

**Tema II:
La Ordenación Territorial y
Política Poblacional
Conferencia**

LA ORDENACION TERRITORIAL Y LA DISTRIBUCION POBLACIONAL EN VENEZUELA

Adolfo C. Romero
Academia de Ciencias Físicas,
Matemáticas y Naturales

La humanidad siempre ha tratado de desarrollar de la mejor manera posible, los espacios donde una comunidad está asentada. En la formación de la América Hispana las ciudades adquirieron un poder que se extendió hasta la organización provincial, y más tarde lograron agruparse, al iniciarse el siglo XVIII, para constituir nuevos Estados.

En Venezuela, el Congreso Constituyente reunido en Valencia en octubre de 1830, aprobó un decreto que justificó con la siguiente consideración: "El levantamiento de planos, formación de itinerarios y cuadros estadísticos del Estado es una empresa de la primera importancia para Venezuela, cuyos útiles efectos serán transcendentales a la mejor dirección de las operaciones militares, el conocimiento de los límites de las provincias, a la exactitud en el establecimiento de las contribuciones y al fomento de la agricultura, porque facilita la apertura y mejora de los caminos, el desagüe de lagos y pantanos y la limpieza y la navegación de los ríos".

Podemos apreciar, que ya para esa fecha en Venezuela el Congreso tenía conocimiento de la importancia que significa para todos los gobiernos la representación cartográfica de los límites de la división político territorial de un estado, las ventajas de orden fiscal, el fomento de la agricultura, el desarrollo de la estructura vial, la navegación de los ríos y para el saneamiento ambiental.

Antecedentes de la Ordenación Territorial Vigente:

Se puede afirmar que la política gubernamental, en materia de instrumentación legal sobre la Ordenación Territorial en Venezuela parte de la década de los años setenta, cuando la define como un sector de la actividad oficial la Comisión de la

Administración Pública y concretamente la señala una Comis nombrada para definir el programa gubernamental de la vivienda.

En el mes de junio de 1976 el Congreso Nacional aprobó Ley Orgánica del Ambiente en la cual, en el numeral 1° Artículo 3° se expresa que a los efectos de la Ley e comprendida " La Ordenación Territorial y la planificación de procesos de urbanización, industrialización y desconcentrac económica en función de los valores del ambiente; y en el mes marzo de 1977, por decreto basado en la Ley Orgánica de Administración Central, fechado el 27 de diciembre de 1976, crea el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Natura Renovables que comenzó en el mes de abril de 1977.

A CORDIPLAN le correspondió la facultad de coordinar actividades del Desarrollo Regional. En el mismo Artículo 3° de Ley Orgánica del Ambiente, los numerales 2° y 3° se refieren aprovechamiento racional de los recursos naturales y la creac de parques nacionales, funciones éstas que estarían comprendi mas tarde, en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territo aprobada el 26 de julio de 1983.

La Ordenación del Ambiente y Evaluación de los Recursos Naturales.

Los ingenieros Arnoldo José Gabaldón y Pedro Pablo Azpúrua, en la publicación titulada: "Definición y Alcance de la Ordenación del Territorio", el año 1980 afirmaron lo siguiente: "El espacio tiene que analizarse integralmente. No basta ordenar la ciudad y su región, es el territorio como un todo, incluyendo la población, sus actividades económico sociales y considerando los recursos naturales, pues son la base de la ordenación territorial". Para analizar el territorio como un todo es esencial disponer de información cartográfica básica y temática de un espacio mayor que se está tratando de ordenar.

En la década de los años sesenta se inició en Venezuela una tendencia hacia los estudios temáticos territoriales de carácter integral. En la Universidad de los Andes, en Mérida, se realizó un estudio integral de la cuenca del río Chama que motivó el estudio de las investigaciones regionales.

En la Cartografía Nacional se preparó un conjunto de mapas temáticos en escala pequeña, como un primer atlas de

guía para investigadores, siguiendo el procedimiento y especificaciones de la Agencia Internacional de Desarrollo.

Con el apoyo del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, profesionales y técnicos venezolanos cursaron fotointerpretación para la evaluación de recursos naturales en Brasil. Con estos recursos humanos se incrementó la evaluación geológica, forestal y edafológica ampliándose el cubrimiento cartográfico en estos temas.

A partir de 1969 se inició la etapa de la regionalización por medio de decreto o reglamentos, siendo los límites establecidos por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros. En Mérida se preparó una primera aproximación de un plan de desarrollo para la Región Andina, seguido luego por otro en Maracaibo para la Región Zuliana. El Reglamento de la Regionalización Administrativa fue decretado en el mes de marzo de 1979.

A los efectos de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio están comprendidos los siguientes objetivos:

1. La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
2. El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orientan los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos.
3. La mejor distribución de la riqueza beneficia principalmente a los sectores y regiones de menos ingresos y a las localidades menos favorecidas.
4. El desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país entre unas regiones y otras.
5. El desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario.
6. El proceso de urbanización y la desconcentración urbana mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan controlar el flujo migratorio a las ciudades:

7. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales.
8. La definición de los corredores viales y las grandes redes de transporte.
9. La protección del ambiente y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo. Los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables en función de la ordenación del territorio .
10. La descentralización y desconcentración administrativa regional a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y de los Municipios en las tareas del desarrollo nacional .
11. El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización .
12. Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de la Ley.

Si examinamos el listado anterior apreciaremos que es esencial el levantamiento cartográfico del territorio para definir los mejores usos, para establecer criterios prospectivos, planificar el proceso de urbanización o industrialización, desarrollar la agricultura, definir la vialidad, y proteger el ambiente. Además, el levantamiento cartográfico que represente en planimetría el drenaje, la vialidad, el urbanismo y el uso de la tierra, tanto urbano como rural. Se requieren aerofotos recientes para evaluar los recursos actuales y aerofotos anteriores para determinar los cambios en las unidades temáticas. En las últimas dos décadas se han usado imágenes satelitarias que están facilitando la evaluación de los recursos naturales con un alto rendimiento por la escala del cubrimiento y la posibilidad de obtener imágenes espaciales para detectar determinados recursos.

En la década de los años ochenta se emprendió por primera vez el inventario de recursos naturales de la Región Guayana tomando como base cartográfica para los trabajos de campo imágenes radimétricas ampliadas en escala 1: 100.000 e imágenes radimétricas rectificadas y aerofotos convencionales en el Norte de Amazonas, Bolívar y parte occidental del Delta . Con estos materiales se delimitaron unidades de los temas: geología, geomorfología, vegetación y suelos.

Partiendo de estos mapas temáticos se derivó el uso potencial de las áreas levantadas y se compilaron mapas finales en escala 1: 250.000. Se logró una máxima utilización del transporte aéreo en el muestreo al visitar los sitios programados. Los resultados de este inventario pueden conducir a una definición de los mejores usos de los grandes ríos tributarios del Orinoco en Guayana, el uso racional de los recursos mineros y también el uso agrícola de algunas áreas para abastecer parcialmente la Región.

Los planes estatales o subregionales.

Además de los planes regionales descritos, se ha logrado un importante avance en los planes estatales en la mayor parte de las Regiones Administrativas. Para el presente año de 1997 se encuentran aprobados los siguientes planes de desarrollo estatal: Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Delta Amacuro, Falcón, Guárico, Mérida, Monagas, Portuguesa, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia. Faltan por tramitar Amazonas, Lara, Nueva Esparta, Sucre y la Región Capital. Los planes subregionales están sectorizados, dándoles mayor cubrimiento a los temas de acuerdo con las características que presente la Región Administrativa donde esté comprendido el Estado.

Con el avance alcanzado en los planes subregionales será posible adelantar la mayoría de los planes regionales en los próximos años. Las estadísticas que lleva y compila el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables referentes a clima, agua, vegetación, suelos y tierra, aire, fauna, población, salud y transporte prestan una información valiosa a los investigadores del ambiente y de los recursos naturales. Observamos que por estar agrupados territorialmente en las regiones y algunas subregiones los límites de las unidades estatales o municipales, algunas subregiones presentan problemas de interpretación en las correspondientes leyes de división territorial por alguno de los siguientes motivos:

1. Algunos límites entre estados no son coincidentes cuando se sobreponen áreas de dudosa jurisdicción.

2. Descripción de límites referidos a accidentes geográficos mal identificados o con nombres que carecen de un uso permanente y generalizado.
3. Falta de cumplimiento, en otros casos, de los requisitos establecidos por la Ley Orgánica del Régimen Municipal para que puedan ser transformados en municipios; tales condiciones son un territorio y un asiento poblacional con mas de 2.500 habitantes y una población en su territorio mayor de 10.000 habitantes y recursos fiscales mínimos para los servicios municipales básicos. La ejecución de los planes de desarrollo en áreas de dudosa jurisdicción pueden sufrir demoras por la falta de acuerdos entre las entidades federales afectadas. También intereses políticos han ocasionado la creación exagerada de municipios.

Los planes de Ordenación de las Areas bajo Régimen Especial.

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio define como áreas que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo conforme a leyes especiales, las siguientes: 1º Parques Nacionales; 2º Zonas Protectoras; 3º Reservas Forestales; 4º Areas Especiales de Seguridad y Defensa; 5º Reservas de Fauna Silvestre; 6º Refugio de Fauna Silvestre; 7º Santuarios de Fauna Silvestre; 8º Monumentos Naturales; 9º Zonas de Interés Turístico; Areas sometidas a un régimen de administración especial consagradas en los Tratados Internacionales.

Además se consideran áreas bajo régimen de administración especial las reservas para presas y embalses, costas de aguas profundas, habitantes acuáticos de áreas especiales, áreas terrestres y marítimas de altos potenciales energéticos, zonas de aprovechamiento agrícola, planicies inundables, áreas rurales de desarrollo integral, áreas de protección y recuperación ambiental, sitios de patrimonio histórico cultural o arqueológico, reservas nacionales hidráulicas, áreas de protección de obras públicas, áreas críticas con prioridad de tratamiento, áreas boscosas bajo protección, reservas de biosfera y áreas fronterizas para el Plan de Seguridad y Defensa.

Las áreas descritas bajo el régimen de administración especial son diversas y de diferentes condiciones ambientales. Ellas significan un extenso capítulo de

responsabilidades de vigilancia y conservación. La identificación de estas áreas es esencial para que el MARNR pueda cuidarlas y conservarlas y también para que el público conozca las limitaciones que se deben observar para no dañar los recursos que se tratan de conservar.

Para el año de 1993 existían las siguientes áreas especiales : Parques nacionales 43, monumentos naturales 35, zonas protectoras 57, refugios de fauna silvestre 7, reservas de biosfera 2, reservas hidráulicas 13, reservas de fauna silvestre 2, áreas críticas con prioridad de tratamiento 7, zonas para la construcción de presas y embalses 2, reservas forestales 10, zonas de aprovechamiento agrícola 6, áreas rurales de desarrollo integrado 7.

En total, son unas 250 áreas sometidas a un régimen especial. Son porciones del territorio nacional que están delimitadas por poligonales con vértices que deben ser referidos a coordenadas en mapas detallados en escala 1: 100.000 y mayores. La superficie total de las áreas bajo administración especial alcanza al 46,0% del total del territorio nacional.

Estas áreas se establecen mediante Decreto Presidencial aprobado en Consejo de Ministros y para su tramitación se deben incluir los linderos de las áreas y el organismo competente que será responsable de su administración.

La Distribución Poblacional

Como ya se observó en el ordenamiento territorial, es necesario incluir la población. En la década de los años 40 se produjo un movimiento poblacional desde el interior hacia las ciudades más importantes de Venezuela. En 1970 la población rural se redujo al 31, 7 % cuando la suma total de los habitantes era de 10.604.014.

Entre 1873 y 1941 la población del país creció, en 68 años, en 2.118.360 habitantes. El último censo realizado en 1990 dio como población total 18.105.285 habitantes. En los últimos 50 años los crecimientos interanuales han aumentado a una tasa promedio de 3,2 %. Sin embargo, estadísticas calculadas por la OCEI dan como población actual de Venezuela

23.206.784 habitantes, siendo la población rural 7 %. De acuerdo con estas cifras, la población en el campo, fuera de centros poblados, ha decrecido desde 1970 en un 24, 7 %.

También estiman los expertos en estadísticas de población que para el año 2020 aumentará el número de habitantes con edad mayor de 65 años y que el gráfico piramidal de distribución de la población por sexo y edades tendrá la figura que corresponde a los países en proceso de envejecimiento.

Por lo general, la mayor concentración de la población de Venezuela es en la faja centro-norte costera del país y en los Estados Zulia y Lara. Desde el año 1950 debido al crecimiento industrial, la población de la Región Guayana, especialmente en el Estado Bolívar, aumenta la población. Al contrario, en Táchira, Mérida y Trujillo el ritmo del crecimiento ha disminuido.

En el gráfico de la distribución de la población por Estado, con los datos del censo de 1990, se observa al Zulia en primer lugar, seguido por el Distrito Federal. La alta concentración en las grandes ciudades y falta de servicios ha disminuido la calidad de vida en los medios rurales ocasionando que el 95 % de la población urbana esté localizada en las ciudades mas extensas de la República.

El Urbanismo.

En el estudio de la Ordenación del Territorio de Venezuela, es esencial considerar el desarrollo y ordenación de las áreas urbanas, por contener cuando menos el desarrollo del 90 % del total de la población. Por otra parte se debe tomar en cuenta la relación que existe en el sistema de ciudades que integra una región entre si o con las regiones vecinas. La meta del plan nacional de ordenamiento territorial es concretar el espacio urbanizado de Venezuela. El área que ocupa una población es la unidad territorial que incluye las futuras áreas de expansión. El inventario del uso del suelo urbano, alcanzando el detalle de definir edificaciones públicas y privadas de interés para toda la población, es otra de las etapas que conducen al planeamiento poblacional. En las ciudades de mayor población el incremento de los habitantes se localizó en áreas de expansión que aumenta la demanda de servicios públicos, especialmente en las ciudades que han

disminuido la densidad de población en el casco urbano para poblar zonas de la periferia. La planificación del desarrollo urbano como el desarrollo urbano requieren de levantamientos cartográficos. En el medio rural los levantamientos son dibujados a escala más pequeña que en las áreas urbanas, debido al menor costo de las mediciones geodésicas y topográficas del apoyo fotogramétrico. La Comisión de Cartografía del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, en sus normas, recomienda que los levantamientos urbanos sean enlazados al Sistema Nacional Geodésico de cada país, tanto en planimetría como en altimetría.

En las ciudades más pobladas se requieren escalas tan grandes como el milésimo. El método fotogramétrico convencional ha dado buenos resultados para escalas aún mayores. Caracas y Ciudad Guayana son las ciudades que disponen de un cubrimiento importante en estos planos detallados. En poblaciones menores, hasta 5000 habitantes, con fotoplanos semicontrolados en escala 1: 5000 se han logrado resultados aceptables para obtener planes de desarrollo.

La nomenclatura urbana y la localización de los servicios existentes, en la clasificación fotográfica, son una efectiva ayuda para determinar los servicios prioritarios en el planeamiento. Algunos municipios disponen de una Unidad de Levantamiento Catastral que puede mantener actualizado el crecimiento urbano para los fines de facilitar el ordenamiento de la expansión urbana y de la operación fiscal programada.