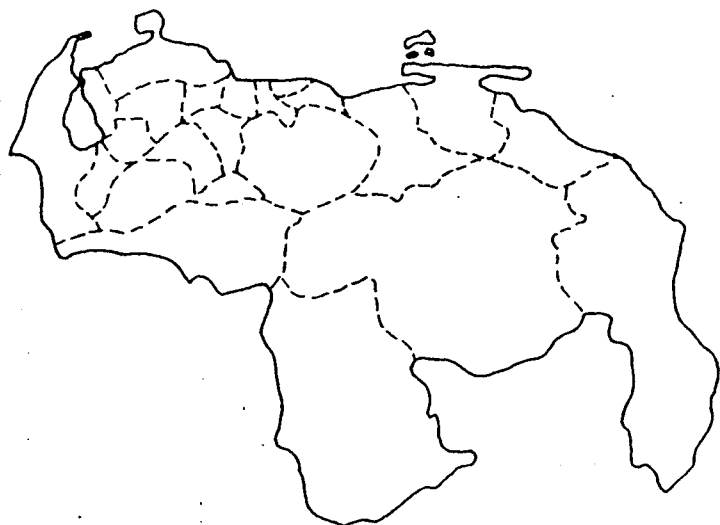


Rev. 3/79 11/2/79

5



# BASES DEL PLAN NACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

## EL PLAN

( DOCUMENTO SUJETO A REVISION )

REPUBLICA DE VENEZUELA

### COMISION NACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

CORDIPLAN-MARNR-MRI-MRE-MINDEFENSA-MINFOMENTO

MAC-MEM-MTC-MINDUR-SECONASEDE

DOC/341-445

Inv: 03153-1

Mfn: 3236

2

REPUBLICA DE VENEZUELA  
COMISION NACIONAL PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO

PLAN NACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

(Documento sujeto a revisión)

Caracas, Noviembre de 1987

CONTENIDO  
EL PLAN NACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

1.	DEFINICION Y OBJETIVOS.....	1
2.	IMAGEN OBJETIVO.....	1
3.	POLITICAS Y ACCIONES.....	13
3.1	PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLITICA.....	13
3.2	LAS CIUDADES INTERMEDIAS.....	17
3.3	POLITICAS Y ACCIONES.....	20
3.3.1	Definiciones previas.....	20
3.3.2	Políticas y acciones.....	22
3.3.2.1	Sistema Urbano.....	22
3.3.2.2	Recursos Naturales.....	27
	a) Política General.....	27
	b) Recurso tierra.....	27
	c) Recursos hidráulicos.....	31
	d) Recursos forestales.....	32
	e) Fauna silvestre.....	33
	f) Recursos pesqueros.....	34
	g) Recursos mineros.....	35
3.3.2.3	Áreas Bajo Régimen de Administración Especial.....	36
3.3.2.4	Transporte.....	36
3.3.2.5	Industria.....	38
3.3.2.6	Energía.....	39
3.3.2.7	Turismo y Recreación.....	40
3.3.2.8	El Eje Orinoco-Apure.....	45
3.3.2.9	Fronteras Terrestres.....	45
3.3.2.10	Territorio Marítimo.....	49
3.3.3	Jerarquización de las acciones.....	51
3.4	DESCENTRALIZACION Y ORDENAMIENTO.....	52
4.	MECANISMOS PARA LA IMPLEMENTACION, EL CONTROL Y LA REVISION.....	54
4.1	MECANISMOS PREVISTOS EN LA LEY.....	54
4.2	OTROS MECANISMOS.....	56

## 1. DEFINICION Y OBJETIVOS

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio: El Plan Nacional de Ordenación del Territorio es un instrumento a largo plazo que sirve de marco de referencia espacial a los planes de desarrollo de mediano y corto plazo del país y a los planes sectoriales adoptados por el Estado, y contiene las grandes directrices en las siguientes materias:

1. Los usos del territorio nacional de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas.
2. La localización de las principales actividades productivas.
3. Los lineamientos del proceso de urbanización y del sistema de ciudades.
4. Los espacios sujetos a un régimen de administración especial de conservación del ambiente.
5. Las áreas limitadas en su uso por razones de seguridad y defensa.
6. Las políticas para la administración de los recursos naturales.
7. El señalamiento y localización de la principal infraestructura física.

Según el Artículo 2º de la misma Ley, estas grandes directrices tienen por fin "lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral.

## 2. IMAGEN OBJETIVO

El Plan de Ordenación del Territorio propone para el año 2010 un país, cuya imagen es distinta a la que nos proporciona la extrapolación pura y simple de las tendencias actuales. Esa imagen se inscribe en un escenario alternativo al tendencial, cuyas objetivos y características se resumen a continuación:

Se propicia, dentro de nuestro sistema democrático, una mayor participación de la población y la adopción de un sistema económico mixto menos centralizado, con mayor participación de las regiones y localidades, mediante un grado mayor de autarquía financiera de los municipios y regiones.

Sirve de marco de referencia para el largo plazo, en el momento de decidir las políticas y programas que se quieran adoptar en el corto y mediano plazo, de manera que las opciones para el futuro sigan disponibles, permitiendo la posibilidad de acercarse a ellas paulatinamente.

Incorpora las posibilidades de hacer un uso más completo del potencial del país, mediante una distribución de los recursos y la población menos polarizada, utilizando tecnologías y adaptando hábitos de consumo que no deterioren al medio y que atiendan, preferentemente, las necesidades básicas de la población.

Se construye sobre un contexto de crecientes limitaciones al flujo de recursos desde países desarrollados hacia el tercer mundo y sobre hipótesis de una intensificación de los vínculos económicos y políticas con los países menos desarrollados, en especial los de América Latina.

Se fomenta un tipo de desarrollo no imitativo, autocentrado en el uso de los recursos naturales nacionales y en la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de la población.

Más que tratar de modificar la proyección de los valores de las variables globales del sistema socioeconómico, el escenario alternativo, está orientado al logro de un mayor nivel de satisfacción de las necesidades sociales a través de:

- a) Ordenamiento y cambio en la distribución espacial de las actividades productivas.
- b) Producción de bienes de consumo más acorde con los recursos naturales y la tecnología disponibles.
- c) Mayor adaptación a las condiciones ambientales de la infraestructura física en general y de la vivienda en particular.

- c) Modificación de hábitos de consumo. En particular los de uso suntuario no producidos en el país, los de uso corriente pero importados que pueden ser sustituidos por productos nacionales, y el uso de medios de transporte individual.
- d) Introducción progresiva y persistente de sistemas de producción adaptados a la diversidad natural, social y cultural de las regiones que integran el país.

El escenario propone la modificación de los comportamientos globales del sistema en tres aspectos:

- a) Adopción de tecnologías productivas que se adapten mejor a mercados pequeños, con mayor utilización de materias primas locales y generación de empleos; aunado a una mayor reinversión de los excedentes, orientada hacia sectores claves que beneficien a la mayoría.
- b) Disminuir la dependencia de la economía del país de las actividades petroleras, incorporando materias primas nacionales a la industria y desarrollando la agricultura en función de un desarrollo mejor distribuido.
- c) Desconcentrar y descentralizar las actividades gubernamentales, haciéndolas más eficientes tanto en los aspectos productivos como en los administrativos y asistenciales.

En el marco de ese escenario se aspira llegar a una composición del PTB sustancialmente diferente al actual, que se enmarca en los siguientes aspectos esenciales:

- 1) Orientar la asignación de los recursos dando preferencia a sectores primarios y secundarios, con el objeto de disminuir la participación del sector terciario el que, actualmente, representa más del 50% del PTB.

- 2) Incrementar la participación de los recursos naturales renovables del país en la actividad productiva. Estimulando el consumo de productos de origen nacional y la integración horizontal y vertical de la producción.
- 3) Disminución importante de la relación Energía/PTB. Estructurando un eficiente sistema de transporte masivo y utilizando vehículos e instalaciones industriales de alto rendimiento energético.
- 4) Disminución del esfuerzo de acumulación (coeficiente de Inversión neta/producto Territorial) a través del mejor uso de los recursos en el sistema productivo, tales como: reutilización de desechos, uso pleno de la capacidad de los bienes de consumo duradero y de la infraestructura existente.

El ordenamiento funcional del espacio que caracteriza el nuevo escenario significa:

- 1) La utilización polivalente del espacio rural, como alternativa a la especialización en unos pocos recursos disminuyendo los gastos de energía provocados por transportes innecesarios a largas distancias y favoreciendo el mantenimiento de poblaciones campesinas con actividades que las ocupen permanentemente.

- 2) El desarrollo de un espacio de transición rural-urbano, intensificando flujos de bienes destinados a satisfacer las necesidades básicas de los habitantes de las ciudades correspondientes.

- 3) La conformación de un sistema de ciudades caracterizado por la importancia que se da a la red de pequeños y medianos centros urbanos y el freno al crecimiento de las grandes ciudades.

Especial énfasis se otorga en este escenario alternativo a:

- El descongestionamiento del Area Metropolitana de Caracas, tratando de disminuir significativamente su tasa de crecimiento, al mismo tiempo que se favorece la de centros subregionales.
- El desarrollo de las conexiones este-oeste a través de los llanos y la utilización intensiva del eje fluvial Orinoco-Apure, integrando las actividades localizadas en los llanos con el complejo urbano-industrial de Guayana.
- El aprovechamiento de los recursos marino costeros, insulares y de la plataforma, se atenderá al incremento de los aprovechamientos pesqueros y al uso turístico; adoptando las adecuadas previsiones ambientales y procurando el mejoramiento de las condiciones de vida y de las oportunidades de trabajo para la población local.
- El aprovechamiento sostenido y ambientalmente adecuado del territorio al sur del Orinoco, se pondrán en marcha programas pilotos y asentamientos experimentales. Apoyándose en los programas de transporte y energía en el Orinoco-Apure, se buscará la ocupación demográfica del sur del país, recurriendo a tecnologías adaptadas al medio, que vinculen el desarrollo agroforestal a los avances de la explotación minera y prestado los servicios que hagan atractiva la radicación de la población en la región.

Enmarcada en el Escenario Alternativo, se define ahora la Imagen Objetivo como una visión sintética de lo que será el ordenamiento territorial de Venezuela, hacia el año 2010, si se ejecutan las diferentes políticas y acciones que integran el presente Plan.

Dicha Imagen, es expuesta mediante los siguientes instrumentos:

- 1) El Cuadro 2.1, conteniendo la distribución porcentual de la población por Entidades Federales, en 1981 y para dos posibilidades correspondientes al año 2010: una tendencial y otra programática.



CUADRO 2.1

Para ambas hipótesis (tendencial y programática) del Cuadro 2.1 se supone un crecimiento interanual del 2,3%, y una población total de 30 millones. De acuerdo con el, se rompe la tendencia de crecimiento de los centros actualmente más poblados, disminuyendo algunos puntos en su porcentaje de participación en el total nacional; y el país empieza a ser ocupado de manera más acorde con sus recursos.

En suma, la región centro norte-costera crece al 90% de la tasa media nacional, distribuyéndose la disminución a favor de los Estados Táchira, Barinas, Guárico, Anzoátegui, Monagas, Apure y Cojedes.

Es posible apreciar en el Cuadro que la región centro-norte-costera en la imagen alternativa tiene una participación porcentual de 5% menor que la tendencial y Caracas tiene 500.000 habitantes menos que lo esperado. Esto es importante mas que por su valor absoluto, por el hecho que cambia el valor de la derivada de la función de crecimiento y define una nueva tendencia.

En la imagen tendencial la región centro-norte-costera tiene 40% de la población del país (12,15 millones) mientras que en la imagen alternativa solo el 35,36% (10,64 millones). Por el contrario los llanos centrales aumentan su participación desde el 4,50% en el tendencial hasta 5,85% en el alternativo, lo que significa una diferencia de 405.000 habitantes. En los Andes la diferencia es de 1,86% a favor del tendencial, es decir: 559.000 habitantes. En el Nororiente la imagen alternativa aumenta la población en 1,94% sobre el tendencial (582.000 habitantes).

En cuanto a la estructura del Sistema Urbano, el hecho más resaltante será el avance progresivo hacia el interior del país, perfilándose dos ejes complementarios: el eje Orinoco-Apure y el integrado por las áreas definidas como prioritarias: Maturín, Valle de La Pascua, Calabozo, Barinas, La Fría-El Vigía y Machiques.

La estructura en sí comprende los siguientes tipos de centros:

tros poblados que dependen a su vez de dichos centros subregionales y cuales de ellos son o serán núcleos de apoyos a actividades específicas:

- 1) Maracaibo: Machiques, San Rafael, Cabimas, Ciudad Ojeda, Trujillo, Valera, El Vigía, Punto Fijo y Coro-La Vela.
- 2) San Cristóbal: San Antonio-Ureña, Barinas, Guasdalito.
- 3) Barquisimeto-Cabudare: Guanare, Acarigua-Araure, San Felipe y Barinas.
- 4) Area Metropolitana de Valencia: Puerto Cabello-Morón, San Carlos.
- 5) Area Metropolitana de Maracay: Calabozo, San Juan de los Morros, Valle de La Pascua, San Fernando y Puerto Ayacucho.
- 6) Barcelona-Puerto La Cruz: El Tigre-San José de Guanipa, Porlamar-Pampatar, Carúpano, Cumaná, Maturín y Valle de La Pascua.
- 7) Ciudad Guayana: Temblador, Tucupita y Ciudad Bolívar-Soledad.

En el proceso de consolidación de esta estructura del Sistema Urbano, fuertemente apoyada en el aprovechamiento de los recursos propios del país, se habrá prestado gran atención a: el desarrollo de las áreas fronterizas, avanzándose significativamente en actividades integracionistas de todo tipo; el ordenamiento del territorio marino-costero; y la consolidación de un sistema que utilice complementariamente a todos los modos de transporte, en función de la imagen territorial deseada.

En cuanto a la ocupación del territorio por la actividad agrícola, se habrá mantenido el control sobre el uso de la tierra, de acuerdo con los diferentes categorías de preservación asignados a cada área.

En efecto, en el presente Plan, las tierras agrícolas han sido clasificadas en tres categorías de preservación, que reflejan el grado de dificultad jurídico-administrativa para cambiar de uso. La categoría I, o de máxima preservación, cubre 2,9 millones de has.; la categoría II o de mediana preservación, 6.8 millones; y la categoría III o de baja preservación, 9.7 millones.

Particular atención se habrá puesto en impedir el cambio de uso en los escasos 2,9 millones de has., clasificadas como Categoría I o de Máxima

Preservación, distribuidas de la siguiente manera: 414.075 has. (14,28%) en las Regiones Capital y Central; 373.000 has. (12,86%) en la Región Llanos; 461.590 has. (15,33 %) en la Región Nororiental; 764.800 has. (26,38 %) en la Región Centro Occidental; 460.000 has. (15,86 %) en la Región Andina; 434.000 has. (14,97 %) en la Región Zuliana; y 9.800 has. (0,34 %) en la Región Guayana.

Dentro de la superficie agrícola total en Venezuela, 1.605.500 has. se consideran regables; y de ellas, apenas una cifra en el orden de las 400.000 has. lo están efectivamente. La consolidación de las áreas regadas y la incorporación de nuevas áreas al riego, se habrá logrado en un orden espacial y temporal definido en base a dos grupos de criterios: los correspondientes a la política agrícola de los próximos años y las prioridades sugeridas en el presente Plan, tomado en cuenta el potencial productivo, el posible impulso al desarrollo de áreas deprimidas, el estado de avance de los proyectos respectivos, la existencia de servicios complementarios, el grado de ocupación del área y la existencia o no de una cultura de riego.

En base a estos últimos criterios, se consideran de muy alta prioridad unos 264.600 has.; de prioridad alta, 394.800; de prioridad media 718.700; y de prioridad baja, 227.400 (Ver Anexo 3).

Por otra parte, se habrá avanzado significativamente en el proceso de saneamiento de tierras. Se estima actualmente en unos 6,5 millones de has. la superficie cuyo saneamiento debe ser consolidado, concluido o iniciado.

El orden de prioridades espaciales y temporales en ese proceso de consolidación, conclusión o inicio habrá sido definido de acuerdo con lo propuesto en el presente Plan (Anexo 3).

Los criterios utilizados a tal fin incluyen el posible impulso al desarrollo de áreas deprimidas, la generación de empleo, el grado de ocupación el mejoramiento de la accesibilidad, el potencial agrícola, la existencia de servicios complementarios y el avance de los proyectos correspondientes.

De acuerdo con esos criterios, las áreas saneables han sido clasificados en cuatro grandes grupos: Prioridad Máxima, 1.850.600 has.; Prioridad Alta, 1.804.200; Prioridad Media, 2.142.000; y Prioridad Baja 637.700 has.

Las áreas de Prioridad Máxima son los siguientes: Guanare-Masparro, Turén, Planicies Escalante-Chama y Mucujepé, Planicies de Umuquena y Moroturo en el Zulia, Planicies húmedas del Distrito Páez de Apure, el área San Fernando-Achaguas, Planicie de los ríos San Carlos y Cojedés y Planicie de Barlovento.

La Imagen Objetivo incluye un aprovechamiento de los recursos forestales lo suficientemente fuerte como base de una industria capaz de autoabastecer al país en sus requerimientos de papel, madera y derivados.

A tal efecto, estará bajo producción una superficie estimada en 11 millones de has., de las cuales, 10 son parte de los 30 millones de has. de bosques productores con que cuenta el país; y 1 millón corresponde a plantaciones con fines industriales y uso múltiple.

Esto supone un considerable esfuerzo para incorporar 5.200.000 has. de bosques productores y 770.000 has. de plantaciones.

Por otra parte, las 14 millones de has. de bosques protectores estarán cumpliendo plenamente sus funciones, sometidos a vigilancia y prácticas conservacionistas.

El aprovechamiento de estos recursos forestales repercutirá favorablemente en áreas del Sur y de los Llanos Occidentales, donde se ubican las áreas prioritarias de aprovechamiento.

De igual forma la continuidad en las plantaciones forestales en los Llanos Orientales, habrá recuperado extensas áreas de escaso valor agrícola actual y su encadenamiento al sector industrial provocará un dinamismo económico y poblacional en esta vasta zona del país.

Para el umbral del presente Plan, el 40% de la superficie total del país ocupada por el conjunto de las Areas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAES), será sincerado en sus límites, ordenado y regularizado en sus normas de uso, de tal forma que puedan cumplir funciones de: producción, recreación e investigación dentro del marco de la conservación de los recursos naturales.

En materia petrolera, los desarrollos previstos para el Zulia Occidental, el Apure Barinas y el Norte de Monagas, junto con el desarrollo de la Faja del Orinoco, garantizan dentro de los horizontes temporales del Plan, la capacidad para mantener nuestros saldos exportables y aun superarlos.

Esta posibilidad estará reforzada por una política de aumento en los rendimientos energéticos dentro del país y por un intenso aprovechamiento de la energía hidroeléctrica así como la introducción de fuentes de energía *no convencionales*.

El desarrollo de la faja se hará en armonía con los programas agrícolas y agroforestales, lo que convertirá a las regiones meridionales de Guárico, Anzoátegui y Monagas en áreas de apoyo al desarrollo del eje fluvial Orinoco-Apure.

En cuanto a la minería: estarán, desarrollados los proyectos carboníferos en el Guasare y en Táchira con producciones que si se desean podrán superar holgadamente los 2 millones de toneladas anuales.

Los Pijiguaos estarán produciendo 6 millones de Tn/año de Bauxita y probablemente se estarán desarrollando nuevos yacimientos de este mineral en el este del Estado Bolívar.

La minería del oro y diamantes en placeres, estará ordenada y controlada por el Estado; mientras que se habrán desarrollado los yacimientos de oro de la Sierra de Aroa y el N-E del Estado Bolívar.

El país se autoabastece de Fosforita por medio de los yacimientos de Labatera y los de Riecito en el Estado Falcón.

### 3. POLITICAS Y ACCIONES

#### 3.1 PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLITICA

Los principios que rigen la elaboración y aplicación de políticas sobre ordenamiento territorial en Venezuela son los siguientes:

- Cada actividad localizada en el lugar más apropiado:

Es función de la ordenación del territorio, procurar que cada lugar sea ocupado por aquellas actividades para las cuales sea apto; y que cada actividad se localice en los lugares que mejor respondan a sus demandas.

- El objetivo final de la ordenación es el bienestar de la mayoría:

El proceso de orientar la localización de cada actividad debe hacerse en función del bienestar de la mayor parte de la población, criterio que debe orientar la ponderación de los factores económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos que intervienen.

- La naturaleza del territorio debe condicionar al desarrollo.

Si bien los múltiples principios rectores que orientan la política de ordenamiento, pueden determinar en un momento dado la conveniencia de utilizar la tecnología disponible para modificar la naturaleza de área, a fin de adaptarla al uso deseado, en términos generales se adoptará el principio según el cual la naturaleza del territorio debe ser tenida en cuenta como el principal factor condicionante para decidir el desarrollo deseado en las distintas áreas del país.

- El ordenamiento territorial deseable y posible depende, además; de la cantidad de población involucrada, del paquete tecnológico y los recursos económicos disponibles, del grado de evolución de la sociedad, de la escala de valores de la población, es decir del momento histórico por el que pasa la Nación en el momento en que adopta un cierto tipo de ordenamiento.

La aceptación de este principio implica que la planificación debe ser suficientemente elástica como para permitir su actualización a medida que cambia la situación histórica del país, sin que esto implique el renunciar a tomar decisiones, cuando sean necesarias, que otorguen una fuerte inercia al ordenamiento adoptado.

- El patrón de ordenamiento no es significativamente modificable si no se modifica el estilo de desarrollo que lo determina. Circunstancia que hace necesaria una fuerte determinación política para vencer la inercia que tienen los actuales patrones.

Los patrones de ordenamiento son a la vez, causa y efecto de la esencia estructural de la sociedad. Por otra parte se manifiestan en infraestructuras físicas costosas de muy larga duración y en fuertes resistencias de la población a cambiar valores y hábitos.

- El grado adecuado de concentración debe determinarse teniendo en cuenta:
  - a) La necesidad de mantener una adecuada eficiencia en los servicios para la población y el aparato productivo; así como una baja relación costo/beneficio en la prestación de los mismos.
  - b) Una distribución de la población que garantice el racional aprovechamiento de los recursos naturales y asegure la presencia venezolana en las fronteras.



En cuanto a la relación población tecnología-ambiente implícita en el ordenamiento territorial, ella debe regirse por los principios que orientan a toda la política ambiental venezolana, es decir:

- La calidad del ambiente y el desarrollo deben ser compatibles.

Un objetivo fundamental es el desarrollo, si para alcanzarlo y mantenerlo se requiere el aprovechamiento de los recursos naturales y la intervención del ambiente, la preservación de ellos constituye una condición indispensable y un fin primordial.

- Los recursos naturales deben ser utilizados racionalmente:

Es decir, su aprovechamiento debe ser tal que asegure su capacidad de renovación y dé prioridad a la producción de bienes esenciales para la mayoría, garantizando además su disponibilidad para generaciones futuras.

- La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente son de utilidad pública:

Este principio indica que, en materia ambiental y de aprovechamiento de recursos naturales, el interés público prevalece sobre el privado en todos los casos de conflictos.

- La complejidad y la interacción de las variables que caracterizan al ambiente y desarrollo requieren un tratamiento integral:

El ambiente es producto de la interacción de múltiples factores y este principio de interdependencia indica que no es posible intervenir un recurso sin afectar a otros. De ahí que deba actuarse simultáneamente sobre todos ellos.

- Cada estadio del desarrollo requiere un enfoque ambiental propio:

El desarrollo pasa por etapas que generan problemas ambientales específicos, por tanto, las soluciones propuestas deben tener en cuenta esa singularidad.

- Los daños que no pueden evitarse deben ser reparados o limitados.

Existe la necesidad de tolerar cierto grado de deterioro por parte de algunas actividades que reportan evidentes beneficios económicos o sociales para las mayorías siempre y cuando se tomen las medidas para su limitación o corrección.

- La calidad del ambiente y la conservación de los recursos naturales requiere la participación de toda la población:

El aprovechamiento racional del ambiente sólo será posible cuando se adquiriera conciencia de que el bienestar depende del esfuerzo colectivo para mantener la calidad ambiental.

- La solución de los problemas ambientales de Venezuela debe incluir aquellos que se originan más allá de sus fronteras.

Entre otros los problemas de las partes altas de cuencas venezolanas y los de algunas áreas marítimas que están bajo jurisdicción de países limítrofes, afectan a la nación y su adecuado manejo y tratamiento debe ser objeto de esfuerzos conjuntos y concordantes que garanticen su conservación.

### 3.2 LAS CIUDADES INTERMEDIAS

El núcleo de la política nacional para el ordenamiento del territorio en Venezuela, consiste en propiciar un cambio paulatino de las tendencias de concentración de población y actividades en la región centro

norte costera, a favor de las ciudades intermedias, es decir, aquellas designadas como centros subregionales de 1° y 2° orden en el presente plan.

Se supone en este contexto que el resto de las ciudades grandes del país poseen ya una densidad de actividad, que les permite crecer sin estímulos gubernamentales más allá de la prestación normal de servicios.

Estas ciudades y su área de influencia, consideradas prioritarias en años anteriores, son Maracaibo, Ciudad Guayana-Ciudad Bolívar, Barquisimeto y Acarigua-Araure, Barcelona-Puerto La Cruz y Cumaná, y San Cristóbal, San Antonio-La Fría. Actúan como grandes centros regionales y constituyen elementos indispensables al desarrollo regional. Se reconoce que una región no puede desarrollarse si ella no cuenta con un centro urbano suficientemente importante, sede de actividades económicas, administrativas, de educación superior y culturales, dotada de una red de transporte adecuada, jugando un rol importante de innovación en el interior del país.

Sin embargo, la experiencia demuestra que estos centros tienden a repetir el proceso de absorción de todas las energías y monopolio de todos los valores que tiene el centro sobre el resto del país.

En efecto, actividades y población se han concentrado en los principales centros regionales disminuyendo contrariamente las posibilidades de las economías locales o del interior de los estados. Crear varias pequeñas Caracas no debe ser el modelo buscado para equilibrar la red urbana nacional.

Por ello, la proposición contenida en el presente Plan, tiende a fortalecer las ciudades intermedias del interior del país, busca que se aprovechen todas sus potencialidades, contraresten el efecto concentrador de las metrópolis regionales y constituyan un eslabón importante en la jerarquía de la red urbana nacional.

Con esta propuesta se trata de promover un cierto estilo de vida urbana, alejado tanto de la concentración de la cual ya se conocen sus defectos como de una concepción excesivamente idealizada del medio rural.

Es importante señalar que esta tesis de las ciudades intermedias es el resultado lógico de los diagnósticos que apoyan al presente Plan y de investigaciones paralelas complementarias. Tal y como se describe en el Capítulo 3.3, las diferentes acciones propuestas para cada sector o recurso fueron calificadas en función de criterios económicos, sociales, ambientales y de seguridad y defensa y luego ubicados por distritos, los cuales sumaron así un número determinado de puntos.

Los distritos de mayor calificación corresponden en general a las áreas de influencia directa de ciudades intermedias y, muy en especial, a las que han sido seleccionadas como prioritarias.

Esta mayor calificación refleja excelentes potencialidades naturales y económicas para el desarrollo y la presencia de problemas ambientales o sociales importantes.

Por otra parte, y partiendo del principio rector del ordenamiento según el cual el grado adecuado de concentración depende de múltiples variables, se ha reunido suficiente evidencia(\*) como para afirmar lo siguiente:

- a. Las políticas de desconcentración no aumentarán el costo total de la dotación de servicios educacionales y médico asistenciales. Por otra parte, los costos per cápita de las redes de servicios (agua, electricidad, gas) correspondientes a nuevos desarrollos en ciudades pequeñas o intermedias son mucho menores que los correspondientes a ciudades grandes.
- b. No se requieren ciudades cada vez más grandes para industrias cada vez más eficientes; después de cierto límite poblacional y hasta unos 200.000 o 250.000 habitantes, la eficiencia aumenta; superado ese límite, el aumento se detiene o es insignificante.\*
- c. El tiempo diario promedio de movilización de una persona en transporte colectivo pasa de 52 minutos, en una ciudad de 50.000 habitantes; a 70 minutos en otra de 250.000 hab y a 92 minutos en otra de 1.000.000 de habitantes.

(\*) Ver Investigación sobre "El grado adecuado de la concentración de la población. El caso venezolano" -MARNR. DGPOA-Caracas, 1985.

- d. No existe correlación entre el tamaño de las ciudades y el porcentaje de población por debajo del límite de pobreza crítica; es decir, el crecimiento de las ciudades no satisface las aspiraciones en cuanto a una mejor distribución del ingreso.
- e. El número de delitos por cada mil habitantes aumenta progresivamente, desde 6 en ciudades de menos de 50.000 hab, hasta 12 en el Area Metropolitana de Caracas.
- f. En Venezuela, la mortalidad por enfermedades cardiovasculares es mínima en las ciudades, cuya población está comprendida entre los 50.000 y los 100.000 habitantes (0,7 por mil).

En las ciudades con menos de 50.000 habitantes, el indicador sube a 0,83, probablemente a causa de la mayor proporción de ancianos y a la menor dotación de servicios asistenciales especializados.

En las ciudades con más de 500.000 habitantes, el indicador alcanza un valor máximo (1,2), siendo una explicación plausible de este incremento el stress que provoca la aglomeración urbana.

### 3.3 POLITICAS Y ACCIONES

#### 3.3.1 Definiciones previas

Antes de precisar la política de ordenamiento es necesario definir algunos términos claves para su exacta comprensión. Ellos son:

Desestimular:

Esta acción, prevista exclusivamente para el Area Metropolitana de Caracas, significa:

- Continuar prestando los servicios básicos a la población en medida estrictamente adecuada a sus necesidades.

- No permitir el aumento de densidades como no sea para el reacomodo interno de población, desde zonas demasiado densas a otras menos densas.
- Prohibir totalmente la instalación de nuevas industrias, a excepción de los estrictamente necesarias para el abastecimiento de alimentos rápidamente perecibles.
- Continuar con la mudanza de industrias particularmente contaminadoras o congestionadoras a lugares fuera del área.
- Establecer tarifas de servicios públicos acordes con sus costos, lo cual no excluye la posibilidad de diferencias en función de los diversos grupos sociales afectados.
- Promover, en la medida de lo posible, la descentralización de las actividades gubernamentales y del sector terciario.

No estimular:

Esta acción, aplicada al resto de la región capital, a la Región Central y a las demás ciudades de primer orden, tiene como objetivo que el crecimiento de la población se mantenga dentro de límites cercanos a los estrictamente vegetativos. Sin por ello ignorar:

- La importancia de estas concentraciones para el desarrollo nacional.
- El que ellas albergan un porcentaje importante de la población total, a la que es necesario servir adecuadamente. Y teniendo en cuenta:
- el hecho de que existiendo ya en ellas una fuerte dinámica de crecimiento, en buena parte, debida a estímulos previos provenientes del Estado, no los necesitan, permitiendo que los recursos escasos sean destinados a otras zonas donde si hacen falta.

Concretamente, no estimular significa:

- a. No otorgar el Estado concesiones especiales a los productores urbanos en materia crediticia y fiscal.
- b. Establecer tarifas de servicios públicos que reflejen sus verdaderos costos, sin que ello niegue la posibilidad de arreglos a favor de los grupos sociales más pobres.
- c. Promover, en la medida de lo posible, la desconcentración de actividades gubernamentales y productivas en general hacia el interior de las respectivas áreas de influencia.

Controlar y ordenar:

Significa la sujeción a planes rectores que: 1) acoten el crecimiento de la población en límites acordes con las capacidades ambientales y económicas del área, de acuerdo con el Plan Nacional, los planes estatales y subregionales de ordenamiento; 2) distribuyan adecuadamente los diferentes usos intraurbanos de la tierra; 3) prevean los servicios necesarios para la población actual y futura.

Estimular:

Este término engloba a todas las acciones capaces de retener y atraer actividades y población a un centro poblado, es decir:

- Dotar de equipamiento productivo, social y cultural
- Otorgar incentivos crediticios y fiscales
- Establecer tarifas preferenciales de servicios
- Mejorar la accesibilidad al resto del país
- Instalar y ampliar los servicios superiores

### 3.3.2 Políticas y acciones

#### 3.3.2.1 Sistema Urbano

- Modificar paulatina y firmemente la actual distribución de la población y de sus actividades sobre el territorio nacional, de forma que sean cada vez menos concentradas en el área Centro Norte Costera del país y mejor distribuidas en el resto de las regiones, consecuentemente, es necesario:

- Desestimular el crecimiento poblacional en el Area Metropolitana de Caracas y la localización de nuevas actividades económicas. Dicho crecimiento estará limitado por la capacidad de soporte de su espacio físico y de los servicios públicos.

- No estimular el crecimiento en el resto de la Región Capital y controlarla y ordenarla a través de Planes y Políticas de Desarrollo que orienten planificadamente el crecimiento natural del Area Metropolitana de Caracas hacia el Tuy Medio y en menor grado, hacia Guarenas-Guatire y a la subregión Barlovento, como una alternativa recreacional al Litoral Central.

#### Acciones:

1) Prohibir la instalación de nuevas industrias, a excepción de las estrictamente necesarias para el abastecimiento de alimentos rápidamente perecibles; y concluir el traslado de las industrias contaminadoras y congestionadoras y altamente consumidores de agua y energía fuera del Area Metropolitana de Caracas.

2) Sincerar las tarifas de servicios públicos, de forma que reflejen sus costos.

3) Limitar el crecimiento de población en el Area Metropolitana de Caracas, de acuerdo a la capacidad de soporte de los servicios públicos en sus diferentes sectores y evitar acciones que puedan inducir a la densificación.

4) Promover la descentralización de las actividades gubernamentales y del sector terciario del Area Metropolitana de Caracas, especialmente los que corresponden a la educación superior.

5) Delimitar, ordenar y controlar los corredores estratégicos, es decir, aquellos espacios donde se localizan las principales redes de servicios que abastecen al Area Metropolitana de Caracas, cuya interrupción generaría graves situaciones de emergencia.



6) Elaborar e implementar Planes de Desarrollo Urbanístico de la subregión Barlovento como alternativa recreacional para los habitantes de la Región Capital, y el Tuy Medio y Guarenas-Guatire de la subregión Metropolitana, como áreas de expansión natural del Area Metropolitana de Caracas. Equipar estas áreas exclusivamente con los servicios básicos que demande la población.

- No estimular el crecimiento del Eje Puerto Cabello Tejerías, por considerar que posee su propia dinámica de crecimiento y repite ya la problemática del Area Metropolitana de Caracas.

#### Acciones

1) No incentivar la localización de nuevas industrias y prohibir la instalación de las muy consumidoras de agua o contaminadoras.

2) Sincerar las tarifas de servicios públicos, de forma que reflejen sus costos.

3) No otorgar el Estado concesiones especiales a los productores urbanos en materia crediticia y fiscal.

4) Preservar mediante una efectiva reglamentación, las áreas de uso agrícola actualmente en producción, así como las que presentan gran potencial.

- Consolidar a Maracaibo, Parquisimeto, San Cristóbal, Barcelona-Puerto La Cruz y Ciudad Guayana, para que continúen ejerciendo funciones de centros regionales, prestatarios de servicios altamente especializados y asiento de las actividades político-administrativas y económicas, y lograr que sean capaces de atender eficientemente a su espacio regional, con el fin de aminorar las migraciones hacia el área centro norte costera del país. A estas ciudades se les debe ordenar y controlar su crecimiento, ya que presentan una alta concentración de actividades y población que deben compartir con otros centros de su área de influencia.

### Acciones

- 1) Aprovechar las facilidades ya existentes para la producción y para satisfacer las demandas locales de empleo.
- 2) Prestar eficientemente servicios especializados.
- 3) Implementar los Planes de Desarrollo Urbanístico para garantizar que las densidades de población aseguren una adecuada calidad de vida, se respeten los diferentes usos de la tierra y se doten a estas ciudades de los equipamientos programados.
- 4) No otorgar el Estado concesiones especiales en materia crediticia y fiscal a las industrias.
- 5) Sincerar las tarifas de los servicios públicos.
- 6) Lograr que las ciudades cubran con sus recursos el costo de los servicios especiales.

- Estimular para su desarrollo los ciudades definidas como centros sobregionales de primero y segundo orden, especialmente a las ciudades de Maturín, El Tigre-San José de Guanipa, Valle La Pascua, Calabozo, y Barinas, así como sus áreas de influencia inmediata, con la finalidad de estructurar un frente de avance hacia el sur del país, entre la costa marítima y el eje fluvial Orinoco-Apure. Igualmente se contemplan El Vigía como centro de apoyo a la subregión sur del Lago de Maracaibo y Machiques a la subregión Perijá del estado Zulia.

- Vincular funcionalmente las ciudades que estructuran el frente de avance hacia el sur del país, con un eje de transporte este-oeste que las una.

2) Equipar progresivamente estos centros con los servicios básicos, requeridos de acuerdo con el crecimiento previsible de la población.

3) Dotar de equipamientos especializados a los centros que por su ubicación en áreas fronterizas y/o por apoyar proyectos económicos importantes previstos a mediano o largo plazo, así lo requieran.

4) Otorgar incentivos crediticios y fiscales para el fomento de las actividades productivas, especialmente los vinculados a los proyectos económicos previstos.

5) Elaborar e implementar planes de Desarrollo Urbano, acordes con los objetivos y perspectivas planteadas para estas ciudades, en el presente Plan.

6) Mejorar y diversificar las posibilidades de transporte que permitan una mejor vinculación entre los centros.

#### 3.3.2.2 Recursos naturales

##### a) Política general

Utilizar plenamente el potencial en recursos naturales renovables y no renovables, con el objeto de obtener un desarrollo industrial vertical y horizontalmente integrado y una producción agropecuaria y pesquera que tienda a lograr el autoabastecimiento del país.

El aprovechamiento de los recursos naturales debe hacerse con estricta observancia del principio de su interdependencia. Deberá, además, garantizarse la continua fluencia de los renovables y el máximo rendimiento en el aprovechamiento de los no renovables. Cuando estos recursos constituyan saldos exportables, deberá tenderse a comercializarlos con el mayor valor agregado posible.

Esta política general implica la necesidad de adoptar políticas accesorias para varios temas y recursos específicos, que darán lugar a las acciones necesarias para implementarlas. Ellas son:

b) Recurso tierra

Preservar las tierras aptas para el uso agrícola de los usos conflictivos que las inutilicen irreversiblemente para aquella actividad. El recurso debe ser además preservado de las acciones que puedan provocar el deterioro de sus cualidades mediante claras normas de manejo y preservación.

Las acciones principales para la concreción de la política concerniente al recurso tierra son:

- Actualizar el inventario nacional de tierras e intensificar el catastro físico de las tierras agrícolas.

- Decretar la zonificación de las tierras agrícolas de acuerdo con las categorías de preservación propuestas por el presente plan.

- Estimular el desarrollo agrícola de las siguientes áreas como complemento de los estímulos al desarrollo urbano propuesto en el parágrafo 3.3.2.1:

Area de influencia de Maturín: 280.000 ha. en la Mesa Central de Monagas para agricultura mecanizada con lluvia o agricultura intensiva con riego complementario. 120.000 ha. para plantaciones en las planicies de los ríos Guarapiche y Amana. 940.000 ha. en el distrito Sotillo para agricultura mecanizada con lluvia y ganadería semi-intensiva, con mejoramiento de la vialidad y el drenaje. Con menor prioridad que esas áreas: 90.000 ha. en el valle de San Simón.

Area de influencia de Valle de la Pascua: 975.000 ha. en el sector este del río Manapiare y el río Unare para

ganadería con agricultura complementaria y ganadería extensiva con mejoras. Parte Occidental de las 266.000 ha. que están en los valles del río Unare-Neverí, para agricultura intensiva con riego complementario y ganadería semi-intensiva, con mejoramiento de vialidad y drenaje. Con menor prioridad que las anteriores: 150.000 ha. para ganadería con agricultura complementaria en el sector del río Memo-Manapiare.

Area de influencia de Calabozo: 78.000 ha. para agricultura con riego complementario en el sector río Guárico-Caño Caracol. 45.000 ha. para agricultura intensiva con mejoramiento de drenaje y vialidad y agricultura mecanizada con lluvias. 37.000 ha. para agricultura intensiva con riego complementario y agricultura mecanizada bajo lluvia, en el norte de Cazorla. 195.000 ha. para ganadería con agricultura complementaria en la margen izquierda del río Chirgua.

Con menor prioridad que las anteriores: El sector este del embalse del Guárico-Memo para ganadería con agricultura complementaria.

#### Area de influencia de Barinas:

Las propuestas agrícolas de muy alta prioridad ubicadas aquí son las siguientes: Boconó-Masparro, con 280.000 ha, para agricultura intensiva con mejoramiento de drenaje y vialidad y agricultura intensiva con riego complementario; la extensión Guanare-Masparro (sureste de Obispos) con 65.600 ha. para agricultura intensiva con riego complementario y agricultura mecanizada con lluvia; la planicie de los Ríos Santo Domingo Pagüey-Canaguá, con 98.000 ha. para el mismo uso.

De alta prioridad: las planicies de los ríos Anaro-Ticoporo y Canaguá, con 68.000 ha. para ganadería y agricultura intensiva con riego complementario; norte de Ticoporo, Ríos Quiu y Siripá, con 95.500 ha. para ganadería intensiva con mejoramiento de drenaje y vialidad y plantaciones agrícolas; alrededores de Ciudad Bolívar, con 42.500 ha. para el mismo uso; la planicie del Río Boconó, con 30.000 ha, para plantaciones agrícolas y ganadería extensiva estacional; y la planicie del-

taica del Río Canaguá, con 15.500 ha. para plantaciones agrícolas y ganadería intensiva con riego complementario.

De moderada prioridad: la planicie del Río Santo Domingo, con 20.000 ha. para agricultura intensiva con riego complementario; la Calzada de Páez, con 41.200 ha. para agricultura mecanizada con lluvia; y la cuenca alta de los Ríos Bum-Bum y Santo Domingo, con 45.600 ha. para agricultura permanente de sotobosque.

Y de baja prioridad: el piedemonte Barinas-Barinitas, con 8.700 ha. para ganadería intensiva con riego complementario.

Área de influencia de San Cristóbal-La Fría:

Las propuestas agrícolas de muy alta prioridad ubicadas aquí son las siguientes:

Las planicies húmedas del Distrito Páez, con 210.000 ha. para ganadería intensiva con mejoramiento de drenaje y vialidad y plantaciones agrícolas; y el polígono de expropiación de los Módulos de Apure, compartido con el Distrito Muñoz, en el área de influencia de San Fernando, con un millón de hectáreas para ganadería semi-intensiva con mejoramiento de drenaje y vialidad.

De alta prioridad: norte del Río Burquita-Uribante, con 133.000 ha. para ganadería intensiva con mejoramiento de drenaje y vialidad; el sector Pedraza Vieja-Caparo, con 80.000 ha. con igual uso; y el piedemonte Sur del Lago, La Fría-Escalante, con 60.000 ha. para ganadería extensiva estacional.

De moderada prioridad: el valle de los Ríos Guaragui, El Molino y Canaguá, con 4.800 ha. para agricultura intensiva con riego complementario.

Y de baja prioridad: el sector fronterizo de San Antonio del Táchira, con 10.500 ha. para agricultura intensiva de riego.

Las acciones referidas a la tierra son complementarias de las que afectan al agua, la vegetación y la fauna que se enumeran más adelante.

- Reforzar la expansión de la frontera agrícola, realizando proyectos de saneamiento en el orden de prioridades asignadas en el anexo correspondiente.

- Consolidar y ampliar el riego como factor importante para el desarrollo agrícola, de acuerdo con las prioridades señaladas en el anexo correspondiente.

c) Recursos hidráulicos:

Conservar permanentemente la calidad y cantidad del recurso y procurar su aprovechamiento múltiple.

Las acciones para implementarla son:

- Completar y actualizar el inventario de los recursos hidráulicos en sus aspectos cuantitativos y cualitativos.

- Completar el inventario y los estudios básicos de factibilidad de los sitios de aprovechamiento, teniendo en cuenta la conveniencia del desarrollo de proyectos con propósitos múltiples.

- Planificar y ejecutar el aprovechamiento del recurso en función de las necesidades que se desprenden del Sistema Urbano propuesto por el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, de las prioridades de riego señaladas en el cuadro del anexo y de las necesidades del desarrollo hidroeléctrico.

- Reglamentar y controlar la calidad de los vertidos, en aguas superficiales o subterráneas, provenientes de cualquier actividad o uso.

- Tratar y reciclar a las aguas servidas provenientes de la actividad urbana e industrial. Para el uso del agua reciclada será prioritaria la agricultura.

- Considerar la existencia suficiente y la proximidad del recurso hidráulico como uno de los criterios más importantes para decidir sobre los sitios de radicación industrial y urbana.

- Reglamentar el uso del agua subterránea protegiendo a los depósitos de una sobre explotación que pueda dañar su fluencia.

- Proteger a las cuencas en particular las partes altas de la erosión, como el medio más seguro para garantizar la renovación del recurso hidráulico tanto el superficial como el subterráneo.

d) Recurso forestal:

Aprovechar los recursos con el objeto de lograr el autoabastecimiento, pero garantizando la conservación de la tasa de fluencia.

Esta política se llevará a la práctica mediante las siguientes acciones:

- Restringir progresivamente los permisos anuales de aprovechamiento y afirmar la política de concesiones a largo plazo, mediante contratos que contemplen la ejecución de planes de manejo.

- Incorporación planificada de los recursos forestales al abastecimiento de acuerdo a los lineamientos establecidos



en el presente Plan, en los Planes Regionales de ordenamiento y en el Plan Forestal.

- Impulsar el desarrollo de plantaciones forestales o bosque cultivados con fines industriales.

- Establecer y cumplir planes de manejo que protejan, no solamente las reservas forestales, sino también el equilibrio ecológico de las cuencas altas.

- Completar el inventario de tierras forestales y acelerar la investigación para el manejo del recurso.

- Consolidar e incrementar las industrias con insumos forestales y racionalizar su localización acercándolas a las fuentes de materia prima.

- Llevar a la práctica un efectivo sistema de protección y vigilancia de los bosques.

e) Fauna Silvestre:

Preservar el hábitat del mayor número posible de especies, en la mayor extensión del territorio nacional que sea compatible con los demás usos necesarios de la tierra.

Dar, dentro del proyecto de sistema de Areas Protegidas, un tratamiento integral al aprovechamiento de la fauna silvestre.

Hacer cumplir, las reglamentaciones y vedas de caza.

Compatibilizar al máximo posible, los usos agropecuarios y forestales de la tierra, con la preservación de los hábitat de la fauna.

Controlar la naturaleza y la toxicidad de los productos químicos utilizados en la agricultura que puedan tener efecto directo o indirecto sobre la fauna.

Realizar el inventario sistemático del recurso.

Impulsar las investigaciones capaces de contribuir con su conservación.

Propiciar el manejo del recurso a los fines de su conservación y del aprovechamiento racional de especies comerciales.

f) Recursos Pesqueros:

Tender al autoabastecimiento interno del país, y a la exportación sin alterar la fluencia del recurso en aguas continentales y marítimas.

Acciones:

- Inventariar y evaluar la capacidad de reproducción del recurso.

- Reglamentar los métodos de pesca y establecer los cupos de producción de manera que la actividad se realice sin daño para los ecosistemas.

- Tomar las medidas necesarias a fin de preservar y mejorar la pesca artesanal.

- La localización de la infraestructura industrial y portuaria para el aprovechamiento del recurso, debe hacerse compatible con la calidad ambiental de los centros urbanos y áreas turístico-recreacionales.

- Propiciar el desarrollo nacional de la acuicultura según las prioridades establecidas en el presente Plan.

g) Recursos Mineros:

Teniendo en cuenta las escasas alternativas que existen para la elección del lugar de su aprovechamiento y su no renovabilidad, se planificará su incorporación paulatina a la producción, la que se llevará a cabo con las precauciones que minimicen los daños ambientales causados por la extracción, procesamiento y transporte del mineral.

Mantener como reservas estratégicas aquellos yacimientos de minerales que por su escasez puedan originar, en momentos críticos, entorpecimientos al aparato productivo.

Acciones:

- Establecer un plan de aprovechamiento paulatino de las diversas áreas donde se conoce la existencia de recursos mineros necesarios al desarrollo del país, y elaborar los correspondientes, planes de ordenamiento territorial.

- Legislar sobre las condiciones ambientales que debe cumplir cualquier extracción minera, aún las más pequeñas.

- Limitar estrictamente y definir con precisión, los sitios donde puede realizarse la extracción de materiales de préstamo, y establecer el régimen de explotación correspondiente en función de las demandas del país.

- Establecer las normas técnico-ambientales para la explotación de los placeres auríferos y diamantíferos y controlar permanentemente su cumplimiento.

### 3.3.2.3 Áreas Bajo Régimen de Administración Especial

Ordenar y reglamentar el vasto territorio sometido a Régimen de Administración Especial, a fin de que cumpla sus múltiples objetivos de producción y protección.

Acciones:

- Culminar y ejecutar el Plan Nacional de las ABRAE, considerándoles como un sistema integrado y no como figuras aisladas.
- Elaborar sus respectivos planes y reglamentos definiendo bien sus límites, funciones y régimen de aprovechamiento.
- Realizar las investigaciones necesarias para su mejor conocimiento y manejo.
- Establecer un programa de vigilancia y control.

### 3.3.2.4 Transporte

#### Política

Desarrollar un sistema nacional de transporte en función de los objetivos de desconcentración, aprovechamiento de recursos y organización territorial que integre los distintos modos (carretero, ferroviario, fluvial, marítimo y aéreo), dándole prioridad a los servicios masivos y la debida consideración a los aspectos de seguridad y defensa.

Acciones:

- Actualizar y ejecutar el Plan Nacional de Transporte, en función de la imagen objetivo del presente Plan, considerado de manera integral y no aisladamente a los diferentes modos de transporte.

Las decisiones en torno a la red ferroviaria nacional deben ser tomadas en función de esa actualización.

- Promover sistemas masivos de transporte urbano e interurbano.
- Consolidar la red vial rural del país, en función de las acciones propuestas en este Plan y de las prioridades sectoriales correspondientes.
- Proveer las facilidades necesarias para la navegación fluvial en general y en el eje Orinoco-Apure en particular.
- Consolidar un eje de transporte entre las troncales 13 y 19 que una de este a oeste los centros intermedios seleccionados en el presente plan, como de mayor jerarquía en el logro de sus objetivos.
- Estudiar urgentemente y a profundidad, el problemas de construir y mantener carreteras en planicies inundables.
- Estudiar y prever el impacto económico, social, ambiental y geopolítico de:
  - Los corredores terrestres y aéreos de transporte fronterizo recogidos en los acuerdos bilaterales.
  - Las grandes carreteras de penetración de Brasil.
  - La carretera marginal de la Selva
  - La eventual integración fluvial de Suramérica.

### 3.3.2.5 Industria

Se aplicará una política de localización industrial que contemple los siguientes aspectos:

a) Ordenar el funcionamiento del sector manufacturero en los centros tradicionales de localización.

b) Fortalecer la estructura urbana de los centros poblados que pudieran actuar como espacios alternativos para la localización de actividades industriales, de acuerdo con los objetivos del presente plan.

c) Identificar los nuevos factores de localización que hayan surgido como consecuencia del cambio en la situación económica y tomarlos en cuenta para la definición de nuevas políticas.

d) Evaluar y minimizar los impactos ambientales negativos del sector, tratando de maximizar los positivos.

#### Acciones:

- Respetar las diferentes categorías de preservación asignadas a las áreas agropecuarias y turístico-recreacionales.

- Desconcentrar la actividad industrial de manera acorde con la política general correspondiente, es decir:

- a) Desincentivar el Area Metropolitana de Caracas.
- b) No incentivar, controlar y ordenar el resto de la región centro norte costera y las demás ciudades mayores del país.
- c) Incentivar el desarrollo en general y el industrial en particular, en las ciudades intermedias, especialmente: Maturín, El Tigre, Valle de la Pascua, Calabozo, Barinas, La Fría-El Vigía y Machiques.

- d) Incentivar el desarrollo en general y el industrial en particular en el Eje Ori-noco-Apure, especialmente en Caicara-Cabruta, Guasualito, Puerto Nutrias y Bruzual.
- e) Impedir o restringir la localización de industrias en lugares donde no se pueda garantizar dentro de límites razonables, la cantidad y calidad de agua necesaria para ellas y para la población actual y futura que pudieran atraer.
- f) Impedir o controlar la contaminación del ambiente por la actividad industrial.
- g) Estímulos a la localización de agroindustrias en lugares de producción agropecuaria actual o potencial, en general.

#### 3.3.2.6 Energía

##### Política

Racionalizar su uso y diversificar fuentes.

##### Acciones:

- Estimular el uso de medios de transporte masivo.
- Estimular el uso de tecnologías de alto rendimiento energético.
- Disminuir la relación energía/pasajeros-km o energía/Tm-km, mediante el uso de motores de menor cilindrada y mayor rendimiento, el uso de combustibles alternativos a los destilados del petróleo y la utilización de modos de transporte alternativos del carretero.
- Construir edificios que aprovechen al máximo las ventajas climáticas locales y minimicen el subsidio necesario de energía.
- Desarrollar, mediante la investigación tecnológica, la posibilidad del uso de fuentes o convencionales de energía, sobre todo, en los sitios donde es antieconómica la conexión a la red nacional.

- Intensificar el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos.
- Utilizar al máximo posible la fuerza de gravedad para el transporte de los recursos hidráulicos.
- Acoplar procesos industriales capaces de aprovechar escalonadamente, el calor generado en las plantas térmicas que producen vapor de muy alta presión y temperatura.

### 3.3.2.7 Recursos Turísticos-Recreacionales

Enfrentar el desarrollo turístico desde dos ángulos:

- Primero, ordenando las áreas actualmente sometidas a presiones que degradan la calidad de los recursos correspondientes, especialmente la Isla de Margarita, el litoral central, el litoral Carabobo-Falcón, la península de Paraguaná, el litoral oriental.

- Segundo, iniciando la apertura paulatina hacia nuevas zonas de alto potencial, permitiendo la diversificación de la oferta y haciendo de la actividad un instrumento para el desarrollo económico y social no dependiente, de amplias zonas del país.

Acciones:

- 1) Asignar a los lugares de interés turístico-recreacional del país, las categorías de preservación indicadas en el cuadro anexo correspondiente.

- 2) Asignar a esos mismos lugares, densidades de uso acordes con las limitaciones señaladas también en el cuadro.



3) Ordenar y controlar urgentemente las diferentes áreas de interés turístico recreacional, a fin de evitar que su uso irracional degrade los recursos que los sustentan. A tal efecto, se ha definido el siguiente orden de prioridades, considerando la calidad de dichos recursos y las presiones a que se encuentran sometidos.

#### Primera prioridad

- Boca de Uchire-Puerto Píritu, Puerto La Cruz-Cumaná.
- Litoral Oriental de Falcón, Eje Tucacas-San Juan de Los Cayos.
- Región Andina
- Región Guayana
- Litoral Barloventeño
- Area Centro Norte del Estado Falcón
- Nueva Esparta
- Litoral Metropolitano

#### Segunda prioridad

- Costa sur del Golfo de Cariaco, Península de Araya.
- Litoral Araguayo
- Litoral Carabobeño
- Cordillera de la Costa Central
- Noroeste del Estado Zulia
- Cienagas de Juan Manuel
- Los Caracas-Cabo Codera
- Maciso Oriental

#### Tercera prioridad

- Península de Paria
- Guanare-Mantecal-San Fernando-San Juan
- San Fernando-Capanaparo-Sinaruco-Puerto Páez
- Serranías de Lara y Yaracuy

#### Cuarta prioridad

- Eje noreste del Territorio Federal Amazonas
- Area de Guasualito

#### Quinta prioridad

- Dependencias Federales
- Serranía de Perijá

- Delta del Orinoco
- Llanos Altos de Parinas y Portuguesa
- Llanos Orientales

4) Dentro de la planificación del desarrollo turístico-recreacional, asignar prioridades a las diferentes áreas, en función de dos grupos de criterios:

a) Los relativos a la demanda y el éxito económico de la actividad turístico-recreacional.

b) Los relativos al aporte potencial de las diferentes lugares considerados al logro de los objetivos nacionales de desarrollo y ordenamiento a largo plazo, de acuerdo a las calificaciones anotadas en el anexo correspondiente.

5) Implementar una normativa turística que controle:

a) El índice de ocupación turística, regulando la intensidad del uso del suelo y, por lo tanto, la sobresaturación de los servicios básicos.

b) Los permisos para desarrollos turísticos bajo criterios de uso turístico y no residencial.

c) Las tipologías de construcciones turísticas cónsonas con el medio natural y socio-cultural.

6) Respetar las normas establecidas por la Ley de Navegación, referente a los terrenos situados a orillas del mar, lagos y ríos, en una extensión de 50 metros a partir de la línea de costa, cuya jurisdicción es del Ministerio de Justicia. Asimismo, respetar las normas establecidas por la Ley Forestal de Suelos y Aguas que declara zonas protectoras a las márgenes de los ríos navegables (50 metros a partir de cada margen) y las márgenes de los ríos no navegables permanentes o intermitentes (25 metros). También declara zona protectora el área que circunda a los lagosagunas na-

turales, con una zona mínima de protección de 50 metros de ancho, medida a partir de sus márgenes.

El reglamento indica que en estas zonas no se permitirá ninguna actividad de carácter agropecuario o destrucción de vegetación.

7) Establecer o hacer respetar, en caso que existan, normas relativas a los efluentes urbanos e industriales, concernientes al control de la polución en las zonas costeras, provocado principalmente por las descargas de aguas servidas, cuyos efluentes son vertidos al mar o los cursos de agua, sin ser previamente tratados, lo que afecta al medio marino, los recursos costeros y, consecuentemente, a la actividad turística. Estas normas deben estar orientadas a la instalación de plantas de tratamiento, lagunas de oxidación, rellenos sanitarios, sistema de reciclajes de basura, dispositivos para control de olores y gases tóxicos. Igualmente, deberán tomarse medidas para el mantenimiento de estas infraestructuras.

8) Ampliación de la oferta turística con áreas de potencial turístico y orientación de los flujos turísticos hacia estas áreas, eludiendo paulatinamente la concentración en las áreas costeras, cuya resultante ha conducido a la degradación del medio ambiente, lo que se ha revertido en una baja calidad de vida de la población turística y anfitriona. Una forma de diversificar la oferta turística es a través de la puesta en valor del patrimonio histórico-cultural. El rescate de este patrimonio deberá hacerse con técnicas adecuadas a su estilo.

9) Controlar y fomentar los proyectos turísticos en el sentido que éstos se desarrollen organizadamente en los usos turísticos establecidos en los Planes de Desarrollo Urbano, acorde a la zonificación turística estipulada. Los permisos turísticos en áreas extra-urbana deberán ajustarse a las indicaciones impartidas por el MARNR, obviando así los conflictos de uso del suelo, esencialmente turístico-rural.

10) Orientar y estimular a los promotores para que inviertan en las áreas prioritarias de desarrollo turístico, esto no priva la posibilidad que el sector privado desarrolle obras turísticas en otras áreas, siem-

pre y cuando asuma los costos de los servicios básicos. Estos incentivos están dirigidos a estímulos crediticios e impositivos.

11) Promover para que el turismo interno esté dirigido a todos los estratos de la población, para ésto es necesario estimular el turismo social mediante el establecimiento de áreas de campamentos, centros vacacionales, balnearios, paradores en carreteras, hoteles de menor categorización como programas recreacionales en empresas y sindicatos.

12) Impulsar la reorganización institucional del sector mediante la descentralización de la administración turística a niveles regional, estatal y municipal y fortalecer las funciones de coordinación entre los organismos rectores del turismo.

13) Solucionar los problemas referente a la tenencia de la tierra, específicamente a las tierras baldías playeras, las cuales por falta de claridad en los términos de inalienables e imprescriptibles genera inseguridad jurídica, cuya resultante es un efecto negativo en el desarrollo y ejecución de obras turísticas y avala los crecimientos urbanísticos espontáneos.

14) Implementar un sistema de señalización vial turística, consona con el medio natural y socio-cultural del área turística. Igualmente, dotar o mejorar la accesibilidad a los sitios de turismo seleccionado que lo ameriten, mediante programas de vialidad.

15) Tomar medidas referentes a la proliferación de viviendas espontáneas, de ventas de comidas y artesanía en las zonas adyacentes a las carreteras y reubicar, las primeras en áreas adecuadas y las segundas en paradores turísticos.

16) Definir en los Planes de Ordenamiento Subregional y en los Planes Locales de Desarrollo áreas turísticas-recreacionales de apoyo a los centros urbanos, principalmente para aquellos centros a reforzarse según el Plan.

cio, propiciar el equipamiento de los núcleos urbanos con capacidad para retener movimientos endógenos de población, y asegurar el disfrute de las tierras que habitan las etnias indígenas asentadas permanentemente en los espacios fronterizos en estricta correspondencia con el ejercicio de la soberanía nacional. La aplicación de esta política debe basarse, en la mayor medida posible, en el aprovechamiento racional de los recursos naturales locales.

Acciones:

A los fines de implementar esta política en el presente Plan, se identifican cinco tipos de áreas, de acuerdo a la naturaleza de los problemas que las caracterizan; las acciones a emprender en cada una de ellas, son las siguientes:

a) Áreas expulsoras de población hacia los núcleos urbanos mejor atendidos: Distritos Rómulo Callegos y Pedro Camejo del Estado Apure; Departamento Casiquiare, Atabapo y Río Negro del Territorio Federal Amazonas; Departamento Mánamo del Territorio Federal Delta Amacuro; y municipios Autónomos Gran Sabana y Sifontes del Estado Bolívar.

Acciones: Desarrollo integrado del sistema de transporte y telecomunicaciones, al servicio de todo los núcleos urbanos fronterizos, capaces de actuar como centros de recepción y retención: Puerto Páez, Elorza y Guasualito en el Estado Apure; Santa Elena en el Estado Bolívar; San Fernando de Atabapo y San Carlos de Río Negro en los Territorios Federales.

b) Áreas de intenso tráfico fronterizo de personas y bienes con una elevada incidencia de comercio no registrado en las cuales se han estructurado circuitos económicos fuera de todo control fiscal y aduanero: Distrito Páez de Apure; Municipio Gran Sabana del Estado Bolívar; Departamento Casiquiare del Territorio Federal Amazonas; Departamento Pedernales de Delta Amacuro; distritos García de Hevia, Ureña y Bolívar del Estado Táchira; y distritos Páez y Catatumbo del Estado Zulia.

Acciones: Encausar todo movimiento de mercancías en las áreas especialmente designadas y habilitadas para tal fin, entendiendo como

tales, no sólo el recinto aduanero y de control fiscal, sino un espacio mayor constituido por un corredor vial, sujeto a vigilancia, en todos los accesos desde y hacia el resto del país.

Dichos accesos controlados son los siguientes: en el Estado Apure, el Amparo de Arauca, las vías autorizadas por los tratados internacionales y Puerto Páez; en el Estado Táchira, San Antonio, Ureña y Boca de Grita; en el Estado Zulia, Tres Bocas, Guarero y Santa María de Guana; en el Territorio Federal Amazonas, Puerto Ayacucho, San Fernando de Atabapo, Maroa y San Carlos, y en del Territorio Federal Delta Amacuro, Curiapo y Pedernales.

En cuanto al ingreso de migrantes, los aeropuertos internacionales y los pasos terrestres aceptados en los acuerdos bilaterales, contarán con una oficina de la DIEX, debidamente dotada para cumplir sus funciones de identificación y seguimiento de extranjeros. Dichas oficinas estarían ubicadas en: Puerto Páez y El Amparo; en el Estado Apure; Santa Elena de Uairén en el Estado Bolívar; San Antonio, en el Estado Táchira; Guarero y Tres Bocas, en el Estado Zulia; y San Fernando de Atabapo, en el Territorio Federal Amazonas.

Así mismo, han de reactivarse las medidas de control sanitario contempladas en la Legislación Venezolana y los acuerdos internacionales, para lo cual se utilizarán las mismas dependencias de la DIEX. Por otra parte, es necesario restablecer los "controles 200 y fitosanitarios imprescindibles para proteger el ambiente y la producción nacional de agentes infecciosos procedentes del exterior.

c) Areas de fuerte influencia cultural exógena por asentamientos ilegales aparentemente espontáneos y por la influencia de los medios de comunicación de masas: distritos Páez y Pedro Camejo en el Estado Apure; Ezequiel Zamora y Pedraza en el Estado Barinas; Municipio Santa Elena en el Estado Bolívar; Departamentos Río Negro, Atabapo y Casiquiare en el Territorio Federal Amazonas; Departamentos Pedernales y Antonio Díaz en el Territorio Federal Delta Amacuro; Distritos Panamericano, García de Hevia, Ayacucho, Ureña, Bolívar, Junín, Córdoba y Libertador en el Estado Táchira; y Perijá, Catatumbo y Colón en el Estado Zulia.

Acciones:

- Evitar el asentamiento ilegal de inmigrantes.
- Ordenar los asentamientos humanos legales procurando que ocupen solamente áreas no sujetas a restricciones de cualquier índole, para lo cual será necesario un proceso continuo de censo y catastro.
- Desarrollar un sistema de educación formal e informal, orientado al fortalecimiento del sentido de pertenencia a Venezuela y de la lealtad hacia ella. Como parte importante de este sistema, se consolidará una red de radio y televisión que abarque la totalidad de las áreas fronterizas.

d) Areas sometidas a intensa presión para el aprovechamiento de recursos naturales: distritos Rómulo Gallegos y Páez del Estado Apure; distritos Ezequiel Zamora y Pedraza en el Estado Barinas; municipios Gran Sabana, San Isidoro, Pedro Cova, Barceloneta y Santa Rosalía, en el Estado Bolívar; distritos Mara, Maracaibo y Perijá en el Estado Zulia; departamentos Casiquiare y Río Negro en el Territorio Federal Amazonas; y Departamento Antonio Díaz en el Territorio Federal Delta Amacuro.

Acciones:

- Intensificar la vigilancia
- Explotar racionalmente los recursos en cuestión, mediante actividades legalmente establecidas

e) Areas de desplazamiento de indígenas para la obtención de su propio sustento, mediante actividades con escaso impacto ambiental negativo: distritos Rómulo Gallegos y Pedro Camejo en el Estado Apure (Etnia Yauru); Municipio Santa Elena de Uairén en el Estado Bolívar (Etnia Pemón); distritos Perijá y Catatumbo (Etnias Yucpa y Bari) y Distrito Páez (Etnia Paraujanos) en el Estado Zulia; departamentos Atures, Atabapo, Casiquiare y Río Negro en el Territorio Federal Amazonas; y Tucupita y Antonio Díaz, en el Territorio Federal Delta Amacuro.

Elaborar un Plan de Ordenamiento de estas áreas con la participación de las etnias correspondientes, que permita normar el uso de la tierra, de acuerdo con su idiosincracia, protegiéndola así de intereses contrarios a la conservación del ambiente y a las sociedades que lo habitan.

### 3.3.2.10 Territorio Marítimo

- Aprovechar racionalmente los espacios marino-costeros, la plataforma continental y la zona exclusiva, prestando especial atención a las Dependencias Federales.

#### Acciones:

Definir un nuevo status político-administrativo para las Dependencias Federales, que permita una más efectiva y rápida aplicación de planes de desarrollo que las incorporen a la Sociedad Venezolana.

Preservar el frágil equilibrio ecológico en áreas críticas de deterioro:

- Isla de Margarita, Aves y Tortuga
- Litoral Central y Barlovento
- Litoral Nororiental
- Sector Oriental del Litoral Falconiano

Investigar y evaluar los recursos naturales en las áreas marinas, insulares y marino-costeras:

- Bióticos
- Escénicos y Paisajísticos
- Minerales
- Hidrocarburos
- Energéticos no convencionales
- Otros



Utilizar racionalmente los recursos naturales para el desarrollo del país en general y de los habitantes de las áreas insulares y costeras en particular, lo cual requiere:

- El desarrollo de un sistema eficiente de transporte y comunicaciones, que permita romper con el aislamiento de las Dependencias Federales.
- Mejorar y racionalizar las actividades de la flota marina (altura, de fondo, pargo-mero y artesanal).
- Aprovechar el potencial de la acuicultura comercial y científica, especialmente en la franja marino-costera.
- Controlar las actividades turístico-recreacionales con la implementación de las zonificaciones de uso.
- Dotar de los centros de acopio necesarios a las Dependencias Federales para garantizar la comercialización de los productos marinos.
- Producción de energía eléctrica y agua para usos domésticos, utilizando fuentes no convencionales (eólica, solar, etc.) para lo cual se capacitará a la población radicada permanentemente en las áreas insulares y marino-costeras.

Estudiar y evaluar las actividades que se realizan en las áreas marinas, insulares y marino-costeras en función de la Ordenación del Territorio:

- Bioextractivas y cultivos
- Turístico-Recreacionales
- Minero-Extractivas
- Procesamiento de productos marinos
- Transporte y Comunicaciones

- Construcción y Urbanismo
- Extracción de petróleo y gas
- Científicas
- Seguridad y Defensa
- Infraestructura y Servicios de Apoyo
- Otras

### 3.3.3 Jerarquización de las acciones

Todas y cada una de las acciones propuestas en el Plan fueron calificadas y jerarquizadas de acuerdo a su potencial de contribución al logro de los objetivos de la manera que se expone en el Anexo 1. Esta definición, al lado de consideraciones sectoriales y coyunturales, debe orientar el establecimiento de las prioridades espaciales y temporales de la actividad gubernamental.

Como criterio principal para calificar las propuestas se consideró su aporte al logro de los cinco grandes objetivos nacionales: crecimiento económico más eficiente, desarrollo social, soberanía nacional, mejor estructuración del sistema urbano y conservación de los recursos naturales.

Estas calificaciones han sido sumadas a nivel de Distritos del país, con el objeto de ofrecer a los planificadores del desarrollo y a los decisores, una imagen espacial integrada del territorio nacional, en cuanto a sus aptitudes desigualmente distribuidas.

La selección del Distrito como unidad geográfica ha obedecido a los siguientes criterios:

- a) Areas mayores, como la Entidad Federal o la Región Administrativa, resultan demasiado heterogéneas;
- b) Los Distritos constituyen todavía las áreas predominantes mínimas de decisión político-administrativa;

- c) Su tamaño, salvo excepciones, permite establecer generalizaciones válidas.

De esta forma, los Distritos han sido clasificados en cinco categorías: la categoría I comprende los que tienen más de 20 puntos, la categoría II, entre 16 y 20; la categoría III, entre 11 y 15; la categoría IV, entre 6 y 10 y la categoría V entre 0 y 5 puntos.

A este respecto, es necesario tener muy claro: primero, que esas categorías dan una buena idea de hacia dónde dirigir, en general, los esfuerzos del Estado, en el sentido de señalar las mayores potencialidades y/o existencia de conflictos sociales o ambientales; pero ellas no deben oscurecer las prioridades propias de cada sector; segundo, que importancia para la acción estatal no significa necesariamente incentivar, sino que el Estado debe actuar allí, bien sea en ese sentido, o en el sentido contrario, desestimulando, no estimulando o corrigiendo una determinada actividad o actividades.

Es por esa razón que las regiones Capital y Central, así como distritos correspondientes a las demás ciudades principales pueden tener puntuaciones relativamente altas.

#### 3.4 DESCENTRALIZACION Y ORDENAMIENTO

En el Escenario Alternativo en que se inscribe el Presente Plan, se asigna gran importancia a la descentralización de los procesos relativos a la toma de decisiones que afectan, de una manera u otra, a la población.

En efecto, la posibilidad de aplicar y controlar el Plan depende en gran medida, de Administraciones estatales y locales más frecuentes y eficientes y de una población más participativa.

Consecuentemente, se incorporan a continuación, como parte integrante de este Plan, un conjunto de lineamientos sobre el tema, inspirados en los que recientemente ha propuesto la Comisión Presidencial para la Re-

forma del Estado (1), sin que ello signifique necesariamente compartir a priori todos y cada uno de los criterios o acciones más específicas, planteadas por ella.

Dichos lineamientos son los siguientes:

1) En materia política.

- Fortalecer el rol de los Gobernadores, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales.
- Diseñar, instrumentar y fortalecer mecanismos que permitan la organización y participación ciudadana.
- Diseñar y aplicar mecanismos electorales que determinen un grado mucho mayor de representatividad de los elegidos, a nivel nacional, regional y local.

2) En materia de desarrollo.

- Crear un Sistema Nacional de Planificación en el que ésta sea considerada como un juego permanente entre fuerzas sociales, en búsqueda constante de equilibrios dinámicos.
- Consolidar la integración entre planes regionales y nacionales y entre los planes y los mecanismos que permitan hacerlos realidad.
- Valorizar el papel de las instituciones regionales para la promoción del desarrollo.
- Aumentar progresivamente" los recursos financieros directamente manejables por los gobiernos estatales y municipales.

3) En materia administrativa

- Descentralizar y desconcentrar la Administración Pública.
- Fortalecer la capacidad de planificación, gerencial y técnica de la Administración Estatal y Municipal.
- Crear un Sistema de Coordinación de los diferentes entes públicos, dentro de cada Entidad Federal.

(1) COPRE. "Lineamientos para impulsar el proceso de desconcentralización territorial en Venezuela".

#### 4. MECANISMOS DE IMPLEMENTACION, CONTROL Y REVISION

##### 4.1 LOS MECANISMOS PREVISTOS EN LA LEY

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio prevee los siguientes mecanismos para la implementación, control y revisión del Plan.

1) De acuerdo con el Artículo 33, el PNOT, los Planes Sectoriales a él ligados y sus modificaciones deben ser aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

2) Los Artículos 40 al 42 establecen la obligación en que están la Administración Pública y los particulares de cumplir con dicho Plan.

Esta obligatoriedad ha dado origen a una importante discusión en torno a la posible contradicción entre lo flexible que debe ser un plan para adaptarse a las circunstancias cambiantes y las rigideces propios de un instrumento legal.

La respuesta es posible en dos sentidos: primero, incluyendo en el Plan lo más permanente o menos sujeto a variaciones, manteniendo en mente una imagen objetivo hacia la cual tender sin considerarla como una meta rígida para ser alcanzada a plazo fijo. Segundo, previendo mecanismos de revisión adecuados y oportunos.

3) El Artículo 22 atribuye a la Comisión Nacional para la Ordenación del Territorio las responsabilidades de: coordinar la formulación del Plan; revisarlo y aprobarlo en primera instrucción, someterlo a consulta pública y a la aprobación del Presidente; pronunciarse sobre compatibilidad con los grandes proyectos de infraestructura; y en general, ejercer una vigilancia permanente en cuanto a su aplicación.

4) De acuerdo con el Artículo 9º, el Plan de la Nación tendrá como marco de referencia espacial el presente PNOT; en tal sentido, las diferentes políticas contenidas en el primero estarían condicionadas y

orientadas por el segundo, que de esa manera encuentra una vía central de implementación a corto y mediano plazo, especialmente si los programas y presupuestos de inversión se ajustan en el presente período a las previsiones del Plan de la Nación.

Sin embargo, no se trata de una influencia unidireccional, sino que, por el contrario, las realidades sectoriales y las del corto y mediano plazo, podrían determinar cambios significativos en la imagen espacial planteada o, cuando menos, posponer algunos elementos de ella y adelantar otros.

5) De acuerdo con el Artículo 5° de la Ley, son instrumentos básicos de la ordenación del territorio, el PNOT y los siguientes planes en los cuales éste se desagrega: los Planes Regionales de Ordenación del Territorio; los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y demás planes sectoriales; los planes de ordenación urbanística; los planes de las Areas Bajo Régimen de Administración Especial; los demás planes de la ordenación del territorio que demande el proceso de desarrollo integral del país.

En la medida en que estos planes sean elaborados y aplicados, a niveles más específicos, los lineamientos planteados por el nacional, encontrarán un camino de afinamiento y realización práctica, hasta abarcar a todas las actividades del país.

6) El Artículo 43 prevee que el control de la ejecución del Plan corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y a los Gobernadores de las Entidades Federales.

7) Finalmente, el Artículo 39 establece que el Plan Nacional y los Planes que lo desagregan podrán ser revisados con cada Plan de la Nación o cuando éste sea reformulado, o cuando el Ejecutivo Nacional lo estime procedente, previa consulta con la Comisión Nacional.

## 4.2 OTROS MECANISMOS

El presente PNOT debe inscribirse en el marco de la planificación estratégica, entendida como un método para la búsqueda de equilibrios dinámicos entre fuerzas sociales divergentes.

En tal sentido, es necesario entender que los planes en general y el PNOT en particular afecta positiva o negativamente a diversos grupos sociales. Para llegar a ellos y facilitar la implementación de lo previsto, es necesario detectarlos y analizar sus intereses, organización y cuota de poder, a fin de diseñar estrategias específicas en cuanto a la manera de educarlos, convencerlos, y negociar con ellos.

CORDIPLAN y el MARNR deben diseñar y establecer los mecanismos operativos a tales fines.

### La vinculación con programas y presupuestos

Los programas y presupuestos de los diferentes organismos públicos, deben reflejar de alguna forma las orientaciones contenidas en el PNOT. Consecuentemente, es necesario establecer un mecanismo de motivación y coordinación con la OCEPRE y las diferentes oficinas ministeriales responsables en la materia.

### Las permisiones y los estímulos

Diferentes organismos condicionan la localización de actividades, mediante el otorgamiento de permisos y estímulos crediticios o fiscales, sometidos a reglamentaciones más o menos extensivas.

Esa reglamentación debe ser evaluada, a fin de incorporar en ella las previsiones que la compatibilicen con el PNOT.

### El camino crítico de las decisiones

La aplicación del Plan requiere de un gran número de decisiones a diferentes niveles. Entre ellas, sería posible seleccionar las más importantes por su ámbito, la medida en que arrastren a otras o su dificultad.

Esas decisiones claves deben ser estudiadas en su camino crítico, es decir, se debe identificar el proceso completo que conduce a ellas, paso a paso; los puntos neurálgicos, las instituciones y personas responsables y la manera de abordarlas.

Todo ello con el propósito de hacer un seguimiento especial que conduzca a ellas en el menor tiempo posible.

### La difusión

Un Plan como el presente, que toca de una manera u otra a todo el país, en todas sus dimensiones, debe ser difundido lo más ampliamente que sea posible, de forma tal que la población en general lo conozca, lo asimile y se muestre dispuesta a acatarlo o, cuando menos, a discutirlo y a apelar por las vías adecuadas y no anárquicamente.

La propia Ley prevé mecanismos de participación a nivel de la C.N.O.T. y de las Comisiones Regionales correspondientes, que darían acceso a las opiniones de todos los sectores representativos del país.

### La educación ambiental

La educación ambiental, es decir, la rama especializada de la educación dedicada a concientizar y orientar a la población en cuanto a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, tiene una importante función que cumplir en la difusión del PNOT, a través de sus propios mecanismos y de sus conexiones con los medios de difusión y con los entes públicos y privados responsables por la materia.



De hecho, el PNOT puede ser un contenido central de los programas de educación ambiental, es decir, el que sirva de pivote al resto, proporcionando así a la Dirección correspondiente, una guía central, aglutinante, para su acción diaria.