ord. 16); son tareas de suma trascendencia que descansan en este Despacho. Igualmente, se encarga de la formulación de la política para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables y para el racional aprovechamiento de estos últimos, su planificación, ordenación y administración (ords. 1, 9, 10, 11 y 12), ejerciendo, especialmente, la autoridad nacional de las aguas (ord. 5). Finalmente, son de su competencia, la normativa en función de la política ambiental y la prohibición y regulación de las actividades que la contravengan (ord. 8); la vigilancia y control de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables (ord. 13); así como la educación ambiental y la participación de la sociedad civil (ord. 17).

Como complemento le confiere responsabilidades específicas en la materia a los entonces Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, Energía y Minas y Desarrollo Urbano. Por otra parte, la Ley del Instituto Nacional de Parques, desde 1978, le encarga a este instituto autónomo adscrito al MARNR, la administración de los parques nacionales, los monumentos naturales y los parques de recreación a campo abierto y de uso intensivo.

5.2. *El corte descentralizador de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.*

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, aprobada un año antes de la creación de la COPRE (1984), profundiza en el problema intersectorial de la gestión territorial y ambiental, que de alguna manera es abordado en la Ley del Ambiente y, más tarde, por la de la Administración Central. Nace ante la constatación de que los principales problemas que impiden la planificación, se inscriben, por una parte, en la todavía inadecuada legislación

cuyo contenido no estimula la participación, y por la otra en la rígida estructura burocrática que impide liberar las capacidades regionales y locales, y compatibilizar el proceso de planificación en sus distintos niveles. Además, aborda la discrepancia casi generalizada, entre el enfoque de planificación del desarrollo económico-social en su connotación más global utilizados para los niveles nacional y regional, y el empleado en los municipios de carácter fundamentalmente físico espacial o urbanístico.

Ratifica expresamente el carácter de autoridad única de la ordenación del territorio del MARNR, al adscribirle el ejercicio de la Secretaría Técnica Nacional (art. 20) y de la Secretarías Técnicas Regionales (art. 21), la primera responsable del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los demás en los que este se desagrega; las segundas, de los planes regionales de ordenación del territorio, que en la práctica terminaron siendo sólo Estadales. El MARNR, en tanto que autoridad única en el área, pasa a formar parte de un nuevo organismo que configura un sistema para la planificación de la ordenación del territorio: la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, presidida por CORDIPLAN e integrada, además, por la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y los entonces Ministerios de la Defensa, de Energía y Minas, de Fomento, de Agricultura y Cría, de Transporte y Comunicaciones y del Desarrollo Urbano. A nivel regional, la respectiva Comisión Regional de Ordenación del Territorio ha de estar presidida por el organismo que ejerza las funciones de planificación regional e integrada por las dependencias de los mismos despachos que componen la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, y por las respectivas Gobernaciones de Estado.

Los planes de ordenación del territorio, no sólo vinculan la planificación del uso de la tierra y del aprovechamiento racional y conservación de los recursos naturales, con el desarrollo sustentable y con la dimensión espacial de cada uno de los planes ejecutados por los distintos sectores de la Administración Pública. Algo sustantivo abarca la planificación participativa y estratégica de la ordenación del territorio, al obligar la acción conjunta entre las diferentes instancias territoriales del poder; fortaleciendo el disminuido nivel intermedio (los Estados), y creando, en consecuencia, las bases para procurar el desarrollo integral y la descentralización de las decisiones en lo concerniente a las etapas de elaboración, aprobación, ejecución y control de los diversos planes. Los proyectos de Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los regionales, los elabora el MARNR, mediante un proceso de

coordinación interinstitucional, interdisciplinario y permanente, incorporando a sus discusiones a sendos representantes de los organismos públicos y privados nacionales, regionales, estadales y municipales que integren los diferentes sectores involucrados (arts. 26 y 27).

Los planes sectoriales, en su dimensión espacial, deben sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los desarrollos del mismo contenidos en los planes de desarrollo agrícola, aprovechamiento de los recursos hidráulicos, explotación de los recursos naturales energéticos y mineros, desarrollo industrial, transporte y construcciones y equipamiento de interés público (art. 14). Luego, deben someterse al conocimiento de las Comisiones Nacionales y Regionales de Ordenación del Territorio y a consultas públicas (art. 28).

En referencia a su aprobación, la Ley deslinda atribuciones entre el Ejecutivo Nacional y el Estadal. Al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, le corresponde aprobar el Plan Nacional; los sectoriales y los de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (arts. 33 y 35). Por su parte, a cada Gobernador les corresponde aprobar el respectivo plan regional (Estadal) (art. 34). La aprobación de los sectoriales es función de los correspondientes organismos competentes de la Administración Central o de los Estados (art. 37). El artículo 42 obliga al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación del territorio, tanto a los particulares como a toda la Administración Pública, abarcando la Nacional Central y Descentralizada, la Estadal y la Municipal.

En cuanto al control de la ejecución de los planes de ordenación del territorio, la Ley también delimita competencias entre el Ejecutivo Nacional y el Estadal, incorporando, además, al Gobierno Municipal (arts. 43 y 44). El control de los planes de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial y de los planes sectoriales queda en manos de los organismos competentes de la Administración Pública (Ejecutivo Nacional) (arts. 45 y 46). La acción controladora del Gobernador, actuando en su condición de Agente del Ejecutivo Nacional, abarca el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y su respectivo Plan Regional, aunque sujeto ese control a la opinión favorable de la respectiva unidad desconcentrada del Ministerio del Ambiente (arts. 43 y 44).

Con relación al régimen de permisiones, la Ley consagra competencias del Ejecutivo Nacional y de los Estados, cuando ordena que las aprobaciones y autorizaciones administrativas de las acciones de ocupación del territorio

con importancia nacional son competencia del mismo Ministerio (arts. 49 y 53); y que, cuando tengan importancia regional, son otorgados por los gobernadores, asistidos por las correspondientes dependencias regionales de este Despacho (art. 50 y 53) y debiendo desarrollar reglamentos específicos, en el caso de las autorizaciones (art. 53).

Esta Ley de corte descentralizador ha sido puesta a prueba, desde su promulgación y en particular en los años noventa con la elaboración y aprobación de los Planes Estadales de Ordenación del Territorio y muy especialmente con el Nacional, ejemplo de un extraordinario ejercicio interinstitucional y de consulta y participación democrática.

Aun cuando más tarde fue derogado por otras leyes orgánicas, es bueno resaltar finalmente, que este instrumento consideró el problema del ambiente urbano más ampliamente que en el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley del Ambiente, al incorporar a las autoridades municipales en aspectos como la determinación del perímetro urbano de las ciudades y de las áreas de expansión (art. 52) y la aprobación de los planes de ordenación urbanística (art. 36).

5.3. *La democratizadora Ley Orgánica de Descentralización de 1990 contempla la ordenación del territorio.*

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público o Ley de Descentralización fue sancionada en 1990, un año después de la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, el instrumento que institucionaliza por primera vez la elección directa y por voto popular del Jefe del Ejecutivo de las Entidades Federales. Enmarcada en el pleno proceso de modernización (descentralización, democracia participativa y apertura), desarrolla los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa hacia esta instancia territorial (art. 1), el indispensable nivel intermedio de gobierno. Aparte de una serie de programas de inversión a ejecutar con aportes conjuntos del Ejecutivo Nacional y los Estados; destacando, en este caso, los relacionados con la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (art. 17, ord. 8), incluye un listado de servicios que presta el Poder Nacional, en concurrencia con los Estados y con los Municipios, y que son potencialmente transferibles (art. 4). De ellos, cuatro son de interés para la gestión territorial:

- la planificación, coordinación y promoción del desarrollo integral de la Entidad Federal, de conformidad con las leyes nacionales en la materia (ord. 1);

- la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables (ord. 11);
- la ordenación del territorio de la Entidad Federal, de conformidad con la Ley Nacional (ord. 12); y
- la ejecución de obras públicas de interés estatal (ord. 13).

Los gobiernos estatales, si así lo solicitaran y cumpliendo con ciertas normas procedimentales, según esta Ley, están facultados para ir asumiendo, progresivamente, la prestación de una gran diversidad de los servicios y la ejecución de obras de interés territorial y ambiental. El procedimiento de transferencia fue abordado en el Reglamento N° 1 de la Ley, mediante el cual se prevé un espacio institucional de negociación y colaboración entre el Ejecutivo Nacional y los Estados.

La falta de precisión sobre cuáles son los aspectos que, dentro de cada uno de los grandes sectores de servicios, deben ser efectivamente transferidos a las regiones fue abordado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) con el Proyecto de Instructivo Presidencial sobre Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, cuya sanción no prosperó. En 1993, se aprueba el Reglamento Parcial N° 4, que permite a los gobernadores opinar y recomendar la designación de los directores generales regionales de los distintos Ministerios; Reglamento que fue derogado, a inicios de 1994. De cualquier manera, es a partir de la primera elección directa de los gobernadores y de la promulgación de esta Ley, cuando Venezuela comienza a transitar por el camino democrático de la descentralización. En ausencia de la transferencia de servicios ambientales y territoriales, a partir de este proceso los Estados dieron inicio a la creación de dependencias para atender la materia ambiental. Además, con la aprobación por Decreto de los Planes Estadales de Ordenación del Territorio, asumen el control de su ejecución.

5.4. *La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987 es un obstáculo a la descentralización que se gestaba.*

La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), aprobada en 1987, es un avance significativo respecto a la desmedida asignación de competencias que en la materia urbana le había otorgado la Ley Orgánica de la Administración Central, de 1976, al entonces Ministerio del Desarrollo Urbano. Tiene por objeto la ordenación del desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional, abarcando la protección de los recursos ambientales y la calidad de

