

Modificación de la Ley Orgánica para La Ordenación del Territorio en Venezuela: revisión de un proceso de 10 años sin perspectivas de cristalización

Change of the Organic Law for the Land-use planning in Venezuela: revision of a ten year process without crystallization prospects

Salas Bourgoïn, María Andreina ¹ y Sulbarán Zambrano, Elides ²

Universidad de los Andes. E-mail: bourgoïn@ula.veelides.aquiles@gmail.com

Recibido: 20/08/2011 /Aprobado:27/09/2011

Resumen

La ordenación del territorio puede calificarse como un proceso que, en Venezuela, alcanza cerca de un siglo desde sus primeras manifestaciones. Su inclusión en la Constitución (2000) la consagra como parte de los derechos humanos ambientales, de donde deriva el mandato para la actualización de la Ley Orgánica que la regula (1983). Desde la entrada en vigencia de la Carta Magna se conocen cinco intentos de actualización sin buen término, probablemente porque el interés en esta materia va más allá de sus ámbitos naturales, pretendiendo hacerla instrumento de control político territorial. Así, con la intención de develar los hechos más relevantes de este proceso de reformulación, se hace tanto una revisión de la política de ordenación y del escenario político nacional que incide en la misma, como de los proyectos de modificación de la Ley vigente, para concluir sobre las razones que han impedido su cristalización un nuevo texto legal.

Palabras Claves: ordenación del territorio, reformulación de la Ley vigente, control político territorial.

Abstract

The land-use planning can be described as a process that, in Venezuela, nearly gets to a hundred century from its first signs. Its inclusion in the Constitution (2000) confirms it as part of the environmental human rights, where the mandate for the update of the Organic Law that regulates it derives from (1983). Since the Magna Carta came into force, five update attempts without any good conclusion have been known, probably because the interest in this matter goes beyond its natural spheres, trying to make it an instrument of territory political control. Thus, with the intention of unveiling the most relevant facts of this reformulation process, a revision of the management policy and the national political scenario affecting it is made, as well as the projects of modification of the Law in force, to finally conclude about the reasons that have hindered the crystallization of a new legal text.

Keywords: land-use planning, law in force reformulation, territory political control.

1. Introducción

En el ámbito de la gestión ambiental venezolana y desde sus inicios, probablemente el proceso más consistente ha sido la ordenación del territorio, el cual como una parte sustantiva de la misma es probablemente la de mayor relevancia y trascendencia al pretender regular los procesos de desarrollo nacional, dotándolos de la necesaria sustentabilidad. A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000), la ordenación del territorio se convirtió en uno de los ámbitos de la gestión pública que ha recibido mayor atención, como objeto de modificación de la norma general que lo regula, en principio, para dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 128.

Cinco proyectos de modificación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983) se han conocido, sin que alguno llegara a entrar en vigencia. La óptica con la que se han asumido estos proyectos ha variado, dependiendo de coyunturas políticas y ha estado signada, probablemente, por un interés que va más allá de la regulación de la ocupación del territorio, como parte del proceso de desarrollo nacional, para abarcar la pretensión de control político del territorio por parte del

gobierno, a través de novedosas instituciones de gestión territorial cuyo propósito dista de la naturaleza de la ordenación del territorio.

En este trabajo se analizan los antecedentes de la ordenación del territorio en Venezuela, las características de la Ley de 1983 y los procesos políticos más relevantes que han influido circunstancialmente en la revisión de esta Ley para, finalmente, hacer comparaciones específicas entre los proyectos de revisión que permitan concluir respecto a las razones por las que, a once años de la nueva Constitución y de un amplísimo despliegue de nuevas leyes en Venezuela, una ley con casi tres décadas, aun sigue vigente.

2. Antecedentes de la ordenación del territorio en Venezuela

Tratar el tema de la ordenación del territorio en Venezuela y de sus características como materia de ley, requiere partir de una retrospectiva de las principales acciones públicas dirigidas a intervenir en la dinámica de uso y ocupación del territorio, así como de las motivaciones y objetivos originarios, que condujeron al Estado a diseñar una política de ordenación y dictar una ley orgánica para su cumplimiento, puesto que permitirá en lo sucesivo, detectar y destacar los cambios suscitados e identificar nuevas orientaciones.

Tal retrospectiva debe comenzar por señalar que el interés por orientar la organización del territorio venezolano, se pone de manifiesto a partir de acciones aisladas que datan de los años 20 y 30, con la creación de áreas naturales protegidas, y en los años 40 y 50 con la formulación y ejecución de diversos planes sectoriales vinculados al tema de la gestión territorial, así como con la fundación de colonias agrícolas entre las que figura la Colonia Turén, fundada en 1955.

Durante la década de los años 60, la búsqueda de los denominados equilibrios territoriales, de la convergencia territorial y del desarrollo industrial del país, condujo una política más específica en materia territorial (Oficina Central de Coordinación y Planificación, 1962; Brewer, A.

1988). Tal es el caso de Ciudad Guayana, fundada 1961.

Otras acciones, como la creación y sanción de leyes con incidencia territorial, también fueron puestas en marcha. Ellas son la Ley de Reforma Agraria y la Ley Forestal de Suelos y Aguas. La primera, de 1960, dictada con el objetivo de reordenar el campo, sus unidades de producción y sus sistemas productivos, sustituir el latifundio, redistribuir la tierra e incorporar al desarrollo nacional, zonas o regiones deficientemente aprovechadas. La segunda, de 1966, caracterizada por su contenido de vanguardia en materia de conservación y manejo de espacios con condiciones naturales especiales, que áreas de manejo especial como las Zonas Protectoras, las Reservas de las Regiones Vírgenes y las Reservas Forestales (Salas, 2011).

La década de los años 70, por su parte, marca el nacimiento de la ordenación del territorio como estrategia de intervención en la configuración del territorio nacional. Constituye un hito, el Decreto Presidencial N° 168 de 1974 destinado a la creación de una comisión nacional para la definición del programa gubernamental de vivienda y la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) aprobada en 1976.

En el caso del mencionado Decreto Presidencial, sus principios rectores sentaron las bases de una política integral de desarrollo espacial, en tanto que plantearon: i) mejor distribución de la riqueza; ii) desarrollo regional armónico para superar los desequilibrios territoriales; iii) impulso eficaz y coordinado del desarrollo agrícola y iv) uso racional de los factores productivos y la desconcentración urbana (Brewer, A 1988). Por su parte la LOA (1976), hizo de la ordenación del territorio la estrategia de la política ambiental venezolana para: orientar “...*los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento, y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente...*” (art. 6), convirtiéndola en punta de lanza de toda acción dirigida a la protección y manejo adecuado del ambiente y sus valores.

Bajo la rectoría del otrora Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR), la ordenación del territorio pasó a for-

mar parte integral de las políticas públicas nacionales. Así, en el marco de la ejecución de la LOA (1976), se dio inicio en el año 1977 a un conjunto de programas ambientales entre los que figuró el “Programa Básico Nº 5: Ordenación de la Ocupación del Territorio Nacional” y dentro de éste, el “Subprograma Nº 3” destinado a la formulación del primer Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Según éste, la ordenación del territorio debía destinarse a: i) contribuir al desarrollo integral y armónico de las diversas regiones y centros poblados del país; ii) armonizar al hombre con su entorno; iii) definir el mejor uso que pudiera dársele a cada área del territorio nacional y iv) delimitar áreas problemáticas desde la perspectiva ambiental (MARNR, 1977).

En el marco de este subprograma se prepararon y presentaron con prontitud, a manera de esquema general, los lineamientos básicos del Primer Plan Nacional de Ordenación del Territorio. De estos lineamientos, es preciso resaltar la definición de ordenación del territorio que se adoptó: “... conjunto de instrumentos prospectivos, correctivos y preventivos para guiar el equilibrio territorial, que debe caracterizar la distribución del desarrollo, a fin de lograr una estructura más cónsona con el mismo” (ibídem: 3).

De esta manera, la ordenación de territorio no sólo debía ser un instrumento para la defensa, mejoramiento y conservación del ambiente, sino también palanca para transformar la configuración del territorio nacional en el marco del “equilibrio territorial” e, instrumento para “... incorporar un uso más completo del potencial del país, mediante una distribución de la población menos polarizada...” (Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, 1988: 13).

En el año 1983, después de 7 años de sancionada la LOA, se dictó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT). Con esta, la ordenación del territorio adquirió un cariz adicional: regular y orientar los procesos socio-territoriales, ya no sólo en el marco de la conservación ambiental sino en el de “...los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas... el desarrollo regional armónico...el desarrollo agrícola...el proceso de urbanización...la desconcentración y localización industrial...” (LOPOT, art. 3).

Además de delimitar claramente el ámbito de actuación de esta política dentro de la gestión pública nacional, la ley definió otros elementos claves para su implementación: sistema de planes, competencias específicas, alcances y sistema de áreas bajo régimen de administración especial entre otras, que aportaron por primera vez al gestor, la capacidad técnica, instrumental y legal para cumplir adecuadamente con sus principios.

Después de la LOPOT, destaca como hito en la historia de la ordenación territorial en el país, la creación y sanción del primer Plan Nacional de Ordenación del Territorio (1998) durante su segundo gobierno del Presidente Rafael Caldera, en el marco de la política de reforma estructural que se venía implementando en el país, desde el segundo gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez. En este caso, la ordenación de vislumbró como medio para lograr, entre otros, la competitividad territorial y las bases para la diversificación de la economía nacional.

3. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio

Teniendo en cuenta los objetivos centrales del país en materia territorial se sanciona el 11 de agosto de 1983 la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, bajo el gobierno del presidente Luis Herrera Campins, con el propósito de impulsar el proceso de ordenación y de adecuación del territorio nacional, a las exigencias del desarrollo nacional.

Estructurada en 7 títulos y 68 artículos la ley aborda lo referente a: disposiciones generales; planificación de la ordenación del territorio; elaboración y aprobación de planes de ordenación del territorio; ejecución de planes de ordenación del territorio; régimen de propiedad privada en la ordenación del territorio; infracciones y sanciones y disposiciones transitorias.

A continuación se describen los aspectos más representativos de su contenido.

3.1 Sobre la definición de ordenación del territorio y delimitación de sus alcances:

Según lo establecido en el artículo 2 de la LOPOT, se define a 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 preservación y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral."

Con esta definición se entiende que la ordenación del territorio, además de regular las acciones sobre el territorio, generará incentivos directos e indirectos para promover la localización, el uso y la ocupación en atención a la calidad de vida de la población, mejor aprovechamiento de las potencialidades territoriales y el mantenimiento, en tiempo y espacio, de los valores del ambiente.

3.2 Sobre la institucionalidad al servicio de la ordenación del territorio y sus facultades

A los fines de lograr los propósitos establecidos, la LOPOT crea y toma de la estructura organizativa del Estado, las instituciones requeridas para el pleno ejercicio de esta política. Por ello, otorga competencias a ministerios, gobernaciones y corporaciones de desarrollo, en materia de: elaboración y aprobación de planes; gestión, ejecución y control de los mismos y adopción de normas reglamentarias requeridas en tal labor (art. 4), cuyos ámbitos de acción los establece la propia naturaleza del organismos y sus competencias legalmente establecidas.

Para la elaboración y aprobación de dichos planes, se crea una organización institucional específica integrada por: la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y la Secretaría Técnica Nacional, seguida por comisiones regionales de ordenación del territorio y sus respectivas se-

cretarías técnicas (art. 20 y 21) cuyas facultades están delimitadas según ámbito de actuación.

De forma general se puede señalar que las comisiones de ordenación del territorio son las encargadas de impulsar la elaboración de los planes de ordenación; asegurar su adecuación al sistema de planes que establezcan las leyes; someter a consulta pública los planes elaborados; velar por la adecuación de los proyectos y acciones sectoriales a los mismos y someter estos planes a la aprobación de la autoridad respectiva (Presidente de la República o Gobernador de Estado).

Por su parte, las secretarías técnicas tienen a su cargo la elaboración de los proyectos de planes respectivos y canalizar, para ello, los informes técnicos y los estudios que los organismos competentes preparen para tal formulación.

Aunado a estas facultades, la LOPOT le asigna a la autoridad competente de ejecutar los planes de ordenación del territorio, la potestad de controlar toda acción interventora del territorio, por medio del otorgamiento de aprobaciones o autorizaciones. Las primeras, referidas a las acciones de los organismos público determinadas en la ley, que impliquen ocupación del territorio y, las segundas, dirigidas a las actividades de los particulares y entidades privadas, que igualmente conlleven la ocupación del mismo (art. 53).

3.3 Sobre los planes de ordenación del territorio y su ejecución

Los planes de ordenación del territorio a los que da cabida esta ley, están diferenciados según escala: van desde la escala nacional hasta la urbana, pasando por la regional y según materias específicas: especiales, sectoriales y de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), (art. 5). En la estructura de planificación prevista, éstos responden a una jerarquía que se muestra en la Figura N° 1 y a las especificidades geográficas y administrativas de los territorios para los cuales se formulan.

Figura Nº 1: sistema de planes de ordenación del territorio



Fuente: Elaboración propia

Con el propósito de asegurar la debida ejecución y control del sistema de planes de ordenación del territorio por ser actos administrativos de carácter general, la ley establece su publicación en la gaceta oficial correspondiente al territorio regulado. Esto los hace de obligatorio cumplimiento por parte de organismos públicos y particulares (art. 7); de allí que no sólo constituyan instrumentos que norman la actuación de públicos y privados, sino que también establecen restricciones, prohibiciones o condicionamientos a su actuación sobre el territorio.

3.4 Sobre las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE)

Las denominadas Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, constituyen porciones del territorio nacional que, por mandato de esta ley, pasan a formar parte de la organización político-administrativa como áreas que se superponen a regiones administrativas, estados y municipios, cuya gestión compete a un organismo público particular de jerarquía nacional, asignado según la materia que le compete.

Se encuentran estatuidas en los artículos 15 y 16 de la LOPOT. El primer artículo, define 10 tipos de ABRAE, en su mayoría con fines de conservación ambiental y manejo de recursos naturales, cuya creación y gestión ya estaba incluida en leyes anteriores como la Ley Forestal de Suelos y Aguas. El segundo, establece otros 16 tipos adicionales, que cumplen propósitos diversos propósitos.

Son establecidas por Decreto Presidencial; su administración no sólo deberá regirse por un plan de ordenación del territorio, sino también por un reglamento especial y su desafectación, total o parcial, se hará igualmente por Decreto Presidencial (art. 17), a excepción de las reguladas directamente por la Convención de Washington, como en el caso de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, en la que se contempla que la desafectación se hará por vía legislativa.

Como se puede apreciar, las características generales descritas ponen en evidencia una ley que responde a un modelo político y a un momento histórico en el país, con rasgos esenciales, importantes de puntualizar para futuras comparaciones:

La ordenación del territorio no sólo promueve ciertas actuaciones sobre el territorio, sino también las regula. Tal regulación y promoción, obedecen a objetivos nacionales vinculados a equilibrio territorial y conservación ambiental, así como a las realidades de los territorios de escala menor.

Existe una organización administrativa descentralizada, tanto para la

formulación de planes, como para su ejecución y control.

Los planes son los instrumentos de obligatorio cumplimiento, por medio de los cuales se aplicará la política nacional de ordenación del territorio y se lograrán los objetivos en materia territorial. En este sentido, a toda unidad territorial considerada en esta ley, le corresponde un plan de ordenación específico.

Estos planes si bien obedecen a una jerarquía nacional, deben responder también a las características y cambios geográficos de la unidad administrativa a la que se suscriben.

La adecuación al contexto geográfico, resulta del hecho que, a partir de ellos, las autoridades competentes autorizarán o aprobarán, intervenciones sobre el territorio.

Ahora bien, en el transcurrir de la historia venezolana entre 1983 y 2010 muchos cambios se han suscitado. Por tanto, comprenderlos y vislumbrar el rumbo que quiere dársele a la ordenación del territorio en el marco de los mismos, demanda una revisión del nuevo escenario de políticas públicas surgido a raíz de la reforma constitucional de 1999.

4. Reforma constitucional de 1999, proyecto de reforma de la constitución del 2007, planes de la nación y ordenación del territorio

La descripción del nuevo escenario de políticas públicas que vive el país y que incide sobre la ordenación del territorio, tiene como punto de partida la reforma constitucional de 1999 que, en el 2000, dio lugar a la “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

Este nuevo texto constitucional dio cabida a dos principios en la ordenación del territorio: 1) ordenación del territorio como un derecho ambiental y 2) ordenación como competencia municipal más allá del ámbito urbano. Ello quedó expresado en los artículos 128 y 178 (numeral 1) del referido instrumento. Por un lado, se dio rango constitucional

a una política que se venía desarrollando en el país en el seno de la Ley Orgánica del Ambiente de 1976 y, por otro, se otorgó al municipio la competencia de ordenar su espacio no urbano.

A raíz de estas modificaciones se inician tres labores relevantes para la ordenación del territorio: i) propuesta de un Código Orgánico del Ambiente; ii) revisión y modificación de la Ley Orgánica del Ambiente y iii) revisión y propuesta de proyectos de modificación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

En el caso del Código Orgánico del Ambiente, el mismo se elaboró en el año 2000 pero nunca llegó a sancionarse. Según éste, la ordenación del territorio sería instrumento de la conservación, defensa, mejoramiento y restauración del ambiente, fundamentado en los mismos principios que establece la Ley Orgánica vigente.

De este instrumento vale destacar, en materia de ordenación del territorio: i) diferenciación de dos categorías de ABRAE (áreas naturales y áreas no naturales, sometidas a un régimen especial de manejo); ii) incorporación del espacio aéreo y subsuelo a los límites de las ABRAE terrestres, y de los espacios subacuáticos a las ABRAE marinas y acuáticas; iii) definición de los reglamentos de uso de la ABRAE, como instrumentos normativos dirigidos a la asignación de usos, identificación de actividades permitidas, restringidas y prohibidas y otorgamiento de contratos y concesiones para la prestación de servicios, entre otros; iv) incorporación de la Comisión Estatal de Ordenación del Territorio a la organización institucional; v) establecimiento de mecanismos de consulta pública de los proyectos de plan e vi) incorporación explícita de los planes estatales de ordenación del territorio dentro del sistema nacional de planes y de los gobernadores, como autoridades con competencias para su aprobación (Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial de la Asamblea Nacional, 2000).

La revisión y modificación de la Ley Orgánica del Ambiente, condujo a la sanción de un nuevo instrumento legal en materia ambiental en el año 2006, que estableció: i) la ordenación del territorio como herra-

mienta de la gestión del ambiente, junto con la planificación, la evaluación y el control; ii) el Plan Nacional de Ordenación del Territorio como instrumento fundamental de la planificación ambiental y iii) la autorización de actividades capaces de degradar el ambiente sólo cuando el uso sea conforme con los planes de ordenación del territorio (República Bolivariana de Venezuela, 2006).

Con relación a los proyectos de modificación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, se puede señalar que se han planteado 5 proyectos (2002, 2005, 2007, 2008, 2009), pero esto será tema de discusión en líneas posteriores.

Paralelamente a las modificaciones del ordenamiento jurídico nacional, se formula el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001 - 2007 y el Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001 - 2007, de tanta importancia para la ordenación del territorio como política, como lo fueron los planes de la nación durante el período de vigencia de la Constitución de 1961. El primero, porque retoma la estrategia del equilibrio territorial para modificar "...el patrón de poblamiento, consolidando y diversificando la actividad económica a lo largo del país en armonía con la vocación específica y ventajas comparativas de cada región..." (República Bolivariana de Venezuela, 2001: 133) y, el segundo, porque se formuló con la intención, entre otras, de alcanzar la descentralización desconcentrada a través del incremento de las actividades y del poblamiento en áreas desconcentradas, el aumento de la superficie ocupada y el mejoramiento de la infraestructura física y social (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001).

A raíz de la reelección del Presidente de la República en diciembre de 2006, se planteó la reestructuración política, económica, social, militar y territorial del país por medio de 5 motores de desarrollo, de los cuales surgieron importantes cambios en el enfoque de la ordenación del territorio.

El primer motor (Ley Habilitante) involucró 46 instrumentos legales, algunos con incidencia en la ordenación del territorio. Entre ellos desta-

can los vinculados a la materia agrícola, espacios acuáticos, transporte ferroviario, promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria, bosques y gestión forestal, y turismo, por mencionar algunos

La reforma constitucional, como segundo motor, aun cuando no llegó a concretarse por su rechazo en el proceso electoral de 2007, dio cabida a la adopción de un enfoque de control, dentro de la gestión territorial, puesto que se propuso modificar el Título II de la actual Carta Magna, “Del Espacio Geográfico y la División Política”, por “Del Espacio Geográfico y la Geometría del Poder” y de éste, particularmente el artículo 16, que plantea una nueva conformación del territorio nacional, a los fines político-territoriales, por medio de nuevas unidades territoriales.

Según dicho artículo, el Presidente de la República podría decretar ciudades comunales, regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que estableciera la Constitución y la ley, y con excepción de las ciudades comunales, el mismo tendría la potestad para designar y remover las autoridades respectivas, por un lapso máximo establecido por la ley.

Por su parte, la Nueva Geometría del Poder en tanto que cuarto motor vinculado a la ordenación del territorio, planteó adaptar a las necesidades de la población la distribución político-territorial del país y el gasto público, a fin de disminuir los desequilibrios entre zonas rurales y urbanas. Asimismo, cuestionó la subdivisión del territorio nacional en gran cantidad de municipios, en tanto que alimentaba la burocracia estatal. En este sentido se propuso dos objetivos: i) reducción del número de municipios y ii) creación de unidades territoriales con un régimen administrativo especial fundamentado en los consejos comunales (González, M. 2007).

Ante el rechazo de la reforma constitucional y la imposibilidad de materializar, por vía jurídica, los cinco motores del desarrollo, la administración central buscó su implementación a través del Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista (2007-2013) que propone una nue-

va geopolítica nacional con el fin de modificar la estructura socio-territorial del país para articular el modelo productivo por medio de ejes integradores, regiones programa, sistema de ciudades interconectadas y un ambiente sustentable (República Bolivariana de Venezuela, 2007). Derivan así, a partir de la reforma constitucional del año 1999, aspectos de destacar para abordar la discusión sobre los proyectos de modificación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio:

- La ordenación del territorio ya no sólo constituye una herramienta de la política ambiental para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, sino que es base para garantizar los derechos ambientales de los venezolanos.
- Los municipios son la unidad primaria de la ordenación del territorio.
- La búsqueda del equilibrio territorial continúa siendo el propósito central de la gestión territorial, pero sobre este se impone un nuevo enfoque de ordenamiento territorial caracterizado por el control del territorio. Un control que se plantea por medio de nuevas instancias de poder y de toma de decisiones, que se abocarán a la gestión de unidades territoriales creadas desde el nivel central.

5. Proyectos de modificación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio

Desde el nuevo texto constitucional de 2000, se han preparado y discutido, hasta en el seno de la comunidad institucional y académica, varios proyectos de ley para modificar la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística³.

La necesidad de llevar a buen término este proceso, está fundamentada en las siguientes premisas:

- Los cambios de carácter constitucional implican modificaciones del estamento jurídico vigente y ello incluye lo relativo a la ordenación del territorio y ordenación urbanística.
- La ordenación del territorio es el instrumento por excelencia para el cambio dirigido a revertir "...la tendencia histórica de uso y ocu-

pación irracional del territorio nacional por parte de los agentes sociales y naturales.” (Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial de la Asamblea Nacional, 2001: 4).

- La actualización de las bases legales de la ordenación del territorio, es central en el proceso de refundación de la República, en tanto que será el reordenamiento de la población, de los agentes productivos y de la infraestructura, lo que permitirá el nuevo modelo de desarrollo.
- La ordenación del territorio es una herramienta política que permite establecer reglas de conducta, tanto para el Estado como para la sociedad en general.

Bajo estas premisas y requerimientos surge una conclusión: los fundamentos legales de la ordenación del territorio y de ordenación urbanística deben ser revisados, repensados y fortalecidos.

Sin buscar hacer un cuestionamiento de los proyectos elaborados y discutidos, sino más bien una caracterización de sus contenidos, a continuación se presentan sus aspectos más relevantes.

5.1 Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación Territorial y Urbanística, aprobado en primera discusión en 2002, sin lograr pasar a segunda discusión.

Planteó hacer de la ordenación “...instrumento de cambio, dirigido a revertir, a través de la planificación, legislación y administración, la tendencia histórica de uso y ocupación del territorio nacional por parte de los agentes sociales y naturales.” (Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, 2002:2). Para ello, era “...imprescindible hacer un reordenamiento de la localización de la población, de los agentes productivos y de la infraestructura física existente en el territorio, a la luz del nuevo modelo de desarrollo sustentable.” (Ídem: 3).

Hace hincapié en el carácter innovador del proyecto sobre la base de: la búsqueda de un proceso descentralizado, ordenado, efectivo y gra-

dual de la ordenación territorial y urbanística, para fortalecer lo local; la incorporación de conceptos fundamentales en el ordenamiento; el estímulo de la participación ciudadana; el fortalecimiento de los instrumentos de política territorial y la reducción de la discrecionalidad administrativa (Ídem). En este sentido señala que "...la ordenación del territorio como proceso socio-político, no puede ser coercitiva y menos aun dentro de un régimen democrático, pues los patrones de vinculación hombre-naturaleza..., no pueden ser el producto de la imposición..." (Ibídem: 4).

Buscando así un cambio en la configuración del territorio nacional que, vale señalar, es un propósito de más de 40 años de planteamientos sin resultados satisfactorios aún, este proyecto de ley se estructuró en 8 títulos y 241 artículos.

A partir de éste se consideró que finalmente se lograba regular la ordenación del territorio y la ordenación urbanística en el marco del desarrollo sustentable, al incorporar nuevos medios para articular la planificación de la ordenación del territorio con la planificación del desarrollo sustentable. Sin embargo, las discusiones sobre el mismo llevaron a identificar fuertes debilidades e inconsistencias que impidieron su cristalización en una nueva ley orgánica en materia de ordenación territorial y urbanística.

5.2 Proyecto de Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, aprobada en Asamblea Nacional en agosto de 2005 y derogada en febrero del 2007, después de dieciocho meses de vacatio legis⁴ que nunca permitieron su puesta en vigencia.

Estructurado en 11 títulos y 190 artículos, este proyecto se presenta con la intención de regular la planificación y gestión de todo aquello relacionado con el uso y el aprovechamiento del territorio nacional y sus recursos.

A diferencia del conjunto de proyecto de leyes que se han planteado en esta materia, las publicaciones que se manejan sobre éste carecen

de exposición de motivos, lo que impide reconocer cambios de enfoques teóricos y políticos. No obstante, se puede señalar que muestra entre sus particularidades, que su nombre hace alusión específica a la programación de la ordenación del territorio como una materia a regular. Al respecto Rojas (2006) señala que ello se refiere a la elaboración de planes dentro del proceso de ordenamiento territorial; sin embargo, ello no puede considerarse como nuevo, en tanto que la Ley vigente, además de incluir lo relativo a la evaluación, el seguimiento y el control de la ordenación, también contiene lo atinente al sistema de planes, su formulación y su puesta en ejecución.

En sintonía con su predecesor, este proyecto mantiene como criterio dentro de su articulado el equilibrio territorial, en este caso, bajo la premisa de permitir "...modificar el patrón de ocupación territorial, consolidando y diversificando las actividades económicas en armonía con la vocación específica y ventajas comparativas de cada espacio..., racionalizando los criterios de inversión, distribución y recaudación de recursos públicos e incentivando la inversión privada."(art. 6).

Aun cuando el proyecto fue ampliamente discutido y las razones que llevaron a su aprobación y sanción en el 2005 son claras, las que condujeron a su derogación no lo son. De hecho, Brewer (2007) señala que la ley tantas veces diferida, fue derogada sin exponer con certeza los motivos de ello, dejando nuevamente sin cristalización, el propósito de reforma de la legislación en materia de ordenación del territorio.

5.3 Proyecto de Ley Orgánica para la Gestión y Ordenación del Territorio de febrero de 2007.

Inmediatamente después de derogada la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, la Comisión de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio, presenta a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica para la Gestión y Ordenación del Territorio. Probablemente, ante la negativa recibida por la propuesta de reforma constitucional del referendo de 2007, la misma fue vista como un medio para implantar las propuestas que, en materia

territorial, contenía ésta.

Ahora con 236 artículo y 9 títulos, este proyecto constituye el primero en esta materia en el que se expone explícitamente la “construcción de un espacio geográfico socialista” como propósito a alcanzar, en esta ocasión, a partir de la re-estructuración el territorio nacional en torno a ejes de desarrollo territorial, regiones programa, sistemas urbano-rurales y las ABRAE, primado por el enfoque del equilibrio territorial.

Aquí la ordenación del territorio, desde la perspectiva teórica, es vista como una estrategia política de primer orden para la Refundación del Estado, que orienta la distribución espacial del desarrollo y el logro del modelo de desarrollo asumido, en donde prava una visión geopolítica orientada por una nueva manera de distribuir el poder, sobre una estructura territorial que permite hacer vinculante la estrategia de construcción de un espacio geográfico socialista (Ídem).

Es de destacar que en este nuevo intento, el proyecto de ley radicaliza el enfoque en materia de equilibrio territorial, en tanto que señala que la ordenación debe dirigirse a “...erradicar los hechos y las causas que favorezcan las desigualdades territoriales derivadas de la localización de las actividades productivas, por lo que deben responder a la vocación específica y ventajas comparativas de cada espacio...” (art. 2).

5.4 Proyecto de Ley Orgánica para la Gestión y Ordenación del Territorio, aprobada en primera discusión en septiembre de 2008.

Derivada del proyecto anterior, este contiene 206 artículos organizados en los mismos 9 capítulos. Se caracteriza por mantener la visión de la ordenación del territorio como una estrategia de orientación de la distribución espacial del desarrollo.

De manera general se puede decir que, mantiene el enfoque político asumido en el proyecto anterior e incorpora unas de tipo técnico, dirigidas a esclarecer lo relativo a la nueva estructura territorial que se plantea superponer a la constitucionalmente establecida.

Respecto a esta última, destaca particularmente la inclusión de la denominada “área funcional” o “espacio funcional” como criterio de clasificación de los territorios, en el que prima una organización dada por “... redes, cuyos nodos operan en escalas diferentes y cuyas relaciones constituyen la capilaridad del territorio, articulándolo y estructurándolo al mismo tiempo” (Comisión Nacional de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio, 2008: 5). De esta manera, sobre la organización territorial preexistente, se superpondrá una definida sobre la base de redes a diversas escalas, en torno a las cuales el Estado ejecutará la política de desarrollo y consolidación territorial.

Derivan de lo anterior, unidades territoriales distintas a las regiones administrativas, los estados y los municipios, que podrán incluir una o más de éstas, para crear regiones funcionales (regiones programa, según la versión 2007), distritos productivos y ejes de desarrollo.

En la misma se afirma que, como proyecto, representa un cambio radical respecto al sistema de ordenación territorial vigente, a razón de que “...imprime coherencia y racionalidad a la acción territorial, con criterio holístico y sistémico, y no continúa fomentando el crecimiento descontrolado de nodos inconexos, cuya dinámica instaura una absoluta desnaturalización del Estado y sus instituciones.” (Ídem).

5.5 Proyecto de Ley Orgánica para la Gestión y Ordenación del Territorio, julio 2009.

Siendo continuación del proyecto 2008, este incluye 3 artículos adicionales (debido a la repetición de artículos) y mantiene la estructura fijada desde el proyecto del 2007 así como los fundamentos teóricos, técnicos y políticos.

En este caso, se mantienen las regiones funcionales que, en la versión de 2007, fueron denominadas regiones programa, concebidas como unidades en las cuales es posible la creación y consolidación de cadenas productivas, como “...fundamento de la estructura social y económica, y de los planes de inversión del Estado venezolano en infraestructura,

equipamiento y servicios” (art. 54).

6. Aspectos más relevantes de los cambios introducidos en los proyectos propuestos

A los efectos del interés de este artículo, un *territorio* se define como “Circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga.” (DRAE. 2001). De ello se desprende que un territorio es producto del desarrollo de políticas públicas, vale decir, su conformación y delimitación es consecuencia de una decisión que proviene, fundamentalmente, del gobierno, pero que debe tener legitimidad social a través de la consulta pública. Por tanto, la configuración territorial nacional, producto de decisiones del gobierno, reflejará la óptica, orientaciones y propósitos que animan la gestión pública de quienes, dentro del Estado, ejercen el poder.

Como ya se ha discutido, la LOPOT ha sido objeto de diferentes proyectos de revisión y modificación, que introducen cambios radicales en la concepción y desarrollo de esta materia. De ellos, son de fundamental interés para esclarecer los propósitos que han animado sus contenidos: 1) la contradicción entre el propósito regulador u orientador de la ordenación del territorio; 2) las unidades territoriales susceptibles de ordenamiento; 3) las nuevas unidades territoriales no susceptibles de ordenamiento y 4) el carácter centralizador en la distribución de funciones a las unidades territoriales no susceptibles de ordenamiento del territorio.

En este punto, se denominarán “unidades territoriales o de territorio”, a cada una de las categorías de territorios que se incluyen en los diferentes proyectos de Ley en revisión, independientemente de si son o no, susceptibles de dotación de planes de ordenación del territorio.

6.1. Contradicción entre el propósito regulador u orientador de la ordenación del territorio

Cuando, como ya se señaló, en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación Territorial y Urbanística (2002) se indica que la ordenación, como proceso socio político, no puede ser coercitiva y menos aun dentro de un régimen democrático, se incurrió en un error conceptual de impredecibles consecuencias en su aplicación práctica, que se repitió en los sucesivos proyectos de ley.

Como en todo proceso socio político, la participación ciudadana en la formulación de instrumentos de gestión pública no sólo es deseable sino absolutamente necesaria, para dotarlos de viabilidad social y de legitimidad. Sin embargo, ello no elimina la necesidad de hacer de obligatorio cumplimiento aspectos importantes vinculados a los mismos.

En su ejecución práctica, la ordenación del territorio genera tantas contradicciones entre los intereses de los actores sociales, que es una fuente permanente de conflictos entre quienes se oponen al logro de sus propósitos y los que necesitan conseguir mejoras sustanciales en su calidad de vida. Por ello, la regulación y, de esta manera, el control son necesarios y hasta fundamentales.

Por tanto, si bien los instrumentos de gestión deben ser producto de la participación y del consenso entre los actores, en el caso de la ordenación del territorio, su aplicación práctica cotidiana, debe estar estrictamente regulada y ser coercitiva pues, de lo contrario, se corre el grave riesgo de que en cada caso y por razones circunstanciales, se discuta si lo estipulado se debe cumplir o no. No en vano la LOPOT estableció, de manera inequívoca, que la ordenación del territorio tiene un carácter regulador en materia de asignación de usos a los territorios y, en consecuencia, esta política es de naturaleza coercitiva.

En desatención a esta condición, a partir del proyecto del 2007, a la ordenación se la califica como “estrategia política del Estado para orientar” (art. 5) y no como política de regulación y promoción, tal y como lo

establece el artículo 3 de la Ley vigente.

Ahora bien, contrario a esto, a los fines de crear un instrumento que permitiese instaurar el modelo territorial pretendido, los proyectos de ley a partir del año 2007 plantean la modificación de la distribución del poder sobre el espacio, por medio de diversos mecanismos de control, llamando la atención el hecho que en este caso sí tuviera cabida la regulación.

Esta particularidad permite pensar que se ha procurado utilizar el proceso de reforma de la LOPOT para instaurar instituciones públicas que permitan implantar un modelo de desarrollo no avalado popularmente y que, frente a este propósito, no se duda en acudir a un proceso directo y explícito de naturaleza coercitiva, para lograr unos cambios en el seno de la sociedad que sí debieron ser producto del consenso.

Además, amén de la calificación de “estrategia”, en todos los proyectos analizados se mantienen regulaciones de carácter coercitivo, sobre procedimientos administrativos propios de la ordenación del territorio. Asimismo, en el articulado, la naturaleza reguladora aparece sistemáticamente, por lo que no se entiende la imposición de un concepto que no se arraiga en el desarrollo de la Ley.

6.2. Indefinición del sistema de planes

En la Ley vigente, el sistema de planes de ordenación del territorio está constituido por 6 categorías claramente dimensionadas, como se muestra en la Figura 1.

En el proyecto de Ley del 2002, se establecieron 8 categorías de planes entre los que destacan, por su novedad, los planes municipales de ordenación del territorio y los planes correspondientes a las Áreas Naturales Protegidas y a las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), a razón de una modificación sustancial en el sistema de ABRAE vigente⁵.

Por su parte la Ley de 2005, instauró un nuevo sistema de planes dis-

criminado en cuatro categorías: planes nacionales, planes regionales y estatales, planes municipales y los demás planes que demandara el desarrollo integral del país.

Como innovación en este proyecto se presentan los denominados “planes particulares” que introducen una modalidad de, valga la incongruencia, planificación ocasional. Definidos en el artículo 68 como “instrumentos de planificación de estructura flexible”, éstos se caracterizan por responder a coyunturas en ámbitos urbanos y por ser de aprobación expedita para dar concreción espacial a políticas de interés nacional, susceptibles de actualización de acuerdo con la dinámica urbana (art. 70) y contentivos de lineamientos para la inversión pública y de orientación para la inversión privada.

Estando estos planes dentro de los denominados planes nacionales y pudiendo corresponder a cualquier materia propia de la Administración Pública considerada de interés nacional, su carácter vinculante y coordinador representa, por su condición centralizadora, una inconsistencia respecto al principio de descentralización desconcentrada, incluido en el artículo 5 del proyecto en cuestión.

A partir del proyecto del 2007, el denominado sistema integrado de planes de ordenación del territorio pasa a estar conformado por 13 categorías (art. 93). Se incorporan como nuevos el Plan Nacional de las Zonas Costeras, el Plan de Ordenación del Territorio Municipal, el Plan Nacional de Ordenación Urbana y el Plan Nacional de Ordenación Rural. Entre éstos, sólo para el plan municipal se establecen los procedimientos para su creación.

En 2008, la nueva versión de proyecto el sistema de planes se reduce a 11 categorías, al eliminar los planes particulares y los planes sectoriales. De ello, destaca que no se hace una referencia particular a tal supresión en la respectiva Exposición de Motivos.

Por último, en la versión 2009, en el artículo 75, se mantiene el sistema propuesto en 2008, con la ventaja que se subsanan las debilidades en

torno a la especificación de procedimientos.

Como resulta evidente, por los cambios en el sistema de planes pareciera que aun no existe claridad alguna en cuanto a los instrumentos de gestión que permitirán la implementación de la nueva ley orgánica.

6.4. Las unidades territoriales no susceptibles de ordenamiento

Cuando se habla de unidades territoriales no susceptibles de ordenamiento, se hace referencia a porciones del territorio nacional, delimitadas con fines específicos por el Presidente de la República y previstas en los proyectos de modificación de la LOPOT, para las cuales no se establecen los planes de ordenación del territorio que permitan al Estado ejercer las competencias administrativas propias de esta materia. Llama la atención de ello, el que un proyecto de ley en esta materia, incluya unidades territoriales cuyo propósito no sea precisamente la ordenación territorial.

Si bien la Ley vigente establece la posibilidad de crear regiones por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros, ello únicamente es posible a los efectos de la ordenación del territorio (art. 10) y sus alcances, en el desarrollo de la norma, no desbordan esta materia. Asimismo, aun cuando el artículo 14 incluye los planes sectoriales, los mismos deben regularse por medio de planes de ordenación del territorio.

La sustancial diferencia entre lo que se propone y la Ley vigente, conduce a pensar que si precisamente el instrumento fundamental de la ordenación del territorio es el plan, la inclusión en una ley de ordenación del territorio de unidades no susceptibles de ser administradas bajo los mismos, busca propósitos diferentes a los que ésta persigue.

En los Antecedentes de la Exposición de Motivos del proyecto 2007 se indica, con respecto a la derogación de la Ley del 2005, que en la misma no se contempló "...una revisión de la estructura territorial del país, es decir, un plan de ordenación del territorio y una ley que los regule..." (Comisión

Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial, 2007: 2) y que en atención a ello "...se propone la **Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio**, con el contenido político y la estructura requerida para conducir la política pública hacia la construcción del espacio geográfico socialista." (Idem).

De esta manera, la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio, reconoce que el proyecto del 2005 no constituye el instrumento indicado para lograr la construcción del espacio socialista aspirado y, por tanto, el nuevo proyecto sí lo permitirá.

Queda signado así uno de los propósitos fundamentales que anima el proyecto del 2007 y sus sucesivas versiones, en su naturaleza y objetivos políticos: lograr una organización territorial rechazada en el *referéndum* constitucional de 2007, puesto que cabe preguntarse por la viabilidad de un proceso de ordenación en el que las unidades territoriales, no tienen para sí mismas, otra instancia de control que la más alta jerarquía del Poder Ejecutivo Nacional, ejercida directamente o a través de las autoridades de región.

Esta es la razón que permite comprender por qué, entre los proyectos 2007, 2008 y 2009 existen variaciones sustanciales en las unidades territoriales no sujetas a planes de ordenación del territorio.

En el aparte "Consideraciones Políticas" de cada una de las exposiciones de motivo de los proyectos 2007, 2008 y 2009, destaca: "Si las Leyes son los instrumentos que regulan las opciones sociales, económicas, políticas y geopolíticas contenidas en la Constitución Nacional, deben entonces tomar como fundamento, los principios que rigen esas nuevas opciones. La Ley de Ordenación y Gestión del Territorio debe considerar, en consecuencia, los componentes fundamentales de la nueva estructura territorial propuesta como objetivo estratégico..." (Ibidem: 3). No obstante el problema radica en que no existe una nueva estructura territorial constitucionalmente válida y tampoco se indica a cuáles opciones de la Carta Magna se hace referencia.

El proyecto 2007 propuso tres unidades territoriales no consideradas en la LOPOT, de las cuales dos no eran susceptibles de desarrollo y ejecución de planes de ordenación del territorio: los Ejes de Desarrollo Territorial (art. 46) y la Región Programa⁶ (art. 47).

Con posterioridad al *referéndum* que negó la reforma constitucional, se produjo la versión del proyecto 2008, con importantes cambios en cuanto a las unidades en cuestión.

En primer lugar destaca que en este proyecto, en el Título V referido al Sistema Nacional de Ordenación del Territorio, Capítulo II “De las Unidades de Ordenación del Territorio”, artículo 50, sólo se haga referencia a la denominada organización regional del territorio y no se incluyan las ABRAE como forman parte sustancial de las mismas, dejándolas para el Capítulo III. En segundo lugar, resaltan los cambios en las unidades territoriales no susceptibles de planes de ordenación, particularmente lo relativo a los llamados Distritos Productivos (art. 55), que se unen a los Ejes de Desarrollo Territorial (art. 51) y la Región Funcional (art. 52).

En el caso de los Ejes de Desarrollo no se establece bajo cuáles criterios se crearían y tampoco se les incluye entre las unidades de ordenación del territorio del artículo 50. Por su parte, la Región Funcional, según el artículo 53, estaría determinada por la concurrencia de tres criterios: i) que constituyan espacios geográficos con condiciones semejantes; ii) que haya continuidad espacial y iii) que tengan un centro de servicio capaz de actuar como integrador y promotor del proceso de desarrollo y ocupación del espacio.

Para el desarrollo de políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo de estas regiones, la Presidencia de la República podría designar una Autoridad Regional (art. 19). Las competencias, en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional tienen un marcado acento centralizador y controlador de la gestión de los órganos y entes del Estado en el ámbito de su jurisdicción, así como de las organizaciones comunitarias, puesto que se rigen por las orientaciones, ordenes o instrucciones de la

Presidencia de la República o de la Vicepresidencia Ejecutiva, y abarcan aspectos tan específicos como la proposición de nombramiento o remoción de los funcionarios del Ejecutivo Nacional.

Finalmente, en tercer lugar, está lo relativo a los Distritos Productivos (art. 55) cuyos límites podrían coincidir con los límites político-territoriales de estados, municipios o dependencias federales que lo integran o, en su defecto, ser establecidos de acuerdo al sistema de coordenadas geográficas o considerando criterios geográficos asociados a accidentes físico naturales (art. 56).

En el artículo 25 del proyecto en cuestión se dispone que la Autoridad Distrital fuera designada por la Autoridad Regional y las competencias de ésta guardan similar relación a las que la vinculan con las máximas jerarquías del Ejecutivo Nacional.

En el proyecto de Ley del 2009 nuevamente se modifican de manera sustancial los tipos de territorios no sujetos a planes de ordenación, así como los propósitos de los mismos. Destaca en este caso, que se incorporan las llamadas “unidades de gestión” (art. 52) conformadas por Regiones Funcionales, Distritos Productivos, Comunas así como por las derivadas de la división político territorial y se dejan como unidades de ordenamiento los estados, los municipios y las ABRAE.

En esta versión se mantienen los Ejes de Desarrollo Territorial, incorporándose a estos los planes de inversión del Estado venezolano en infraestructura, equipamiento y servicios (art. 55) que, como materia correspondía en el proyecto 2008, a las Regiones Funcionales. Asimismo, una nueva figura aparece: los Corredores Estratégicos y a diferencia del proyecto 2008, en el que los Distritos Productivos surgían de decisión de la Presidencia de la República, en la versión 2009 éstos, junto con los primero, son creados, suprimidos o modificados por el Ejecutivo Nacional a instancia de la Autoridad Regional (art. 60).

Por último, se incorpora como nuevo ámbito la comuna, definida como “...espacio sociopolítico definido por la integración de comunidades

vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos, y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que les sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica.” (art. 61).

Destaca así de las múltiples e intrincadas modificaciones en las unidades territoriales no sujetas a planes de ordenación del territorio, una expresa indefinición en la base territorial que sustentará el modelo territorial socialista.

6.5. El carácter centralizador en la distribución de funciones a las unidades de ordenación del territorio

De la revisión de los proyectos 2007, 2008 y 2009, queda claramente evidenciada la intención de establecer nuevas instituciones cuyo ámbito territorial, a excepción de las comunas, es decidido desde la Presidencia de la República, directamente o a través de instancias del nivel central bajo su jurisdicción directa y que sus contenidos, no se corresponden coherentemente con el Plan Nacional Simón Bolívar 2007-2013, en el cual el desarrollo es calificado como sustentable y endógeno.

En su concepción más sencilla, el desarrollo endógeno es un estilo de desarrollo en el que las comunidades despliegan sus propias propuestas, el liderazgo nace de la comunidad y las decisiones parten de ella misma. El mismo funciona si, a partir del reconocimiento de las posibilidades reales que derivan de sus características y condiciones, se potencian las mismas y se superan las limitaciones recurriendo, fundamentalmente, a los recursos y saberes propios y al establecimiento de relaciones funcionales con otras comunidades, a través de las cuales, las ventajas de unas contribuyen a superar las limitaciones o carencias de las otras.

En discordancia con esta concepción, las unidades territoriales que no son susceptibles de ser reguladas a través de planes de ordenación del territorio, se presentan totalmente alejada de la noción de lo “endógeno”, debido a que, más que estimular la participación y decisiones comunita-

rias, se rigen por un sistema de decisiones y unos mecanismos de control, que tienen en la Presidencia de la República un árbitro omnipotente.

En contradicciones como la expuesta, estriba la imposibilidad de plasmar, en la práctica, un proceso que pretende cambios sociales profundos, pero en el que el discurso de sus propugnadores corre perpendicular a sus acciones. La revisión de la LOPOT ha sido escenario para que un proceso técnico, legal y administrativo como la ordenación del territorio, cuyo propósito último es el mejoramiento sostenido de la calidad de vida de las comunidades, se haya pretendido utilizar para desarrollar instituciones públicas destinadas a incrementar la densa concentración de poder que ya existe en Venezuela.

7- Consideraciones finales

En definitiva, luego de muchos avatares y un proceso inconsistente, se arriba a mediados de 2011 sin que se conozca, a ciencia cierta, cuál será la ley que sustituirá a la LOPOT, lo que pareciera indicar que no hay seguridad en los proponentes, respecto a la Ley necesaria. Desde el último proyecto conocido, nuevas leyes han incluido parte de la materia que, en relación con las unidades territoriales no sujetas a planes de ordenación del territorio, estaban ya consideradas por éste.

En la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2010), se incluyen directamente los Distritos Motores de Desarrollo (art. 6) a ser creados por la Presidencia de la República, para impulsar "...proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo." En esta Ley, se establece que la sociedad organizada está constituida por los consejos comunales, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular (art. 4), hacia los que se transferirán competencias y atribuciones de las entidades territoriales, como parte del cometido del Consejo Federal de Gobierno (art. 2).

El 21 de diciembre de 2010, se publica en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana la Ley de las Comunas, la cual regula un tipo de organización social que aparece en los últimos proyectos de revisión de la LOPOT.

No se conoce, desde el 2009, nuevas versiones del proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio o un nuevo proyecto. Probablemente, el impulso recibido para la actualización legislativa de esta materia, no estaba en la materia misma ni en responder a un mandato constitucional, sino en crear fundamentos legales para un control amplio de los territorios desde el Ejecutivo Nacional.

Llama la atención, como un elemento que se suma al estado de incertidumbre respecto a los propósitos que el gobierno persigue en materia de ordenación del territorio, el cambio experimentado en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, aprobado el 22 de diciembre de 2010, en el que la misma es trasladada desde la Comisión Permanente de Ambiente a la Comisión Permanente de Defensa y Seguridad, en abierta contradicción con el mandato constitucional que la designa como parte de los derechos ambientales de los venezolanos y con la LOA (2006).

Así mismo parece que, si bien se menciona casi hasta como un cliché lo relativo al “desarrollo territorial equilibrado”, éste no parece ser precisamente el motor de la reforma, lo que permite suponer que se dejaron atrás las razones que inicialmente motivaron la revisión y modificación de la Ley vigente.

De ser correcto el panorama antes expuesto, seguramente se continuará aplicando, en ordenación territorial, la vieja Ley de 1983, de la que, en escenarios de voluntad política y claros propósitos de gestión ambiental, ha dado útiles frutos al proceso de desarrollo nacional.

8. Notas al final.

- 1 Profesora Asistente del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. E-mail:bourgoïn@ula.ve
- 2 Ingeniero IV del Instituto Nacional de Parques. Dirección Regional Mérida-Táchira-Trujillo-Barinas. Mérida, Venezuela. Email:elides.aquiles@gmail.com
- 3 Los cambios respecto al tema de la ordenación urbanística no serán tocados en esta oportunidad.
- 4 Originalmente en las disposiciones finales de esta ley, se establecieron seis meses de *vacatio legis*. Cumplido el plazo, se hizo una reforma de la misma, para darle un nuevo plazo de seis meses y, vencido éste, se realizó una nueva reforma para otro semestre adicional. Finalmente, fue derogada por medio de una ley en 2007.
- 5 A partir del artículo 23, el proyecto en cuestión divide artificialmente a estas áreas en: Áreas Naturales Protegidas y Áreas Bajo Régimen de Administración Especial; discriminación ésta que se considera contraria a la noción de integralidad con la que debe ser visto el territorio y el proceso de desarrollo, contenida en la LOPOT, según la cual, los aspectos ambientales, sociales y económicos deben recibir similar jerarquía, para el logro de la sustentabilidad.
- 6 La Región Programa constituye lo que en los proyectos 2008 y 2009 se optó por denominar Región Funcional.

9.Referencias bibliográficas

- Brewer-Carías, Alan (1988). **Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.** Estudios e índice alfabético. Colección Textos Legislativos N° 3. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- (2007). **El curioso e insólito caso de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, sancionada en septiembre de 2005 y derogada en febrero de 2007, sin haber entrado en vigencia.** Revista de Derecho Público, 109 (enero-marzo). Caracas, Venezuela. 65-71.

- Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (1988). **Bases del plan nacional de ordenación del territorio. Síntesis.** Mimeo. Caracas, Venezuela. 34 pp.
- Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial. 2001. **Anteproyecto de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.** Subcomisión de Seguimiento, Evaluación y Control. Asamblea Nacional. Mimeo. Caracas, Venezuela. 15pp.
- Comisión de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial. 2000. **Código Orgánico del Ambiente.** Caracas, Venezuela. Mimeo. 201pp.
- . 2002. **Proyecto de “Ley Orgánica para la Ordenación Territorial y Urbanística”.** Subcomisión de Ordenación del Territorio. Asamblea Nacional. Caracas, Venezuela. Mimeo. 53pp.
- . 2007. **Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio.** Subcomisión de Ordenación del Territorio. Asamblea Nacional. Caracas, Venezuela. Mimeo. 49pp.
- . 2008. **Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio.** Subcomisión de Ordenación del Territorio. Asamblea Nacional. Caracas, Venezuela. Mimeo. 62pp.
- . 2009. **Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio.** Subcomisión de Ordenación del Territorio. Asamblea Nacional. Caracas, Venezuela. Mimeo. 56pp.
- González, Miguel. 2007. **Los cinco motores.** On line: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/5060043.asp>. (consultado el 24 de abril de 2011)
- Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2001. **Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001–2007.** On line: http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/gobierno_al_dia/docs/DesarrolloRegional.pdf (consultado el 24 de abril de 2011).
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. 1977. **Ordenación de la Ocupación del Territorio.** Simposio Programas Básicos. Caracas, Venezuela. Mimeo.
- República Bolivariana de Venezuela. 2000. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.** Gaceta Oficial N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.
- . 2001. **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001 – 2007. Líneas Generales.** On line: http://www.portaleducativo.edu.ve/Políticas_edu/planes/documentos/PlanDesarrolloESN-2001-07.

- pdf (consultado el 24 de abril de 2011).
- , 2005. **Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio**. Gaceta Oficial N° 38.279 del 23 de septiembre de 2005.
- , 2006. **Ley Orgánica del Ambiente**. Gaceta Oficial N° 5.833 Extraordinario del 22 de diciembre de 2006.
- , 2007. **Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista 2007 – 2013**. On line: <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/noticias-view/shareFile/PPSN.pdf> (consultado el 24 de abril de 2011).
- , 2010. **Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno**. Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario del 22 de febrero de 2010.
- , 2010. **Ley de las Comunas**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación. 1962. **Plan de la Nación 1963-1966**. Caracas, Venezuela.
- República de Venezuela. 1960. **Ley de Reforma Agraria**. Gaceta Oficial N° 611. Extraordinario del 19 de marzo de 1960.
- , 1966. **Ley Forestal de Suelos y de Aguas**. Gaceta Oficial N° 1.004 Extraordinario de fecha 26 de enero de 1966.
- , 1976. **Ley Orgánica del Ambiente**. Gaceta Oficial N° 31.004 del 16 de junio de 1976. Caracas, Venezuela.
- , 1983. **Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio**. Gaceta Oficial N° 3.238 Extraordinario de fecha 11 de agosto de 1983.
- Real Academia Española. 2001. **Diccionario de la lengua española**. 22da Edición.
- Rojas, José. 2006. **Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio**. Revista Geográfica Venezolana, 47(2). Mérida, Venezuela. 299-302.
- Salas-Bourgoïn, María. 2011. **Ordenación del territorio en Venezuela: incoherencias y contradicciones actuales**. Revista Cuadernos del Cendes, N° 76, enero-abril 2011.