

## Lineamientos para la reconstrucción histórica de la política de ordenación del territorio en Venezuela, con fines de observación territorial

### Guidelines for the historic reconstruction of the land-use planning policy in Venezuela, for land observation

*María Andreina Salas-Bourgoin<sup>1</sup>*

#### **Resumen**

Los lineamientos para la reconstrucción histórica de la política de ordenación del territorio en Venezuela constituyen una propuesta para realizar, desde la escala nacional, una retrospectiva con miras a sustentar un observatorio territorial. Es la visión de quienes consideran que observar, requiere primero dilucidar qué observar y en función de qué observar; lo que -valga decir- sólo es posible si se mira el pasado. Estructurados en cinco fases, estos lineamientos no sólo sugieren los aspectos en los cuáles deberían hacerse hincapié al momento de reconstruir antecedentes, origen, estrategias y evolución de la ordenación del territorio en el país, sino que también aportan algunos elementos característicos de estos tópicos, a manera de descripción general, y lista algunas de las fuentes documentales esenciales para su revisión detallada.

**Palabras clave:** Política de ordenación del territorio; reconstrucción histórica; configuración territorial.

#### **Abstract**

The guidelines for the historical reconstruction of the land-use planning policy in Venezuela constitute a proposal to carry out, at a national scale, a retrospection to sustain a land observatory. It is the view of those who consider that observing requires, firstly, clarifying: what to observe and regarding what; which is only possible if you look back at the past. Structured in five stages, these guidelines not only suggest aspects on which emphasis should be put when reconstructing the precedents, origins, strategies and evolution of the land-use planning in the country, but they also provide some characteristic elements of these topics, by way of a general description, and they list some of the essential documentary sources for its detailed revision.

**Keywords:** Land-use planning policy; historical reconstruction; land configuration.

<sup>1</sup> Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales, Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. E-mail: bourgoin@ula.ve  
 Este trabajo fue presentado en el 1er Workshop del Observatorio Iberoamericano de Desarrollo Territorial, celebrado en la Universidad de Cuyo, Mendoza, Argentina, en el mes de diciembre de 2009.

## Introducción

Observar y hacer seguimiento a la ordenación del territorio de un país implica el registro y la actualización de indicadores que denoten, espacial y temporalmente, las características y los cambios tanto de la política como de los impactos generados de su implementación. Sin embargo, cuando esa labor no ha sido llevada a cabo, el punto de partida debe ser una retrospección que permita identificar, del cúmulo de información posible, la realmente pertinente a los fines de construir la base de datos que sustentará el observatorio.

El caso venezolano es uno de éstos en los que se carece de este tipo de registro. Esto hace que la implementación de un observatorio territorial en el país, deba iniciarse con la retrospección de la política de ordenación del territorio y de sus impactos, mediante la revisión sistemática de sus antecedentes, su origen y su evolución, para desentrañar a partir de ello, los aspectos sociales, económicos, ambientales, políticos y territoriales que serán, posteriormente, centro de seguimiento.

Partiendo de este hecho, se proponen un conjunto de lineamientos para abordar la retrospección de la ordenación del territorio en Venezuela a los fines de identificar cual deberá ser el foco de atención de un observatorio territorial en el país. Si bien pudieran tomarse como referencia trabajos hechos con anterioridad para otros países, los procesos de construcción e implementación de la ordenación del territorio como política no son iguales de un lugar a otro y, por tanto, a los fines de observación territorial, será necesario detectar lo realmente pertinente al caso venezolano.

La construcción de la mencionada retrospección deberá sustentarse en tres condiciones de partida:

- a) centrarse en los objetivos, metas, estrategias, instrumentos y acciones implementadas para incidir en la configuración territorial del país;
- b) acotar temporalmente el estudio de estos aspectos al período 1960-1998 en atención a que durante el mismo, se definió la política nacional de ordenación del territorio;
- c) iniciar la labor retrospectiva de la ordenación del territorio a escala nacional para, en una primera etapa, organizar y sistematizar la información que permita generar una base de datos referencial, replicable a escala regional.

De esta manera, se plantea como fase primaria del establecimiento de un observatorio territorial en el país:

- a) el estudio, a escala nacional, de la historia de la política de ordenación del territorio;
- b) la identificación y caracterización de los impactos generados por su implementación;
- c) el diseño de indicadores que permitan hacerle seguimiento futuro a los aspectos fundamentales de la política.

En este sentido, lo que a continuación se presenta, es un conjunto de lineamientos para que, desde la escala nacional, se puedan identificar los aspectos vinculados a la política de ordenación del territorio que deberán revisarse y registrarse, temporal y espacialmente, para crear la línea base del futuro observatorio territorial, prestando atención a las premisas anteriormente expuestas.

### **Retrospección de la ordenación del territorio en Venezuela: un sistema de preguntas claves**

Reconstruir la historia de la ordenación del territorio en el país para generar la línea base que sustentará un observatorio territorial, requiere dar respuesta a un sistema de preguntas claves en torno al origen y evolución de la misma en el contexto nacional, y a los impactos generados por su implementación. Este sistema de interrogantes debería incluir, entre otras, las siguientes cuestiones:

#### *Antecedentes*

- a) ¿Cuáles fueron las políticas públicas con incidencia en la configuración territorial, que antecedieron a la ordenación del territorio en el país?
- b) ¿Cuáles fueron los impactos territoriales generados por esas políticas?

#### *Origen*

- a) ¿Cuáles fueron los hechos vinculados al origen de la ordenación del territorio como política nacional?
- b) ¿Cuáles fueron los objetivos que debía cumplir la ordenación del territorio en el país?
- c) ¿Cuáles fueron las estrategias formuladas, los instrumentos previstos y los actores involucrados en su implementación?
- d) ¿Cuál fue la organización territorial que se pretendió modificar o controlar por medio de la ordenación del territorio y cuál fue la que se esperó lograr?

#### *Evolución*

- a) ¿Se crearon e implementaron los instrumentos (legales, de gestión e institucionales) previstos para aplicar la política de ordenación del territorio?

- b) ¿Cuál fue la configuración territorial resultante de su implementación?
- c) ¿Se han planteado cambios en los principios de la política de ordenación del territorio?
- d) ¿Cuáles han sido estos cambios?

La respuesta a estas preguntas conduciría indefectiblemente a un análisis de tipo diacrónico, con dos bondades: primero detectar los aspectos claves a estudiar para reconstruir la historia de la política de ordenación del territorio en el país y segundo permitir un posterior seguimiento por medio de un observatorio territorial.

Dicho *observatorio territorial* estará dirigido a detectar cambios de enfoques, logro de objetivos, efectividad e impactos. En otras palabras, nivel de cumplimiento, impactos en la configuración territorial, así como aciertos y desaciertos en el diseño e implementación de la política. Desde esta perspectiva, el momento de corte de la reconstrucción histórica (1998) representaría el momento de partida de la observación.

A manera de antecedentes, y de forma breve, se presentarán algunas referencias, tanto de aspectos cuya revisión es fundamental para dar respuesta a sendas preguntas, como de los documentos que son de consulta obligatoria en tal labor.

### **El marco de políticas que antecedió a la ordenación del territorio en Venezuela**

Los antecedentes de la ordenación del territorio en el país no son de reciente data. Constituyen referencia de ello las acciones dirigidas a segregar ciertas porciones del territorio nacional de la dinámica económica y social del país, por medio de la creación de áreas naturales protegidas durante la década de los años 1920 y 1930. Así como la intervención en la dinámica urbana a través de planes de urbanismo y del equipamiento del territorio nacional, por medio de planes de electrificación, vialidad e irrigación, por ejemplo, durante la década de los años 40 y 50 del siglo pasado.

Con el paso del tiempo, tales acciones aisladas fueron adquiriendo mayor especificidad y noción de conjunto en la construcción del territorio a lograr. Ello se hizo particularmente evidente, a partir de los años 60, cuando el Estado venezolano, desde el gobierno del presidente Rómulo Betancourt (1959-1964), mostró interés por dos objetivos nacionales fundamentales: contrarrestar los denominados desequilibrios territoriales y crear las bases para implementar la política de sustitución de importaciones (CORDIPLAN, 1962).

Esta noción de conjunto se hizo palpable en los planes de la nación (planes de desarrollo económico y social), cuyo diseño y ejecución se inició, precisamente, en la década de los años 60. Gracias a ella, pasaron a formar parte del proyecto nacional de desarrollo, objetivos vinculados al logro de un desarrollo regional “armónico” como medio para superar las disparidades entre las ciudades y el resto del país, y estrategias orientadas a la creación de condiciones económicas, sociales y culturales que permitieran detener los flujos migratorios hacia las grandes ciudades (Brewer, A. 1988).

Políticamente, durante la mencionada década, el Estado comenzó a intervenir directamente en la dinámica y funcionalización del territorio nacional. Caso emblemático de ello lo constituye Ciudad Guayana, planificada e impulsada desde 1961 en una región de escaso poblamiento, localizada al sur del país, con el propósito de desarrollar el sector hidroeléctrico que posibilitaría la consolidación del sector industrial y agrícola, planteada en el marco de la política de sustitución de importaciones.

Conjuntamente con estas acciones, el Estado dictó diversos instrumentos legales para intervenir en la configuración del territorio nacional, importantes de considerar en la retrospectiva de la ordenación del territorio en el país. Entre ellos, la Ley de Reforma Agraria y la Ley Forestal de Suelos y Aguas.

Específicamente en 1960, el Estado sancionó la Ley de Reforma Agraria con el objetivo de reordenar el campo, sus unidades de producción y sus sistemas productivos. Constituyó un medio para transformar la estructura agrícola imperante en el país sustituyendo el latifundio, redistribuyendo la tierra e incorporando al desarrollo nacional zonas o regiones deficientemente aprovechadas. Destaca de ella además, una inclinación conservacionista de tan alto valor para ese momento que, en la actualidad, es reconocida por algunos expertos como “...uno de los primeros instrumentos jurídicos en regular de manera integral los recursos naturales o bienes ambientales.” (Mejías, C., 2007, p.87) en el país.

En el año 1966, se sumó al ordenamiento jurídico nacional la Ley Forestal de Suelos y Aguas caracterizada por su contenido de vanguardia en materia de conservación y manejo de espacios con condiciones naturales especiales. Representa el instrumento por medio del cual el Estado incorporó al sistema de áreas bajo regímenes especiales de administración, las Zonas Protectoras, las Reservas de las Regiones Vírgenes y las Reservas Forestales.

Por sus características y alcances, ambos instrumentos jurídicos constituyen referencia obligada al momento de hablar de los antecedentes de la ordenación del territorio en el país.

Cabe destacar que, en la carrera por el desarrollo nacional, entre los propósitos del Estado figuraba su intervención en la dinámica territorial materializada, por un lado, en la reorganización del campo y por otro, en el manejo conservacionista de áreas de gran valor natural.

De lo señalado, resulta de especial atención para estudiar los antecedentes de la ordenación del territorio en el país lo referente a:

- a) Primeros objetivos y lineamientos en materia de gestión territorial, dictados en los planes de la nación.
- b) Medios creados y aplicados para instrumentar esos lineamientos (década de los años 60 y 70, principalmente).
- c) Instituciones y actores llamados a participar en la implementación de tales lineamientos, así como competencias atribuidas.
- d) Primeras transformaciones territoriales producto de la implementación de los lineamientos.

Serán de indispensable consulta: la Constitución de la República de Venezuela de 1961; los planes de la nación correspondientes a los períodos: 1960-1964 (primer plan), 1963-1966 (segundo plan), 1965-1968 (tercer plan) y 1970-1974 (cuarto plan); las leyes de Reforma Agraria y de Suelos y Aguas, con sus respectivos reglamentos, y la Ley General de la Administración Central vigente para ese entonces, entre otros.

### **Hechos vinculados al origen de la ordenación del territorio como política nacional**

A partir de los años 70 se empieza a tratar en el país la materia de ordenación del territorio como mecanismo de intervención en la configuración espacial del territorio nacional. Constituye un hito en ello la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) aprobada en 1976, no sólo por ser la primera ley de este tipo que se dictó en la región latinoamericana para el momento, sino porque hizo de la ordenación del territorio un mandato de ley en el marco de la defensa, mejoramiento y conservación del ambiente venezolano.

Al estar incluida entre las disposiciones de la LOA, la ordenación del territorio aparece en la historia nacional como parte de la política ambiental, cumpliendo un propósito específico: orientar “...*los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento, y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente...*” (LOA, Art. 6).

Se incorporó así al conjunto de políticas públicas del Estado venezolano a la ordenación del territorio bajo la rectoría del otrora Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR), con la relevante labor de hacer patente sobre el territorio, los

beneficios derivados del desarrollo integral de la nación y de conservar durante ese proceso, al ambiente.

En el marco de la ejecución de la LOA, se dio inicio en el año 1977 a un conjunto de programas ambientales entre los que figuró el “Programa Básico N° 5: Ordenación de la Ocupación del Territorio Nacional” y, dentro de éste, el “Subprograma N° 3” destinado a la formulación del primer Plan Nacional de Ordenación del Territorio, que se enmarcaría en las líneas estratégicas del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, teniendo por objetivos:

- a) Contribuir al desarrollo integral y armónico de las diversas regiones y centros poblados del país.
- b) Armonizar al hombre con su entorno, por la vía del aprovechamiento eficiente y racional de las potencialidades del territorio.
- c) Definir el mejor uso que pudiera dársele a cada área del territorio nacional,
- d) Delimitar áreas problemáticas desde la perspectiva ambiental (MARNR, 1977).

A raíz del Subprograma N° 3 se prepararon y presentaron con prontitud, a manera de esquema general, los primeros lineamientos del primer Plan Nacional de Ordenación del Territorio. De éstos, es preciso resaltar lo relativo a la concepción de la ordenación del territorio como

*“... un 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).*

Entre los lineamientos destacan tres funciones rectoras en la ordenación del territorio:

- a) *Prospectiva*: previsión o anticipación de la dinámica de los procesos socio-territoriales, en función de las condiciones actuales y pasadas que estos mostraron, para orientarlos de forma cónsona con el equilibrio territorial y la conservación ambiental.
- b) *Correctiva*: modificación de los patrones de uso y ocupación característicos de la concentración demográfica y económica del territorio nacional.
- c) *Preventiva*: control de factores favorables a la concentración territorial, con el fin de frenarla y, además, evitar los daños ambientales.

En el año 1983, después de 7 años de sancionada la LOA, el Estado dictó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT). Al respecto Brewer-Carías (1988: 15) señala:

*“Políticamente...aun cuando resulta una necesidad, hasta hace pocos años no se había definido una acción pública en el campo de la ordenación del territorio.*

*Habían manifestaciones aisladas, pero no había habido una manifestación pública formal sobre una política de la ordenación del territorio, como la que resulta de la nueva Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio”.*

Con esta ley, la ordenación del territorio pasó a ser una política para la regulación y promoción de los procesos socio-territoriales, a los fines de lograr el bienestar de la población, la conservación ambiental y el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales, en el marco del desarrollo integral de la Nación.

Con una ley orgánica y un conjunto de líneas estratégicas para formular el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, el país ya disponía de una política claramente definida en la materia. A los intereses de un observatorio y, en particular, de la construcción de la retrospectiva que le servirá de base, cabría indagar cómo el Estado previó el cumplimiento de las funciones asignadas a la naciente política, a través de:

- a) Instrumentos dispuestos para implementar la política: sistema de planes, autorizaciones, medios de control posterior;
- b) Capacidad (financiera, técnica y administrativa) generada para implementarla y cumplir las funciones asignadas;
- c) Sistema de Áreas bajo Régimen de Administración especial;
- d) Instituciones y los actores involucrados y
- e) Competencias y roles de las instituciones y los actores involucrados.

Aunado a ello, debería recopilarse lo relativo a la configuración territorial que se formuló como objetivo en las primeras décadas de implementación (décadas 70 y 80) y los mecanismos dispuestos para su logro. Ello conlleva a revisar lo relativo a:

- f) Configuración territorial que se pretendió lograr como soporte del desarrollo integral y armónico de la Nación (áreas de conservación ambiental, urbanas, industriales, para el desarrollo agrícola, para la infraestructura, así como dinámica funcional entre ellas).
- g) Factores de cambio territorial (políticos, sociales, económicos y ambientales) considerados como claves, para la gestión del territorio nacional.
- h) Lineamientos nacionales para la prevención, corrección y prospección de esos factores.



Lo anterior permitiría visualizar lo que se dispuso para que la ordenación del territorio, como política pública, pudiese cumplir con los tres objetivos planteados y, a partir de ello, seleccionar indicadores claves que permitirán registrar la capacidad operativa que se creó para atender esas funciones. Esta labor favorecerá el contraste entre lo que se propuso lograr en materia de ordenación del territorio en el país y la capacidad técnica y jurídica, que realmente se creó para cumplir tal labor. Significaría en este caso específico, identificar la correspondencia entre lo que se pretendió y lo que se instrumentó.

Serán objeto de revisión, para esta etapa, las leyes orgánicas del Ambiente y para la Ordenación del Territorio, los reglamentos creados a razón de éstas; los planes de la nación correspondientes a los períodos: 1976-1980 (quinto plan) y 1981-1985 (sexto plan), así como otros instrumentos que sirvan de referencia para atender lo aquí planteado; entre ello, las primeras propuestas de Plan Nacional de Ordenación del Territorio con sus respectivas visiones a futuro del territorio a lograr.

### **Las estrategias formuladas para aplicar la política de ordenación del territorio**

Las bases del Plan Nacional de Ordenación del Territorio presentadas en 1988 por la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, planteaban como imagen objetivo:

*“...un uso más completo del potencial del país, mediante una distribución de la población menos polarizada, utilizando tecnologías y adoptando hábitos que no deterioren al medio y que atiendan, preferentemente, las necesidades básicas de la mayoría.” (CNOT, 1988:13).*

De forma detallada el documento señala:

*“...un mayor nivel de satisfacción de las necesidades sociales a través de: el cambio en la distribución espacial de las actividades; la producción de bienes acordes con los recursos naturales disponibles; la adaptación a las condiciones ambientales de la infraestructura física; la modificación de hábitos de consumo, en particular el de bienes suntuarios no producidos en el país...y la introducción progresiva de sistemas de producción adaptados a la diversidad natural, social y cultural del país.” (Ibídem: 14).*

Esta visión, claramente enmarcada en la política de sustitución de importaciones, pasaba por el aprovechamiento de la polifuncionalidad de los territorios como alternativa a la especialización; por el uso sostenido del territorio al sur del Orinoco y por la conformación de

un sistema de ciudades caracterizado por una imbricada red de centros pequeños y medianos, con grandes ciudades sometidas a un régimen de desestímulo o, en todo caso, de no estímulo para favorecer el crecimiento de las primeras (Ibídem, p. 14).

Destacan entre las estrategias rectoras diseñadas para la consecución de la imagen objetivo, formulada:

- Desestimular o prestar en medida estrictamente necesaria, los servicios que la población asentada en las grandes ciudades de la Región Capital, requiere.
- No estimular o promover un crecimiento demográfico estrictamente vegetativo en las ciudades de la Región Central, y
- Estimular o retener y atraer actividades a las demás regiones del país (Ibídem, p.14).

Tal y como fueron expresadas, estas orientaciones constituyeron propuestas contundentes de intervención en la dinámica de los procesos determinantes de la configuración del territorio nacional, derivadas de unos principios rectores (ambientalistas y de ordenación) dictados para orientar su implementación (MARNR, 1986). Vale entonces, a los fines de la reconstrucción histórica, la revisión detallada de esas estrategias y esos principios, en función de la configuración territorial planteada, de las medidas que se implementaron para darle cumplimiento y de los efectos territoriales que generaron.

Los aspectos importantes a registrar, son:

- a) Principios rectores de la ordenación del territorio;
- b) Estrategias rectoras de la ordenación del territorio;
- c) Medidas diseñadas (acciones y mecanismos) para dar cumplimiento a las estrategias rectoras;
- d) Medidas contenidas en los planes de la nación;
- e) Medidas diseñadas en los planes sectoriales para cumplir con las estrategias rectoras;
- f) Medidas previstas en los planes de ordenación (escala nacional, regional, estatal y urbana);
- g) Medidas contenidas en los planes de ordenación y reglamentos de uso (ABRAE);
- h) Cambios territoriales suscitados (décadas comprendidas entre los años 80 y 98).

A los efectos, será necesaria la identificación de períodos o periodización, de manera de registrar la secuencia de cambios suscitados. Para esto sería pertinente, en el caso

venezolano, adoptar aquella que deriva los planes de la nación, asociados a cada período presidencial.

Esta labor implicará la revisión de proyectos de planes nacionales de ordenación del territorio, los planes estatales de ordenación del territorio, los planes de la nación (1984-1988, 1990-1995, 1994-1998), así como de documentos y estudios de referencia nacional, que dan cuenta de la configuración territorial de Venezuela para el período 60-98, como los elaborados por: Fernando Travieso (1972), Celso Furtado (1990), José Eliseo López (1968), Josefina Ríos y Gastón Carvallo (1990), Chi Yi-Chen (1973; 1978; 2008), Delfina Trinca (1997), Luis Fernando Cháves (1992), Sistemas Ambientales Venezolanos (1982), Rosa Estaba e Ivonne Alvarado (1985) y José Rojas y Nubis Pulido (2009), entre otros .

Con esta revisión se llegarían a identificar: estrategias, medidas e impactos esperados y generados, de gran utilidad no sólo para la reconstrucción histórica de la ordenación del territorio en el país, sino también para generar los indicadores que sustentarían un observatorio nacional en esta materia.

### **Evolución de la ordenación del territorio como política pública**

Reconstruir la evolución de la ordenación del territorio en el país, implica encadenar la sucesión de cambios en materia de enfoques y estrategias, que experimentó la misma desde que surgió como mandato de ley (1976), hasta su concreción en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (1998).

El registro de esa evolución, debería considerar el hecho de que, con la LOA y la LOPOT, se crearon dos grandes ejes dentro de la política venezolana de ordenación del territorio, que influyeron en sus cambios: uno, referido al equilibrio territorial que debe caracterizar la distribución del desarrollo (MARNR,1977) y otro, a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Ambos centraron la labor organizadora del territorio en la identificación de los “mejores usos” (LOPOT: 1983), en función de las condiciones ambientales imperantes y de la necesidad de estimular procesos de crecimiento económico en regiones rezagadas.

De acuerdo con la LOPOT, la Ordenación del Territorio en el país debe:

- a) Definir los mejores usos de los espacios, en razón de sus capacidades y limitaciones ecológicas.
- b) Establecer criterios prospectivos para orientar los procesos de ocupación del territorio y de desconcentración económica.

- c) Distribuir la riqueza beneficiando prioritariamente a las regiones rezagadas.
- d) Lograr el desarrollo regional armónico para corregir y superar los desequilibrios territoriales.
- e) Lograr el desarrollo agrícola y rural integrado.
- f) Controlar la urbanización y promover la desconcentración urbana.
- g) Desconcentrar y localizar la industria.
- h) Definir corredores viales y redes de transporte.
- i) Proteger el ambiente y el aprovechamiento racional de sus recursos.
- j) Descentralizar y desconcentrar administrativamente las regiones y
- k) Fomentar de la participación ciudadana, entre otros (LOPOT, art. 3).

Para ello, la mencionada ley estableció: sistema de planes, competencias específicas, sistema de áreas bajo régimen de administración especial (naturales o no), régimen de autorizaciones/aprobaciones, régimen de propiedad privada e infracciones y sanciones, que hasta la actualidad, permanecen vigentes. Sin embargo, ello no ha significado la ausencia de evolución en la política, puesto que con el “cómo” y “a través de qué” se buscó cumplir con sus cometidos, que fueron variando en el tiempo.

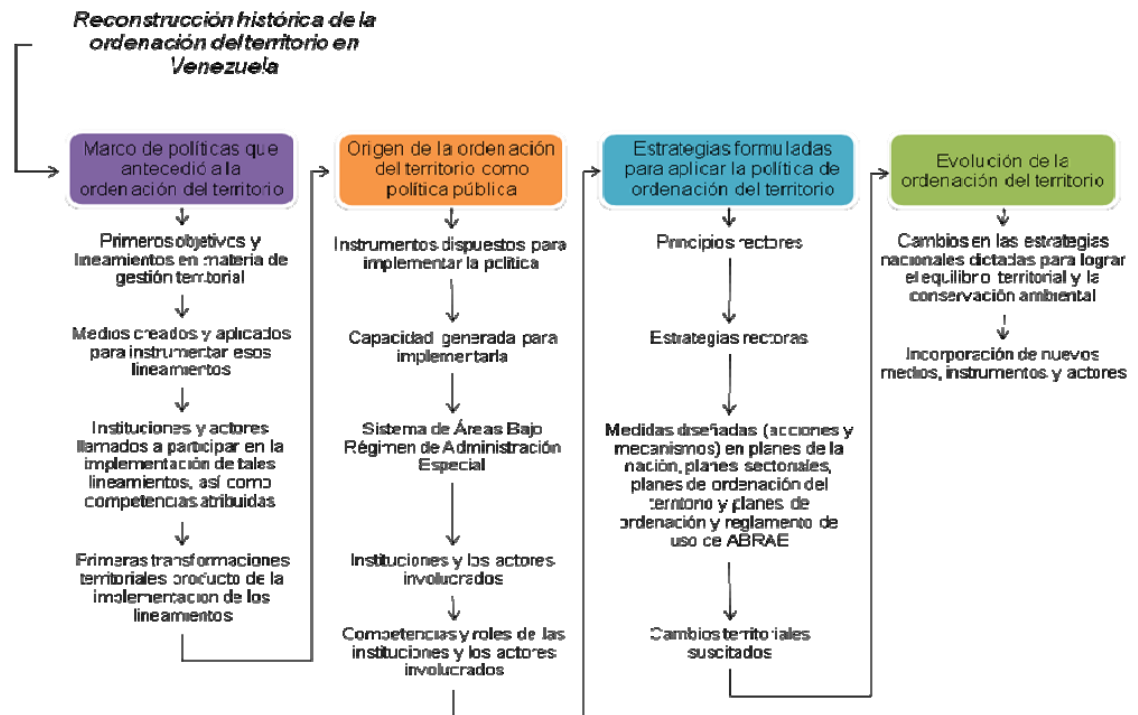
Esta afirmación tiene sustento en los profundos cambios políticos experimentados por el país durante el período de retrospectión. Ejemplo de ellos lo constituye el proceso de descentralización administrativa a finales de la década de los años 80 que, como mecanismo de redistribución del poder político, administrativo y financiero propio de la modernización del Estado, conllevó a la transferencia de competencias desde el nivel central, hacia los gobiernos estatales y municipales (Estaba, R., 1999), dando paso a la autonomía en la gestión territorial, cambiando el panorama de la ordenación del territorio como política nacional.

De lo mencionado anteriormente surgen dos elementos claves a registrar en la evolución de la ordenación del territorio como política nacional: los cambios en las estrategias nacionales dictadas -para lograr el equilibrio territorial y la conservación ambiental- y la incorporación de nuevos medios, instrumentos y actores, para implementar tales estrategias.

Se esperaría con ello, crear una base de datos que permita reconstruir la secuencia de cambios experimentados en la política de ordenación. Constituye una labor de cierre, que además, permitiría sistematizar la información de las fases anteriores y depurar los indicadores derivados de ellas, para conformar una línea base precisa y representativa de la

historia de la ordenación en el país, entre 1960-1998. La Fig. N° 1, muestra un esquema general de los lineamientos aquí expuestos.

**Fig. N° 1: Lineamientos para la reconstrucción histórica de la ordenación del territorio en Venezuela, 1960-1998.**



Fuente: Salas-Bourgoin, 2011.

## Conclusiones

Estos lineamientos para la reconstrucción histórica de la política de ordenación del territorio en Venezuela constituyen una propuesta para realizar, a escala nacional, una retrospectiva de esta política con miras a sustentar un observatorio territorial. Es la visión de quienes consideran que observar requiere primero dilucidar *qué observar* y en *función de qué observar*. Lo que -valga decir- sólo es posible si se mira el pasado.

En este sentido, buscan orientar la identificación de aspectos claves (*qué*) para una reconstrucción histórica que permita reconocer, del cúmulo de información posible sobre la ordenación del territorio en Venezuela, lo realmente pertinente (*en función de qué*). Con esto crear la línea base de un observatorio territorial, no sólo sugiriendo las áreas en las que se debería hacer énfasis en atención a las particularidades del caso, sino también las fuentes documentales que deberían consultarse para ello.

Como una primera fase, se plantea abordar lo relativo a los antecedentes de la ordenación del territorio en Venezuela y sus fundamentos, a los fines de registrar las orientaciones originales de la intervención del Estado en la configuración del territorio nacional.

Seguidamente se recomienda la recopilación de información relacionada con el origen de la ordenación del territorio como política pública nacional, de manera de incorporar a la información anterior, lo relativo a la concepción inicial de la ordenación, los propósitos planteados, los mecanismos dispuestos para cumplir con tales propósitos y los cambios territoriales suscitados.

Como paso seguido, se propone continuar la indagación, con la identificación de las estrategias formuladas durante el período 1960-1998 para implementar la política; ello con el fin de detectar la manera como se pretendió cumplir con los cometidos planteados. Finalmente, se propuso registrar la evolución de la política, a través de la identificación y registro de cambios, tanto en las estrategias como en los instrumentos y en la configuración del territorio nacional.

Así, se espera que con la información recopilada sea posible, *a posteriori*, derivar indicadores para denotar, por un lado, los mecanismos que, desde la ordenación del territorio, empleó el Estado venezolano para disminuir las disparidades regionales y conservar el ambiente, y por otro, el impacto que estos han tenido en la configuración del territorio nacional.

## 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.
- Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (1988). *Bases del Plan Nacional del Ordenación del Territorio*. Síntesis. Caracas: mimeo.
- Cháves, Luis (1992). *Geografía Humana de Venezuela*. Mérida: Universidad de Los Andes.
- Chi-Yi Chen (1973). *Distribución espacial de la población venezolana: diagnóstico y perspectiva*. Caracas: Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, Ministerio de Fomento.
- Chi-Yi Chen (1978). *Desarrollo regional-urbano y ordenamiento del territorio: mito y realidad*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Chi-Yi Chen (2008). *Distribución espacial de la población venezolana: retrospectiva y perspectivas*. En Academia Nacional de Ciencias Económicas 1983-2008 “Veinticinco años de pensamiento económico venezolano”. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Estaba, R. y Alvarado, I. (1985). *Geografía de los paisajes urbanos e industriales de Venezuela*. Caracas: Ariel Seix Barral.
- Estaba, Rosa (1999). *La descentralización y la ordenación del territorio en Venezuela: estrategias hacia la modernidad*. En Revista digital Scripta Nova, N° 54, 15 de diciembre de 1999. En línea: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-54.htm>.
- Furtado, Celso (1990). *El desarrollo reciente de la economía venezolana*. En Valecillos, H. y Bello Rodríguez, O. (coord.) “La economía contemporánea de Venezuela”. Tomo I, pp. 163-206. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Mejías, Carlis (2007) *Ley de Reforma Agraria de 1960: precedente de la legislación agroambiental en Venezuela*. En Revista “Derecho y Reforma Agraria”, N° 33, Año XXXIII, enero-diciembre 2007, pp. 87-100. Mérida: SABER, Universidad de Los Andes.

- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (1986). *La planificación de la ordenación de territorio en Venezuela*. Síntesis. Caracas: mimeo.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (1977) *Ordenación de la Ocupación del Territorio*. Simposio Programas Básicos. Caracas: mimeo.
- República de Venezuela. *Ley de Reforma Agraria*. Gaceta Oficial N° 611. Extraordinario del 19 de marzo de 1960.
- República de Venezuela. *Ley Forestal de Suelos y de Aguas*. Gaceta Oficial N° 1.004 Extraordinario de fecha 26 de enero de 1966.
- República de Venezuela. *Ley Orgánica del Ambiente*. Gaceta Oficial N° 31.004 del 16 de junio de 1976. Caracas, Venezuela.
- República de Venezuela. *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*. Gaceta Oficial N° 3.238 Extraordinario de fecha 11 de agosto de 1983.
- Rojas, J. y Pulido, N. M. (2009). *Estrategias territoriales recientes: ¿reorientación viable de los sistemas territoriales o ensayos de laboratorio?*. En "Revista Eure", versión electrónica Vol. XXXV, N° 144, 77-110. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.
- Sistemas Ambientales Venezolanos (1982). *Análisis histórico de la ocupación del territorio en Venezuela*. Caracas: Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ambiente.
- Trinca, Delfina (1997). *Modernização, espaço e novos conteúdos do presente na Venezuela*. Sao Paulo: Universidad de São Paulo.