

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

ORDENACIÓN TERRITORIAL. POLITICA POBLACIONAL.

Arnoldo José Gabaldón
Organización de las Naciones Unidas

Esta exposición - resumen consta de tres partes. En una primera se formulan unas consideraciones generales sobre la ordenación territorial. En la segunda parte se trata sobre la política de población y el desarrollo sustentable y en la tercera y última, se exponen algunas relaciones entre la ordenación territorial y la política de población.

1. CONSIDERACIONES SOBRE ORDENACION TERRITORIAL

La ordenación territorial constituye una de las estrategias básicas de generación ambiental a las escalas nacional, regional y local. El concepto de ordenación territorial es relativamente nuevo en la América Latina y en Venezuela. Venezuela fue uno de los primeros países en que dicho concepto se empezó a tratar en el contexto ambiental. La Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos planteó que el desarrollo de dichos recursos debía constituir un factor fundamental para la Ordenación Territorial. En la Dirección de Urbanismo del antiguo Ministerio de Obras Públicas también se manejó el concepto dentro del marco de la planificación del sistema de ciudades. Todo esto fue preparando el terreno para que apenas creado el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables se iniciase la elaboración de un anteproyecto de Ley de Ordenación Territorial. En 1979 el Congreso de la República, a través de la Cámara de Diputados, se abocó a la consideración de dicha Ley hasta que en 1983 fue inicialmente aprobada la Ley Orgánica para la Ordenación Territorial, que es la primera de América Latina en su tipo.

Sin embargo puede decirse que, con excepción de Venezuela, México, Argentina y Brasil, hasta la década de los años

noventa, la ordenación territorial estaba ausente como estrategia de gestión ambiental en la Región.

Fue el informe "Nuestra Propia Agenda", elaborado por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, patrocinada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, donde por primera vez se propone la ordenación territorial como una de las siete estrategias básicas para alcanzar el desarrollo sustentable de la Región. Esta propuesta es luego ampliamente desarrollada en los diferentes capítulos de la Agenda 21, que es aprobada en 1992 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro.

Sin embargo, en la actualidad la ordenación territorial como estrategia de gestión ambiental sigue confrontando para su aplicación con problemas operacionales. En Venezuela todavía no se cuenta con un Plan Nacional de Ordenación del Territorio, a pesar de que su elaboración constituye un mandato legal.

En la implementación de la ordenación territorial ha prevalecido el enfoque normativo-regulatorio sobre el inductivo. Las diferentes políticas públicas, pero muy especialmente la de equipamiento del territorio, no se formulan y ejecutan tomando en consideración dicha información. En este contexto, no obstante, el proceso de descentralización política, administrativa y económica se ha empezado a constituir en un factor coadyuvante de la ordenación territorial.

2. LA POLITICA DE POBLACION Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

De una manera general puede decirse que el impacto ecológico que se causa sobre el ambiente planetario constituye una función de la población, el consumo per capita de recursos naturales y la generación de desperdicios. Hasta ahora estas dos últimas tasas tienen una relación directa con el desarrollo económico. No así las tasas de crecimiento demográfico que tienden a ser mayores en los países de menor nivel de desarrollo, donde han alcanzado niveles sin precedente en la historia de la vida humana sobre el Planeta.

A la Humanidad le tomó más de un millón de años a partir del Homo erectus para llegar a mil millones de habitantes

registrados a mediados del siglo pasado. Pero debido a las altas tasas de crecimiento demográfico, para el año 2000 esa cifra se elevará a la cercanía de 6.000 millones y para el año 2020 se espera que el Planeta estará acercándose a los 8.000 millones de habitantes.

A la tasa actual, se estima que la población mundial se duplicará en los próximos 40 años. El Continente americano tenía para 1950 unos 450 millones de habitantes y para el año 2000 se espera que supere los 1.100 millones.

Un aumento de la población de este tenor significa en primer lugar un mayor consumo de recursos naturales, aceptando las disparidades de los consumos en términos per capita, derivados de la distribución del ingreso. En segundo lugar, una mayor generación de desechos y en tercer término, lo que es todavía más preocupante, mayores índices de pobreza. Hasta ahora se ha visto como existe una relación directa entre las tasas de crecimiento demográfico y el incremento de la pobreza. El aumento del ingreso per capita suele ser inversamente proporcional a las tasas de crecimiento demográfico.

La pobreza es uno de los factores que más incide sobre el estado de la ecología humana. Con las tasas de crecimiento demográfico que tienden a prevalecer en los países en desarrollo, la lucha contra la pobreza se hace mucho más difícil y este fenómeno tiende a agravarse porque por lo general las políticas económicas no consideran adecuadamente la distribución del ingreso.

En la relación: crecimiento del ingreso - disminución de las tasas de crecimiento demográfico, las variables científico-tecnológicas deben jugar un papel muy importante en amortiguar los efectos ecológicos ocasionados por la población y sus actividades.

3. ALGUNAS RELACIONES ENTRE ORDENACION TERRITORIAL Y POLITICA DE POBLACION

Esta es una relación poco estudiada en términos conceptuales, aunque es obvio que estos dos aspectos están fuertemente vinculados. Es por lo tanto conveniente revelar algunos de los vínculos más importantes desde la perspectiva ambiental.

Por una parte, a mayores tasas de crecimiento demográfico, la ordenación territorial se hace mucho más importante, dada la intensidad de los procesos de poblamiento. Esto se ve claramente en el caso de la expansión de las ciudades, cuando además, por ausencia de políticas apropiadas de ordenación territorial a nivel nacional, el éxodo rural-urbano intensifica aún más las tasas de expansión urbana, agravándose los problemas de dotación de servicios con el consiguiente deterioro de la calidad de vida.

No debe inferirse sin embargo, que una población estabilizada en términos demográficos no requiere de estrategias de ordenación territorial. El crecimiento económico trae aparejadas nuevas actividades: desarrollo de industrias, zonas de turismo y recreación y proyectos culturales, entre otros, cuya localización también demanda una cuidadosa ordenación, ya sea en aquellos países que tienen su población estabilizada y han alcanzado los mayores niveles de riqueza material, donde se aplican con mayor cuidado las estrategias de ordenación territorial. Es el caso por ejemplo de Suiza, los Países Bajos y los Nórdicos.

Por otra parte está muy claro que a mayor densidad poblacional, los requerimientos de ordenación territorial se hacen más exigentes. Tal es el caso por ejemplo de la Isla de Margarita, la Cuenca del Lago de Valencia y en general nuestra zona central-costera.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES

- A. La Ordenación territorial debe constituir una estrategia fundamental dentro de la política de desarrollo sustentable.
- B. El desarrollo sustentable de Venezuela requiere de una disminución muy importante de la tasa de crecimiento demográfico, a través de políticas de población apropiadas, que comprenden en primer lugar la educación, especialmente la educación de las mujeres y la atención primaria a la salud. Hay que vencer en este sentido concepciones geopolíticas obsoletas y escrúpulos religiosos que están flexibilizándose en la medida en que se logra una disminución de las tasas de crecimiento demográfico. Hasta estabilizar la población, la ordenación territorial seguirá siendo una estrategia de gestión ambiental de carácter fundamental.

- C. La ordenación territorial debe implementarse en el futuro en Venezuela a través de un enfoque que considere, tanto las medidas de carácter normativo-regulatorias, como las acciones y medidas inductivas a través de la concurrencia de las diversas políticas públicas.