

Tema II:
La Ordenación Territorial y
La Política Poblacional.
Ponencia

**LA ORDENACION TERRITORIAL.
POLITICA POBLACIONAL.
PLANEAMIENTO FISICO ESPACIAL**

Rafael de León Alvarez
Academia de Ciencias Físicas,
Matemáticas y Naturales

La Ordenación Territorial es un proceso científico basado en el mejor y más cabal conocimiento de los recursos naturales, renovables o no, comprendidos en el ámbito: espacio, cuestión tomando en cuenta las posibilidades ciertas que pudieran tener otros de ser implantados o cultivados, de acuerdo con sus condiciones de adaptación a la acción de los agentes naturales que dominan su geografía, con el fin de orientar su aprovechamiento en función de sus valores económicos y sociales.

Por lo mismo que son inevitables las exigencias que plantea el ser humano sobre el uso de los recursos que le ofrece el medio natural envolvente, está en su propio interés al saber ciudarlos, y si es posible acrecentarlos, o por lo menos tratar de restituir el desgaste ocasionado por una depredación nacional. A la larga le va en ello su propia supervivencia. Es así que la pugna con la naturaleza debe ser establecida como una debida ecuación de equilibrio cuyo dinamismo se prolonga en el tiempo, sobre todo por el irrefrenable aumento de la capacidad consumista que deriva, como es de esperar, por el acelerado aumento de la población. Esta última circunstancia explica y justifica plenamente la razón de la conservación de tratar de una vez, en esta jornada, la necesidad de considerar prioritariamente el elemento demográfico acusado en función del ordenamiento territorial, de acuerdo con la elevada tasa de crecimiento poblacional registrada en esa última década.

En definitiva, hay que tener muy en cuenta las degradaciones y poluciones que es preciso evitar para saber como explotar y hasta donde consumir, así como conservar y de ser posible acrecentar la cuántica de los recursos naturales

renovables, en las mejores condiciones ecológicas que permitan la satisfacción de los objetivos sociales. Por su misma conveniencia el hombre debe considerar el medio como un aliado digno del mejor trato y no hacer de él una víctima inconsiderada del desarrollo.

La contratación del ordenamiento territorial con el crecimiento poblacional desemboca en la necesidad de proponer un plan para su moderada utilización de modo que el ordenamiento territorial no debe quedar como un mero ejercicio estático, geográfico, heurístico y si se quiere académico sobre el contenido y ordenamiento espacial del territorio, sino que debe tener un fin eminentemente programático considerado como una contribución primaria para elaborar un programa de acción, o sea, es uno de los planes del Plan de la Nación. Esta última referencia nos conduce a tener que considerar el desempeño que ha tenido la planificación en Venezuela.

Hay que tener en cuenta que la situación crítica por la que atraviesa la economía del país en los actuales momentos nos obliga a considerar como una necesidad de carácter urgente, la posibilidad de emplear los recursos naturales de que podamos disponer para satisfacer las necesidades más perentorias de nuestra población, así como para enfocar el futuro con el optimismo que despierta la idea de poder elevar el nivel de vida a la altura que demanda la transposición del umbral del siglo XXI.

Ya iniciado y completado el ordenamiento aludido, ¿cuáles son las perspectivas que podemos esperar del funcionamiento del Plan de la Nación regido por las leyes y normas del sistema de la política administrativa actual?. Hagamos historia resumida.

La planificación, en su concepción más general, fué considerada en su principio como una de las conjuntas más prometedoras del gobierno democrático que sucedió a la caída del último régimen militar. La Ley 492 del 30/12/58 fué considerada como el paso definitivo para la institucionalización de la planificación general, proyectada en bases modernas. La Oficina Central de Coordinación y Planificación fue por ello creada como un auxiliar del Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones y su Eje Directivo podía asistir a las sesiones del Consejo de Ministros con derecho a voz pero sin voto.

Entre sus atribuciones principales, que tomaban en cuenta la participación de Ministerios e Institutos, Gobernación y

municipalidades, mencionaré sólo las que estarían directamente a la suerte del ordenamiento territorial.

- Unificación de la programación y coordinación de los planes sectoriales.
- Preparación, de acuerdo con Hacienda, de un presupuesto programa anual anexo al presupuesto general con base a un Presupuesto Programa de cinco años.
- Proponer los lineamientos generales de la planificación espacial.

La suprema coordinación de la planificación corresponde al Presidente de la República, el cual según la constitución actual vigente desde 1961, debe presentar ante ambas Cámaras del Congreso, reunidas en sesión conjunta, un mensaje que deberá incluir los lineamientos del Plan de Desarrollo Nacional. Es de notar que las Cámaras no se consideran directamente insertas en el proceso de planificación, sino que sólo son informadas de sus intenciones y resultados esperados, aunque la opinión de las mismas, como es de esperarse, deben ser adversas y podrían resultar decisivas para el posible funcionamiento del Plan.

En años posteriores, el jefe Director de la Oficina de Coordinación y Planeamiento (CORDIPLAN) fue elevado al rango de Ministerio para reforzar la posición del Plan.

Las esperanzas de planificación para la fecha de inicio (1958) considerada como la herramienta más efectiva para el proceso nacional, contaba con el más amplio respaldo por parte del gobierno y de la ciudadanía en general, los métodos de planeamiento estaban en boga en todas partes: ¿ No se había logrado la reconstrucción de Europa con la aplicación de un plan de sólo 12.000 millones de dólares (Plan Marshall) en sólo cuatro años ?, (del 48 al 52). Los resultados obtenidos para el desarrollo del Valle de Tennessee, aprecian confirmar la tesis Reynesina en la solución de la crisis de la pre-guerra en E. E. U.U. La misma quema fué aleccionadora: un rígido sistema de producción y hasta de combate obligaban a todos los beligerantes a enfrentar la catastrófica situación.

Pasada la quema debimos quedar encauzados entre dos corrientes principales. De un lado los EE.UU. por que su sistema de gobierno era garantía de una completa libertad, sin mayores preocupaciones acerca de la desigualdad social que acarreaba. Por

su parte los soviéticos doctrinariamente predicaban la igualdad, sin ninguna consideración de tipo literario. Por nuestra parte, desde entonces clasificados como el tercer mundo, no tuvimos mayor dificultad en aceptar una planificación lubricada como todo con petróleo y deportivamente incumplimos las normas de conducta y hasta las leyes escritas dentro de la mejor tradición sub desarrollista.

Después de todo, ya antes habíamos puesto en práctica, con difíciles resultados, algunos planes en forma aislada, como los planes de riego y de vialidad del Ministerio de Obras Públicas, el plan de Electrificación de la Corporación Venezolana de Fomento, el Plan Agrícola del M. A. C., el plan de urbanismo de Caracas y otros de índole sectorial. También bajo la dictadura militar, bajo el jactancioso lema de "Transformación del Medio Físico", se llegaron a realizar algunas obras de indudable mérito e importancia, pero en ninguno de los citados casos se aplicaron normas modernas como las que preconizaba la CEPAL para latinoamericanos y que en buena parte sirvieron de orientación inicial para el establecimiento del planeamiento formal del año 58.

Lamentablemente los resultados de la planificación desde entonces a esta parte fueron, en su mayor parte, menguados y desalentadores, como lo pone de manifiesto la publicación más reciente de CORDIPLAN con motivo de exaltar el IX Plan de la Nación, según los preámbulos siguientes:

El comportamiento del Estado Venezolano ha sido errático en las últimas décadas.

Hay que desvelar la consciencia pues según eso nos encontramos ahora como pudo haberlo dicho Dante: "A mitad de camino en una selva oscura, agreste y sin vereda conocida...".

Hay que retomar el rumbo más certero que nos conduzca a la salida.

Para explicar las causas que originaron el fracaso de los pasados planes, vale la pena de transcribir algunas consideraciones que sobre el destino adverso referido, han podido expresar personas calificadas como las de un ex-presidente de la Comisión de Administración Pública que relató en relación a la suerte del plan de 1973 y que puede hacerse extensivo a todos los años sucesivos, los siguientes comentarios (Hubo dos años en que ni siquiera hubo plan). Paso a transcribir:

“Considerar que la planificación ha permanecido durante estos años como una actividad marginal en relación con las Instituciones de la Administración Pública”.

Un país que aspira lograr cierto grado de desarrollo autónomo y sostenido, no puede marcar su rumbo de un año para otro, ni puede confiarse al libre juego de las fuerzas sociales, para que ellas determinen la orientación de ese proceso. La necesidad de definir unas opciones fundamentales que constituyan un marco de referencia a las decisiones parciales o tácticas que deben tomar constantemente las instancias políticas, deberían obligar a éstas a apoyarse en el proceso de planificación .

“Por otra parte, robustece el carácter marginal de nuestra planificación la falta de obligatoriedad del plan para el sector público”.

En efecto, hemos sostenido el criterio de que conforme a nuestro ordenamiento jurídico la Administración no está obligada a ejecutar el plan (X) “ El ejecutivo no está obligado a incluir en el Proyecto de Ley de Presupuesto las solicitudes de crédito para ejecutar el Plan, pero aún cuando esto ocurriera, las Cámaras Legislativas no tienen ninguna obligación de aprobación, y si las Cámaras lo hicieran, en todo caso el Ejecutivo no tiene el deber jurídico de utilizar esos créditos puesto que el Presupuesto es un acto de autorización de gastos y no un mandato de ejecución (XX)”.

En estas condiciones consideramos que el Plan, en cuanto a tal, no es un acto de naturaleza jurídica, sino de índole política.

Esta situación que privó hasta el año 1983, explicó la condición marginal y preferida en que se tuvo al plan durante las más de las décadas que siguieron a la promulgación de la ley del 12/58-nº 492 por la cual se instauró oficialmente la planificación en nuestro país .

Las deficiencias fueron en parte el resultado de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio del 11/8/83 cuando ya se podía contar con la participación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables especializado en la materia relativa al planeamiento físico espacial, Abril de 1977.

De acuerdo con dicha ley consideramos posible organizar el Plan Básico Físico Espacial de Ordenamiento del Territorio Nacional en un plazo perentorio. Establece cuando sus lineamientos generales en consideración con las distintas materias consideradas en el Artículo 9, numerales 1-2-8-9-10 así como de los numerales restantes en cuanto sean pertinentes oportunamente, en la medida en que se disponga de la información suficiente, se procederían a efectuar los ajustes recíprocos entre los distintos planes parciales sectoriales, estatales y municipales, que influyan en los planes regionales, o sea, todos los que sean elaborados por los distintos organismos competentes de la administración pública, concurrir en la preparación del Plan de la Nación, estatales y sectorial, así como con los de Administración Espacial a que se refiere el capítulo V de la ley .

Considerando que el Plan Físico Espacial, en principio, no debe tener fracciones de políticas partidistas, sino que se trata de un plan de base técnica científica, un mero soporte, por demás indispensable del desarrollo económico, no parece que hubiera dificultad alguna en lograr su aprobación en la forma considerada que establece el Artículo 12 de la ley, ó sea con anterioridad al Plan Nacional de Gobierno, sobre cuya complejidad corresponde efectuar a éste, a cargo de CORDIPLAN, El Plan de Gobierno, que en definitiva deberá ser aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, sería presentado a las Cámaras para su información en la oportunidad que señala el artículo 191 de la Constitución . Para entonces se habrían incorporado a la Ley de Presupuesto las partidas referentes al costo de los estudios de las obras que corresponde efectuar a cada uno de los Despachos del Ejecutivo, así como los otros organismos competentes de la Administración Pública. La obligatoriedad de ejecución de las partidas asignadas al Plan Físico Espacial, previstas para el año fiscal, de acuerdo con el programa respectivo y otros medios de financiamiento, comprometidos lo mismo que lo necesario sobre la supervisión del programa que figuran en el articulado de la propia Ley Orgánica.

SINTESIS ORDENACION TERRITORIAL Y POBLACIONAL.

1. La presión demográfica impone la ordenación territorial, tomando en cuenta tanto la actual distribución de la población

como la necesidad de prever la localización de nuevos centros poblados y colonias en un plazo perentorio.

La crisis económica deficitaria reclama la posibilidad de utilizar al máximo, y lo más pronto posible, los recursos naturales de que disponemos con referencia espacial a los ya identificados: (Petrólero, Aluminio, Hierro, Energía Hidroclimática etc), como los que podrían ocupar los espacios abiertos de enorme extensión (Arborización con Pinos, reivindicación de los “módulos de Apure”, “Región Selvática Amazónica”, etc).

El ordenamiento territorial no puede ser considerado como una disposición abstracta o carta de intención, teórica, geográfica, de índole puramente académica, sino como la base o inicio de un planeamiento para la producción y el desarrollo, en este caso como fase previa del Planeamiento Físico-Espacial .

El Plan de la Nación, al cual el planeamiento físico queda integrado, es un objetivo primario y señalado de la política de gobierno en un país que aspira a lograr cierto estado de desarrollo autónomo y sostenido, no puede marcar su rumbo a tal efecto de un año en otro dejando a las fuerzas sociales para que ellas determinen, azarosamente, la orientación del proceso: El planeamiento se nos impone como una necesidad.

El Plan de la Nación para el país, es un plan de unidad, que hace efectiva la cohesión de todas las dependencias del gobierno involucradas equilibrando las funestas tendencias que siempre han derivado del separatismo local, como una manifestación de un caudillismo primitivo o del partidismo burocrático, a veces cleptocrático.

La coordinación que administrativamente debe realizar CORDIPLAN de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, exige la participación de los Ministerios de la Producción de competencia sectorial, así como la de los proyectos y planes de los Estados y Municipios, comprendidos en las regiones que integran el país, por cuya razón una vez aprobados por el Presidente de la República, representan la política desarrollista administrativa del Gobierno Nacional.

En vista de la complejidad del Plan de la Nación, al cual queda integrado el Plan de Ordenación y Desarrollo Físico-Espacial, se sugiere adelantar la elaboración de este último por parte del

MARNR, a quien corresponde programar su realización. Esta posibilidad la sugiere la disposición del Art. 12 de la "Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio" del 11/8/93, plan en el cual se dispone que "los Planes Regionales de Ordenación del Territorio se deben aprobar aún cuando no se haya dictado con anterioridad el Plan Nacional". Consideramos que siendo el plan físico espacial de carácter técnico -científico, en principio ajeno a cualquiera ideología de índole político-partidista, se facilita adelantar algunos planes regionales que puedan contribuir a complementar o encauzar proyectos de desarrollo en suspenso. Por falta de una clara corrección o falta de fundamentación, tales como los proyectos de riego, colonización agrícola, los estudio sobre el eje fluvial Orinoco-Apure, la justificación de los vías troncales de comunicación, carreteras y ferrocarriles y otros cuya terminación pueda significar un aporte efectivo a la solución de los problemas demográficos y económicos.

8. La circunstancia de que para esta fecha (9/4/97) ya hay un considerable número de Estados que han elaborado su proyecto de desarrollo, se requiere realizar cuanto antes la revisión, concentración y coordinación de los mismos dentro del encaje de las regiones del Plan Físico Espacial, bajo la dirección de CORDIPLAN. Considerándolo, esta atribución, con elementos efectivos para establecer la cohesión de la Nación Venezolana, anticipando en la prácticas el desajuste que puedan tener para el futuro los planes de las regiones en que hay que considerar dividido el territorio nacional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Enviar una notificación al Ministro de la Secretaria representante de CORDIPLAN, planteándole la necesidad fundamental de proceder en el sentido expuesto.
2. Recomendar los institutos de investigación y estudio que deberían contar con el auxilio de CORDIPLAN, para contribuir con el apoyo de dicho despacho, en la elaboración, estudios e investigaciones de los temas que requiere el Plan de Desarrollo Físico Espacial.