

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

ESTRATEGIAS DE ACCION PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Eduardo Buroz Castillo
Director del Postgrado de Ingeniería Ambiental
de la Universidad Católica Andrés Bello

Agradecimiento

El autor desea dejar constancia de su agradecimiento a la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales por haberlo honrado con la designación de Ponente en la Jornada sobre la Ordenación Territorial y Política Poblacional. Manifiesta igualmente su agradecimiento al Dr. Pedro Pablo Azpúrua, que tuvo la gentileza, como Coordinador de esta Jornada, de preparar un documento rector sobre el tema a tratar, dentro de cuyos contenidos y orientaciones hemos tratado de mantener el desarrollo de esta ponencia, sin menoscabo de expresar nuestras propias ideas.

Señor Presidente de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, Doctor Paul Lustgarten, Señores Coordinadores de la Jornada sobre Ordenación Territorial y Política Poblacional, Doctores Pedro Pablo Azpúrua y Adolfo Romero; Señores Ponentes, Distinguidos Académicos, Señoras y Señores. Para mí es un honor hablar ante tan augusta congregación y agradezco la distinción con que la Academia me ha honrado al invitarme a participar en calidad de ponente en este evento, así como la orientación cabal sobre el tema a tratar que se deriva del documento preparado al respecto por el Dr. Pedro Pablo Azpúrua.

La ponencia que presentamos a vuestra consideración trata sobre algunas estrategias de acción para el Desarrollo Sustentable y es parte de un documento de mayor alcance, el cual se encuentra en ejecución. El desarrollo sustentable es objeto de reflexión continua desde que fue propuesto a mediados de los setenta y particularmente, desde su adopción por la Comunidad Mundial de

las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizado en Río de Janeiro en 1992. Un instrumento singular para alcanzarlo constituye el Ordenamiento Territorial y como tal en Venezuela se han realizado y se realizan trabajos concretos al respecto.

En procura de vincular a través de acciones específicas el propósito del Desarrollo Sustentable, la planificación espacial y las circunstancias particulares de Venezuela, planteamos un conjunto de estrategias que tratan sobre: el mercado de tierras y de aguas, el desarrollo de infraestructuras, los mercados regionales y la actitud ante el desarrollo. Hemos seleccionado estos temas porque ellos nos conducen del ámbito local al nacional, a la región supranacional y al marco global de la civilidad, permitiéndonos darnos cuenta de la trascendencia y amplitud de los temas que abarca el Desarrollo Sustentable y el Ordenamiento Territorial.

EL MERCADO DE TIERRAS A OCUPAR Y DE AGUAS A UTILIZAR

La Ordenación del Territorio se postula como un instrumento esencial para avanzar hacia el desarrollo sustentable. (Gabaldón, 1985). Ella supone considerar en forma prospectiva el ámbito territorial. La manera como ocurra la ocupación será determinante para el buen uso de los recursos naturales y para minimizar la vulnerabilidad de la población ante eventos catastróficos. El modo como ocurra esa ocupación redundará en el éxito o fracaso en pro del desarrollo sustentable. Podemos conocer donde están los recursos, cuál en su cuantía y cuál su calidad, podemos determinar su vocación de uso, su propensión al deterioro, su vulnerabilidad en situación de sucesos extraordinarios. Estos y otros criterios nos permitirán configurar escenarios ideales de la distribución espacial del uso de la tierra.

Ellos constituirán planes adecuados de organización del territorio (1) y consecuentemente de acuerdo con García Pelayo (1974), tendremos que realizar un esfuerzo constante de actualización. Ciertamente Venezuela no ha adolecido de planes de ordenación del territorio. El MARNR estableció, desde su inicio, la ordenación del territorio como una de sus estrategias fundamentales, definió un programa y un conjunto de acciones con ese propósito y es justo reconocer que ha cumplido una meritoria labor en tal sentido. Sin embargo, dicha institución reconoció en 1992 que los problemas ambientales más graves de Venezuela son

los relacionados con la ecología humana, tales como la marginalidad urbana y la pobreza crítica. Frente a éstos y otros conflictos, atribuidos al rápido crecimiento económico y demográfico, demandaba la aplicación de una estrategia integral que comprometiera a toda la sociedad con el proceso de ordenación territorial.

Es una manera de reconocer que se ha fracasado y que no ha ocurrido el escenario más adecuado de ocupación del territorio. Nunca podremos responder en qué medida los esfuerzos hechos han atenuado el proceso y de qué manera hubiera evolucionado el uso de la tierra ante la situación, sin planificación, sin legislación y sin institución responsable.

El hecho real es que tenemos a la vista lo que dista de lo ideal. Propuestas ampliamente discutidas, suficientemente analizadas, dotadas de instrumentos legales y apoyados por el Estado como por ejemplo: la zona Protectora de Caracas que muestran evidencias contrarias a su propósito y función, entre ellas, la reaparición del conuco, la ocupación de espacios con viviendas precarias, desorden arquitectónico y urbanístico aun en áreas con asentamiento de viviendas de mejor calidad y escasas y mal dotadas vías de comunicación. Podríamos citar muchos otros ejemplos, pero basta este para hacer notar que el sistema (en el sentido que lo definió Simón Rodríguez a principios del siglo pasado), es decir, el conjunto de agentes obrando de acuerdo, aunque sus acciones difieran para producir un efecto determinado, han fracasado. Hoy nos lo explicamos por la desacertada interpretación que hicimos de pensar que nuestra actitud era la actitud del colectivo y que nuestra voluntad social o política era la suya o lo atribuimos a la consideración insuficiente o a la combinación gerencial o recursos de capital.

Pensamos que la respuesta hay que buscarla en la apreciación de García Pelayo, de que la ordenación es el descubrimiento de un sistema ya actualizado. Conocer los deseos y aspiraciones reales de nuestra sociedad, es decir el sistema subyacente que es un ejercicio difícil de realizar y demanda un gran esfuerzo de humildad teórica. Sin caer en extremismos hay que reconocer que el mercado puede ser un medio efectivo para que se manifieste la voluntad social y que el estado debe actuar como un arbitro o regulador para procurar la justicia social. A principios de los setenta se realizó un importante esfuerzo de redistribución y dotación de la tierra. Se trató de evitar lo que hoy se denomina el darwinismo social, que buscó caminos imperfectos para manifestarse. Se desestimó el ruralismo, que

igualmente ha encontrado modos de realizarse. En las ciudades, mientras se intentaba proteger los terrenos ejidos de la apropiación privada, se fue débil en la defensa de la propiedad ante la ocupación espontánea y más aún en el caso de terrenos de usos restringidos o protegidos, cuyo cuidado correspondía a las autoridades. Múltiples explicaciones pueden darse a estos acontecimientos, pero lo cierto es que una significativa proporción de los habitantes de las ciudades no posee legítimos títulos sobre la porción de tierra que ocupan y consecuentemente no pueden transar legítimamente los bienes (precarios o no) que han levantado con su esfuerzo.

Es ineludible interpretar la voluntad de los agentes sociales a través del establecimiento de un mercado de tierras suficientemente amplio, que facilita el ascenso al mismo a los diversos estratos socioeconómicos y les permita evidenciar su progreso dentro de la dinámica del mercado.

El Estado en su función de agente regulador debe poner énfasis en el catastro para controlar, si fuera necesario, la acumulación indebida o exagerada de terrenos; y debe facilitar la comprensión de las limitaciones al uso de la tierra, simplificando los contenidos de los planos reguladores o de ordenamiento.

El mercado de aguas en Venezuela es prácticamente inexistente. En términos privados se asocia fundamentalmente al alumbramiento de aguas subterráneas (y en ocasiones a manantiales-particularmente cuando estos tienen un valor adicional como aguas medicinales- o cuando dan origen a arroyos que corren y mueren en una misma propiedad). Las aguas superficiales se consideran de propiedad pública y, en general, efectivamente lo son. La Ley de Aguas que actualmente se está elaborando en el Congreso de la República debería perfeccionar este orden, antes que sustituirlo por otro. El verdadero mercado de aguas y al que hay que ponerle la mayor atención es el que se originará por las concesiones de agua que otorgue el Estado en los sitios de aprovechamiento que construya, o a lo largo del curso aguas abajo, garantizadas con la regulación del flujo natural de los embalses. En este sentido y debido a los desequilibrios hidrológicos hay que prestar atención a las conducciones y a la calidad del agua que circula por ellas, procurando regularizar las llamadas tomas ilegales. Estos aspectos deben ser temas fundamentales de la nueva Ley de Aguas y de las leyes que regulen la aprobación y manejo sectorial del recurso.

EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA Y LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO

La ocupación del espacio se manifiesta por las actividades del hombre y para que estas ocurran, en la mayoría de los casos, se deben acometer y establecer infraestructuras. Así, se abrirá una zona de desarrollo en la medida que existan facilidades de acceso. Los grupos humanos que se asienten allí demandarán vivienda confortable y bien dotada de servicios energéticos, de comunicaciones, sanitarios comunales, de seguridad y defensa, etc... Las infraestructuras son la expresión de la voluntad de concretar en acciones físicas un plan de desarrollo, tal como claramente lo destaca Martín Mateo (1984) al señalar que más allá del abstracto intento racionalizador que la planificación supone, está la efectiva aplicación de la realidad de las previsiones concretas.

El desarrollo de infraestructuras en nuestro país demanda una racionalidad más allá de los estrictos parámetros que impone la ingeniería económica y obliga a repensar sobre su justificación. Por ejemplo, en el caso de transporte de mercaderías, no es la situación actual la que podrá justificar la construcción de una carretera; es el análisis prospectivo de lo que puede ser la ocupación de ese espacio y de su demanda de insumos y producción de bienes a futuro lo que justificará el desarrollo de infraestructuras. En este sentido la configuración de escenarios tiene que ser concentrada, acotada y ampliamente validada para servir de base para la toma de decisiones de inversión. Hemos tenido la oportunidad de trabajar en análisis de escenarios donde el recurso humano y más aún el recurso humano especializado, hace inviable su posibilidad de desarrollo.

En otras ocasiones hemos comprobado como se justificaban proyectos considerando una óptica localista, que basaba la viabilidad del proyecto en la producción semejante de otras zonas en el país sin su competencia frente a ellas.

Lo cierto es que la ordenación del territorio requiere de infraestructura; por ejemplo, el mercado de tierras a que nos hemos referido previamente, demanda que los terrenos urbanizables sean dotados de servicios públicos; los terrenos agrícolas requieren cuando menos de dotación de buenas carreteras, capaces de soportar las elevadas cargas que se

movilizan por ellas y de sortear el drenaje natural del área. Podríamos reconocer infraestructuras inductoras, es decir, capaces de generar demandas por nuevas infraestructuras e inducidas, aquellas que son requeridas por el proceso de desarrollo.

Unas y otras deben ser identificadas en los planes de ordenamiento del territorio. El aparente fracaso en el desarrollo de infraestructuras hidráulicas debe ser repensado, pues acaso no es más que la evidencia del fracaso en el modo y manera (2) como se realizaron las acciones a las cuales se asociaba. La reflexión de Pedro Pablo Kuczynski (1997) sobre un adecuado ordenamiento del territorio, debe conducir a una optimización de las inversiones, considerando su permanencia ante los cambios de las situaciones en el tiempo, aunada a la advertencia de Bolinaga (1982) sobre la necesidad de comprensión por parte de los niveles técnicos y de planificación, que es la manera más efectiva de evitar la improvisación es, justamente, dar soluciones buenas en la oportunidad que el país impone, y no que el planificador quiera imponer, como soluciones aparentemente óptimas, dan un marco cabal para orientar el proceso de formulación de planes de ordenamiento territorial que concluyan en programas de inversión viables, debidamente justificados, concentrados con las entidades correspondientes del sector público o propuestas y abiertas a la inversión del sector privado, y reflejadas en las directrices políticas del Plan de la Nación y contenidas en el presupuesto nacional, trascendiendo al marco temporal anual a través de leyes-programas de inversión. Pero el desarrollo de infraestructuras en el marco de espacios integrados que se vislumbra para el siglo XXI, supera el territorio nacional y tiene que verse en escenarios de integración territorial de mayor amplitud; por ejemplo, el uso de las cuencas compartidas o la vinculación carretera o fluvial o marítima-costera o la integración energética. Estos hechos que comienzan a manifestarse, demandan análisis geográficos que trasciendan nuestras fronteras. En ese sentido tendrán que conjugarse diversas nacionalidades al abordar tales análisis, toda vez que propuestas de este tipo pasan por la realidad que imponen las circunstancias históricas, por las consecuencias de abrir espacios vírgenes a la modernidad y por las características psicosociales propias de los personajes que se asientan en tierras de fronteras.

El hecho innegable es que se requieren infraestructuras para el desarrollo, que éstas deben pensarse para ser instrumentos del desarrollo sustentable a través de la ordenación

territorial, y que la integración de los espacios geográficos hacia el interior del subcontinente, producirán alteraciones en espacios vírgenes, todo lo cual demanda serios ejercicios de reflexión, análisis, consulta, participación y concentración, previos a la acción.

LA BASE ESPACIAL DE LOS MERCADOS REGIONALES

Hemos señalado que la ordenación territorial trascenderá las fronteras de las naciones actuales en el proceso de estructuración y establecimiento de amplios mercados regionales. Venezuela, por su posición geográfica, podrá integrarse regionalmente, efectiva y eficientemente, en tres grandes bloques comerciales, a menos que circunstancias políticas y económicas lo impidan. Hacia al Atlántico, la carretera entre Puerto Ordaz y Santa Elena de Uairen y entre esta ciudad y Boa Vista y Manaus marca un claro eje de integración y demanda el estudio sistemático de la geografía de los estados brasileños de Roraima y Amazonas y de su actividad económica. El desarrollo del estado Bolívar y su propuesta de ordenamiento territorial no puede concebirse olvidándose de esta realidad. Los valores ecoturísticos de la Gran Sabana, la producción hidráulica del río Caroní, el Parque Nacional Canaima, la minería de oro y diamante, la ruta de mercaderías y la actividad comercial, deberán coexistir con las etnias Akwai, Pemón y Yekuana, con los criollos venezolanos, colombianos, dominicanos y brasileños, los amerindios provenientes del Territorio Esequibo, con guyaneses de origen asiático o africano y múltiples grupos humanos de diversas culturas, donde seguramente ocuparán lugar singular aquellas tradicionalmente inclinados al comercio. Ese es el complejo medio físico, socio-económico y cultural donde debe realizarse la ordenación del territorio en procura 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 (LOOT, art.2).

La integración hacia los grandes centros de consumo de MERCOSUR permite imaginar el desarrollo de la navegación a través de la red fluvial suramericana. Por esta razón el MARNR debe mantener el estudio sistemático de la navegación fluvial en los ríos Orinoco y Apure y estar atento de los avances que hagan al respecto sus vecinos de la cuenca amazónica y del Paraná-Río de la Plata. Esta posibilidad obliga a un análisis exhaustivo de las características biofísicas, socio-culturales y antropológicas del

Estado Amazonas, territorio prácticamente virgen por donde ocurrirá el tránsito fluvial. En términos más factibles a corto plazo, la navegación marino-costera y el transporte aéreo requerirá de la capacidad de la infraestructura respectiva e induce a pensar en la conveniencia de disponer de facilidades portuarias sobre la costa Atlántica, gran parte de la cual está ubicada en la Zona en Reclamación.

Venezuela es miembro del Pacto Andino y Colombia, uno de sus mayores socios comerciales. Las posibilidades de comunicación hacia los destinos finales de las mercaderías que se producen en uno y otro país, son múltiples y según se incremente el tránsito de productos se requerirá revisar y actualizar las propuestas de ordenamiento territorial según áreas específicas, por ejemplo, en 1992 la Comisión designada por el Sr. Ministro del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables para considerar las consecuencias ambientales del desarrollo de la minería en la Región Suroeste de Venezuela, concluyó que era necesario revisar el Plan de Ordenamiento Territorial del Estado Táchira y que esta revisión necesariamente tenía que considerar la explotación carbonífera en los Departamentos de Santander y Norte de Santander y su tránsito hacia el puerto de Maracaibo. La consideración de los escenarios de ordenamiento territorial en las áreas fronterizas con Colombia está profundamente influenciada por las consecuencias políticas y de seguridad y de defensa, derivadas de los sucesos que constituyen la realidad actual de ese país. Sin embargo, estamos obligados a pensar que ellas podrán ser superadas y que ocurrirá un creciente intercambio comercial que introducirá significativos cambios en los planes de ordenamiento territorial, al inducir al desarrollo de nuevas vías de comunicación y nuevos asentamientos poblacionales como la decretada Ciudad Sucre en Venezuela.

El tercer bloque comercial que puede determinar un significativo mercado regional es el Caricom. Bajo este escenario las ciudades portuarias de Venezuela demandan análisis particulares tanto por su posible integración a los circuitos turísticos del Caribe como por el eventual incremento en el despacho y recepción de mercaderías. El eje Puerto Cabello- San Felipe-Barquisimeto y posiblemente Acarigua, puede ser determinantemente influenciado por escenarios de este tipo. Como se puede apreciar, las propuestas de Desarrollo Sustentable para Venezuela no pueden ignorar la necesidad de realizar múltiples consideraciones sobre escenarios de ordenamiento territorial bajo la óptica de la integración y desarrollo de los mercados regionales.

LA BASE CULTURAL DE LOS ESPACIOS SOCIO-GEOGRAFICOS

Quisiera referirme al subdesarrollado como un estado de la conciencia, al que hay que distinguir de la pobreza, pero más aún y esencialmente de la abyección. Este vocablo precisamente es a lo que deseamos referirnos. Somos una nación culturalmente inscrita dentro de la corriente de la civilización occidental. Aun considerando sólo el tránsito americano, somos más antiguos que las naciones que reconocemos como más adelantadas en el continente, y al trasladarnos al ámbito europeo nos reconocemos asociados a una importante y bien constituida provincia del imperio romano y de Roma a Grecia, y través del cristianismo a Judea, a las civilizaciones de Egipto y del Oriente Medio, y a través de España vinculados a la civilización Arabe floreciente durante la edad media. Esto quiere decir que poseemos profundas raíces culturales que nos permiten tener moralidad, leyes, instituciones y urbanidad equiparables a las de las naciones que se dignan como desarrolladas.

En esto consiste el dilema del desarrollo, en evitar el envilecimiento de los fundamentos de la civilización y de que se conviertan en caricatura o remedo de las que las antecedieron o de las que le dieron origen. La pobreza, en el sentido de la incapacidad material para adquirir bienes y servicios, por el escaso crecimiento económico, es una circunstancia que puede y debe ser superada mediante la voluntad colectiva, y que evidentemente no puede ser un rasgo distintivo del desarrollo, pues nos obligaría a preguntarnos si podemos reconocer a un país desarrollado en las circunstancias políticas que ocurrieron en algunas naciones europeas durante buena parte de este siglo.

Este razonamiento nos conduce a considerar que debemos abandonar la idea del subdesarrollo como concepto, para evitar que se convierta en una pendiente hacia la abyección. Por el contrario, debemos considerarnos y transmitir la noción de que somos un país desarrollado circunstancialmente empobrecido. No olvidemos que hace tan poco como veinte años fuimos designados por las Naciones Unidas como uno de los nuevos países industrializados.

Si asumimos esta actitud, nuestro espacio socio-geográfico se ampliará a todos los ámbitos de la civilización occidental y podremos reclamar con dignidad nuestra inclusión en esa comunidad de naciones, como parecieran evidenciarlo

iniciativas como la planteada en la Cumbre de Presidentes del Grupo de Río y de la Unión Europea. Asumir esta noción con convicción, es esencial para fundamentar el avance hacia el desarrollo sustentable como un proceso de perceptibilidad, el cual tienen que concluir naciones que vinculadas por una misma civilidad, han cometido imperfecciones en su desarrollo y que conforme a su vieja tradición cultural, son capaces de autocorregirse y superarse. Propicia ocasión para finalizar recordando la enseñanza de Simón Rodríguez de hace casi dos siglos... “el camino de la perfección se compone de modificaciones favorables”.