

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN TIEMPOS REVUELTOS

Un tema clave para la gobernabilidad democrática en Latinoamérica

Fortunato José González Cruz

Resumen

Los desafíos en la ordenación del territorio en estos tiempos revueltos son los de siempre y otros nuevos. Quizás el más importante es la introducción de las reformas con gran respeto por la historia, por los procesos que han llevado a la conformación de una realidad que se impone y cuya modificación puede llevar a desenterrar viejas pasiones y generar nuevos problemas.

Summary

The challenges in spatial planning in these troubled times are the same as always and other new ones. Perhaps the most important is the introduction of the reforms with great respect for history, for the processes that have led to the formation of a reality that is imposed and whose modification can lead to unearth old passions and generate new problems.

Ordenación Territorio Descentralización Municipio

Introducción

Este trabajo es el refrescamiento de un tema conocido que merece actualización, con vista a acontecimientos de tanto impacto como la pandemia del Covid 19, el cambio climático, el fracaso del socialismo y la deriva hacia la codicia extrema del capitalismo. En América Latina destacan, además, las dificultades para consolidar la democracia y el Estado de Derecho, para mejorar el desempeño político y económico, asegurar el respeto a la dignidad humana y el bienestar de su población. El denominado Socialismo del Siglo XXI en Venezuela ha causado

una destrucción generalizada del país de tal magnitud que asombra. Nicaragua y Cuba han llegado a límites extremos que desconocen en absoluto los derechos humanos. En Haití el caos se ha instalado como un mal endémico. Otros países de este continente muestran un alto grado de inestabilidad que amenazan los logros alcanzados.

Considero que el enfoque adecuado exige partir de los principios básicos que es conveniente repasar para no perder la perspectiva y a la vez mantener los pies en la tierra, en la realidad de nuestro continente, y analizar la ordenación del territorio en estos tiempos revueltos que demandan precisión en el análisis y certezas políticas y técnicas. Es largo el camino recorrido desde los tiempos fundacionales de nuestros países, somos herederos de lo hecho y dejado de hacer, de los aciertos y desaciertos históricos que nos han traído a estos tiempos y a estas circunstancias. Corresponde valorar lo consolidado y proponer las acciones que conviene hacia el futuro, con la vista puesta en el bienestar de todos los latinoamericanos.

Las bases filosóficas y políticas de las constituciones políticas de los países que integran América Latina y de la Carta Democrática Interamericana parten del reconocimiento de que el hombre tiene dignidad por naturaleza y también por naturaleza es libre. La libertad implica el ejercicio de su inteligencia, que tiene el deber de cultivar, y en consecuencia es responsable de lo que hace o deja de hacer. La familia, la comunidad local y la sociedad son sus creaciones y tiene responsabilidades con éstas, compromisos morales, éticos, políticos y económicos. La sociedad creó el Estado para gobernarse, y éste Estado sólo tiene justificación y legitimidad en cuanto busque el bien, el buen vivir, la tranquilidad y el bienestar. Me refiero a estas cuestiones fundamentales en varios trabajos, en particular en el “Contribución al estudio de las ideas políticas en la Constitución de la Provincia de Mérida (Venezuela) de 1811”, quizás la primera republicana de Hispanoamérica (González. En La Rebelión de las provincias. 2010. Mérida. Portatítulo.)

Teilhard de Chardin (2008) nos advierte que: “la marcha de la Humanidad, al prolongarla de todas las demás formas animadas, se desarrolla indudablemente en el sentido de una conquista de la Materia puesta al servicio del Espíritu. Poder más para actuar más. Pero finalmente, y por encima de todo, actuar más para llegar a ser más.” Líneas más adelante agrega lo siguiente: “Si

existe para la Humanidad un porvenir, este porvenir no puede ser imaginado más que en la dirección de una conciliación armónica de lo Libre con lo Planeado y lo Totalizado. Distribución de los recursos del globo. Regulación de la salida hacia los espacios libres. Utilización óptima de las potencialidades liberadas por la Máquina. Fisiología de las naciones y de las razas. Geo-economía, geo-política, geo-demografía. La organización de la Investigación ampliándose hacia una organización racionalizada de la Tierra. Lo queramos o no, todos los indicios y todas nuestras necesidades convergen en el mismo sentido: nos hace falta, y estamos de manera irresistible en plan de edificarla, por medio y más allá de toda Física, de toda Biología y de toda Psicología, una Energética humana.” (Pág. 139-140)

El hombre es un ser social. En su libro *La Política*, Aristóteles definió al hombre como un animal político ya que, según este filósofo griego, el hombre es un individuo que pertenece a la “polis”, es decir, a la ciudad, porque siendo un ser imperfecto alcanza los más altos grados de sabiduría y perfección en la sociedad. El camino aristotélico conduce a la democracia. Platón difiere de este concepto en cuando a la condición humana y su idealismo nos lleva a la utopía colectivista y a la aristocracia. Carlos Marx, por su parte, afirmó en sus “*Manuscritos de Economía y Filosofía*” que el hombre es un ser genérico, pertenece al género humano y es parte de un conjunto que es la sociedad, que para él es un escenario de conflictos entre clases por intereses económicos. Por este camino nos precipitamos hacia el mundo de las utopías, los colectivismos y los comunismos que tantas desgracias han causado.

Para el cristianismo el hombre es un ser que ama y que pertenece a una comunidad de hermanos, de modo que en parte coincide con los conceptos aristotélicos, pero se diferencia en que el cristianismo le agrega el concepto de dignidad personal. En efecto, el hombre es un ser social e integra el género humano con los demás. Cada hombre y cada mujer, desde el momento de la concepción hasta su muerte, es un ser único, irrepetible, singular, hermano de los demás y, en consecuencia, tiene dignidad: unos valores personales e individuales inherentes a su propia naturaleza humana y con unos derechos que nadie le puede negar, así como un conjunto de deberes de los que no puede escapar. Como está dotado de inteligencia y de libertad es un ser responsable de sus actos y omisiones. Para no alejarnos en este punto de la línea aristotélica y

cristiana diremos que el hombre tiene el compromiso de contribuir con el avance humanizante de la historia.

Nos adscribimos a la corriente optimista que enlazan sabios tan distantes en el tiempo como Aristóteles y Teilhard de Chardin, conscientes de que la humanidad seguirá cargando a costas la enorme responsabilidad de ir construyendo sus espacios precisamente por ser humanidad. El poder como servicio a la sociedad es en esencia la política, una preocupación por la casa común, feliz denominación del Papa Francisco de la tierra en su encíclica *Laudato Seas*. A fin de cuentas, la democracia es un modo de vivir, mucho más que un sistema de gobierno.

La Ordenación del Territorio en un Estado Democrático de Derecho

El punto de partida de este trabajo es la dignidad humana y la libertad como valores absolutos, y el respeto a los derechos humanos. La libertad, en el orden jurídico, tiene su expresión global en los artículos 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Estos principios universales han sido reconocidos y desarrollados en otras declaraciones de validez internacional entre ellas la Carta Democrática Interamericana sancionada en Lima el 11 de septiembre de 2011. A los efectos de este trabajo, me limito a transcribir los más importantes:

Artículo 7

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Artículo 26

La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La OEA mantendrá consultas y cooperación continua con los Estados Miembros, tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos.

Artículo 27

Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social.

Existe una abundante literatura sobre estos principios. Debo referirme al Municipio, que es una institución clave en la ordenación política territorial de los estados. Históricamente el Municipio es de origen europeo que se difunde por todo el mundo como la organización política propia del gobierno local, como lo señalo en mi libro “El gobierno de la ciudad”.

La ordenación política territorial es de primerísima importancia para asegurar la libertad y el establecimiento de un Estado de Derecho que garantice su ejercicio. Es pues un asunto conectado con los grandes valores a lo que se han dedicado los filósofos, y en asuntos políticos me atrevo a colocar en primer lugar a Aristóteles, de quien heredamos las grandes definiciones que han orientado la llamada cultura occidental, al menos en lo político. Su influencia es decisiva para la elaboración del pensamiento político cristiano, y no en balde a la

cultura occidental se le califica como cristiana, pues coloca en el centro la dignidad humana, el libre albedrío y la responsabilidad individual.

Lo dicho lleva al tema del poder, de su titularidad y de su finalidad. Como no es materia de este trabajo entrar en este terreno tan escabroso, me limitaré a señalar lo que declaran las constituciones de los estados nacionales: El titular originario de la soberanía es el pueblo, que es quien crea el Estado y le concede poderes para que asegure su bienestar. Se le atribuye la potestad de mandar con el fin de asegurar un orden. Antes de la creación del Estado moderno existían y existen aún otras formas de organizar el poder en un determinado territorio para gobernar a sus habitantes y siempre, en casi todos los casos, su legitimidad se basa en su disposición y capacidad para asegurar el bienestar del pueblo. Ello descarta de plano la legitimidad de cualquier forma de gobierno, incluso democrático, que no tenga como fin el bienestar, que supone como imperativo el respeto a la dignidad de cada persona.

El ámbito territorial local es donde la política y el gobierno tienen más sentido de servicio y la posibilidad real, inmediata, de garantizar el bienestar, incluso la prosperidad. También posee sentido de poder, pero por ser más inmediato a la gente debería estar desprovisto de los arrebatos que tiene en ámbitos nacionales, con sus excepciones, por supuesto. El espacio territorial de la ciudad y sus alrededores es el escenario de la política en su modo más auténtico, tal como la definió Aristóteles. Es la ciudad y su área de influencia el primer territorio que debe ser ordenado mediante el reconocimiento de su identidad y de su autonomía, que es la expresión de su libertad, y, por lo tanto, de gobierno propio. La ciudad con gobierno autónomo es un Municipio, que es una expresión política y también debe ser de la técnica ordenadora a los efectos de la planificación del desarrollo, es decir, la unidad básica del sistema nacional de ordenación del territorio y de planificación del desarrollo sostenible de acuerdo con las ODS. Implica, en consecuencia, que las instituciones públicas responsables de la definición de políticas, planes, programas y proyectos están en la obligación de respetar su autonomía, su libertad, y antes que imponer desde arriba en la escala de poder institucional, técnico, burocrático o como se llame, conocer las aspiraciones y necesidades locales y colaborar en su atención mediante los recursos técnicos y financieros de que se disponga. El

respeto a las opiniones de los ciudadanos y sus autoridades locales es una garantía del éxito de cualquier proyecto de desarrollo.

Si en política las más graves amenazas a la libertad y a la autonomía de los municipios provienen del poder nacional y de la concentración del poder en las cúpulas de los partidos políticos, en las decisiones sobre políticas públicas y la atención de los servicios la imposición parte de criterios técnicos o burocráticos de organizaciones supramunicipales. Los municipios pequeños y medianos generalmente carecen de la capacidad técnica y financiera para hacer planes, programas y definir proyectos de envergadura: tampoco tienen acceso a expertos. Es lo normal puesto que su función es atender los asuntos propios de la vida local con sus recursos. Si bien es posible encontrar soluciones a pequeña escala para la correcta atención de los servicios, existe una complejidad creciente debido a la existencia de sistemas regionales, nacionales e incluso mundiales que condicionan la acción local. Tal es el caso de la electricidad, de la conectividad y de muchos otros servicios, y la implantación de programas y proyectos para alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible, que escapan del ámbito local. También de criterios de organizaciones multilaterales como la ONU y la OEA y sus dependencias que se expresan en programas de asesoría, financiamiento y apoyo institucional, no siempre pertinentes por cuanto sus líderes son políticos, con sus propios criterios e incluso ideologías. Las actuaciones municipales dependen de personas e instituciones supramunicipales que lo apoyan y en esta materia hay que desarrollar mecanismos respetuosos y eficaces de coordinación. La organización territorial, bien sea política o a los efectos de la planificación del desarrollo, requieren de una base normativa nacional. En la cúspide está la Constitución Política que es el instrumento jurídico de mayor jerarquía en un Estado de Derecho. Veamos tres ejemplos:

República Bolivariana de Venezuela

La Constitución de Venezuela de 1999 dispone lo siguiente respecto de la organización política y para la planificación:

Artículo 4. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige

por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Artículo 16. Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.

La división político territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.

Artículo 17. Las dependencias federales son las islas marítimas no integradas en el territorio de un Estado, así como las islas que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental. Su régimen y administración estarán señalados en la ley.”

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

En cuanto a la planificación del desarrollo y la organización territorial, Venezuela creó un Consejo Federal de Gobierno en el nivel nacional y Consejos de Coordinación de Políticas Públicas en los Estados y Municipios. El Artículo 185 Constitucional dispone lo siguiente:

Artículo 185. El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los gobernadores o gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

El Consejo Federal de Gobierno contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres gobernadores o gobernadoras y tres alcaldes o alcaldesas. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a

apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

Respecto de Venezuela, la Constitución de 1999 consagró el principio federal y la descentralización, como se puede ver en los artículos transcritos. Pero el proceso político iniciado por el teniente coronel Hugo Chávez en 1999 y continuado por Nicolás Maduro, mediante mecanismos fraudulentos que han desnaturalizado la Constitución, ha derivado en una concentración del poder en el Ejecutivo y eliminado la independencia de los poderes Legislativo, Judicial y Electoral, y anulado o reducen al mínimo los poderes estatales y municipales. Recomiendo la lectura de las obras del Dr. Allan R. Brewer-Carías, en particular: “Constitución de Plastilina y Vandalismo Constitucional”. (Editorial Jurídica Venezolana Caracas.2022) y “Estado Totalitario y Desprecio a la Ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela”. (Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 2015).

La crisis venezolana no solo ha arrasado con el Estado de Derecho sino con el país, en un proceso de destrucción generalizado de población, territorio, instituciones, los sistemas de salud, de la educación y de la producción. Las desgracias han sido de tal magnitud que se ha producido un éxodo de población de unos 8 millones de habitantes hasta comienzos del año 2023. Cursa en el Tribunal Penal Internacional un juicio contra los gobernantes venezolanos por crímenes de lesa humanidad, y ante la OIT por violación de los derechos de los trabajadores. Véase el Informe de la ONU sobre Venezuela que es objetivo y explícito (https://venezuela.un.org/sites/default/files/2021-09/A_HRC_48_19_UnofficialSpanishVersion%20%281%29.pdf)

Ante semejante destrucción de Venezuela, la ordenación política constitucional ha sido desconocida, y despreciada toda la teoría y las experiencias sobre ordenación del territorio, ninguna implementación de políticas públicas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

República de Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece un modelo unitario de Estado que coloca los ámbitos nacional y municipal como claves, a expensas de los departamentos.

Señala:

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los Municipios y los territorios indígenas.
La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Colombia es un Estado unitario en lo político, tiene una adecuada organización territorial basada en municipios autónomos y fuertes, departamentos débiles y ha establecido un sistema de apoyo institucional a los municipios que fortalecen su capacidad para gestionar y financiar programas y proyectos en servicios públicos y de desarrollo sostenible. Existe un portal territorial del Departamento Nacional de Planeación de gran utilidad para los municipios y para quienes trabajamos estos temas (<https://portalterritorial.dnp.gov.co/>). No es el único instrumento de apoyo, pero suficiente para conocer lo que hace Colombia en materia de ordenación del territorio y enfrentar los grandes desafíos de un país con un vasto territorio muy diverso y sometido históricamente a la violencia. Colombia dictó la Ley 1454 del 28 de junio de 2011 sobre ordenamiento territorial. Veamos los artículos que establecen los principios de esta ley calificada como orgánica:

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Artículo 3. Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

Soberanía y unidad nacional. El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

2. Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

3. Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.

5. Regionalización. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

Por su importancia, es de destacar la introducción de los conceptos de ecosistema, de identidad local, relaciones de vida rural y urbana para la creación de regiones administrativas de planeación dentro del principio de complementariedad. En otras palabras, se trata de planificar de abajo hacia arriba, desde lo local, que por tener debilidades técnicas y financieras se les apoya, respetando su autonomía. El sistema colombiano crea un conjunto de mecanismos de control con penalidades tan fuertes como la destitución de alcaldes y concejales por incumplimiento de planes, programas y proyectos cuando son atribuibles a actuaciones irregulares.

República Argentina

De los modelos de estados federales en Latinoamérica, el que nos resulta más útil para este trabajo es el argentino. Veamos su la Constitución Nacional de la República Argentina del 22 de agosto de 1994

Artículo 1.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

Artículo 5.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones

Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación.

Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.

Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5o asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Artículo 124.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

El camino elegido por los ciudadanos argentinos para su organización política es el federal, con un poder central con claras competencias de naturaleza nacional como las relaciones exteriores, la banca y la defensa, y el reconocimiento de importantes competencias en los ámbitos provinciales y locales.

Un breve análisis de las disposiciones constitucionales colombianas, venezolanas y argentinas permiten hacer las siguientes observaciones:

La República Argentina es el modelo que más respeta la naturaleza federal en Latinoamérica junto a Brasil. México es el otro Estado Federal, que, si bien en lo formal define claramente la autonomía de los estados, la exagerada centralización de sus partidos políticos interfiere en las autonomías municipales y estatales.

La República Argentina reconoce el poder constituyente a sus provincias, incluso existen municipios que han dictado su propia constitución y allí están para reforzar la identidad, la autonomía y también como curiosidad por su rareza en el constitucionalismo. En Argentina se intentó establecer una reordenación territorial por regiones que fracasó por el peso de provincias con poderes elegidos popularmente y amplias competencias. Y es que las regiones tienen identidad: Llanura Pampeana, Llanura Chaqueña, Mesopotamia, Sierras Pampeanas, Noroeste, Cuyo, Meseta Patagónica y Andes Patagónicos, pero no ha habido tradición política para reconocer en ellas componentes suficientes como para constituirse en autonomías por sobre las provincias, ni siquiera a los efectos de la planificación. Me refiero a este tema en mi trabajo “La regionalización en Venezuela. Conceptualización de la Región. Impacto político sobre el federalismo y las autonomías

provinciales (Provincia, núm. 22, julio-diciembre, 2009, pp. 67-85 Universidad de los Andes Mérida, Venezuela. (<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55513213004>))

Hemos colocado al principio los fundamentos filosóficos, morales, éticos y políticos de un Estado Democrático de Derecho respetuoso de la dignidad humana y de la libertad, cuya organización territorial política o para la gestión de su desarrollo sostenible debe partir del reconocimiento del Municipio como la unidad política básica, y a partir del reconocimiento de su autonomía, de sus competencias y de sus recursos, se levanta toda la organización del Estado.

Efecto de la globalización en los lugares: la lugarización

La dinámica social y los vertiginosos y profundos cambios impulsados por la segunda modernidad, las nuevas tecnologías y la globalización, transforma los lugares, revalorizándolos. El anterior aislamiento propio de una comunidad local se rompe como consecuencia de las nuevas tecnologías de la comunicación. Es lo que llama Francisco González Cruz “lugarización” que lo entiende como un proceso de revalorización de la naturaleza del lugar por la ruptura de su aislamiento, por la posibilidad novedosa de establecer una relación planetaria. El lugar sigue siendo íntimo, una querencia, pero ahora no necesariamente unido a la idea de aislamiento, de estrechez comunicativa, sino abierto al mundo mediante la conectividad y el adecuado y eficiente uso de las nuevas tecnologías de la comunicación.

La población está ahora más que nunca sometida a una dinámica mundial que estandariza valores, costumbres y prácticas. El bienestar como valor individual se potencia, se asume valores políticos universales como la democracia y la libertad, hay cada día más conciencia de la interdependencia global, y los valores ambientales ocupan un lugar prominente. Paralela a la tendencia estandarizante, existe otra en sentido contrario que tiende a revalorizar la identidad, las tradiciones, los elementos que identifican. Ésta última tendencia tiene una vertiente patológica que se manifiesta en fundamentalismos y nacionalismos extremos, pero la predominante, sin duda, aunque no ocupe las primeras

páginas de los medios, es la positiva: el desarrollo endógeno, el aprovechamiento de las ventajas de la nueva modernidad, el remozamiento de viejas costumbres que le dan una identidad distintiva a cada comunidad, pueblo o nación.

Estos y otros componentes de la nueva modernidad ejercen una enorme fuerza sobre el lugar, que imponen nuevas demandas a las instituciones, en particular al Municipio, que es la expresión política del lugar. La ciudad es en la línea evolutiva de la organización social donde el hombre se encuentra con la política, la demanda de normas e instrumentos que se ocupan de asegurar el bienestar, de la organización de su entorno, la atención de las necesidades colectivas y la dirección de los asuntos del porvenir, es decir, del gobierno. La ciudad es un sistema complejo de relaciones personales, sociales e institucionales que se realizan en infraestructuras, dentro de un orden normativo establecido por sus habitantes (González. Pág. 41). El Municipio es la ciudad y su entorno que goza de autonomía y tiene su propio gobierno.

En este punto debo insistir en la calidad humana que ofrecen las ciudades medianas y pequeñas que favorecen el encuentro de sus habitantes y su conocimiento personal, no la relación anónima que prevalece en las ciudades grandes que demandan soluciones más complejas. Se vive mejor en las ciudades pequeñas donde se da una convivencia cercana, que deben contar con autonomía, es decir, gobierno municipal que se ocupe de los asuntos propios de la vida local; su casa consistorial, su plaza mayor y plazas pequeñas, parques y jardines, calles bien arboladas, obras de arte en espacios públicos, centro de salud, biblioteca, espacios deportivos y de recreación, centros educativos, servicios públicos de calidad incluida la conectividad, que cuente con una base económica basada en la fuerza productiva local.

Las claves de un modelo de gobernabilidad exitoso o fracasado

Como he tratado de demostrar en el punto anterior, no es el modelo federal una garantía de éxito, ni el modelo unitario una condenación al fracaso de la gobernabilidad

democrática que produzca “la mayor suma de felicidad posible, la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de estabilidad política” como lo expresó Simón Bolívar en el Discurso de Angostura. La felicidad la da la práctica de la virtud de hombres libres, la seguridad social significa una economía para el bienestar y la prosperidad mediante la educación de calidad y el trabajo productivo, y la estabilidad política depende en gran parte de la educación cívica de los ciudadanos, de un acertado diseño del Estado que consagre la división del poder, su autonomía y su equilibrio, una justa distribución del poder y de la riqueza en su territorio, y el establecimiento de un sistema electoral respetuoso de la libertad, la participación y el respeto a la voluntad popular que se expresa en el voto secreto. Todo poder político debe provenir del voto de los ciudadanos y todo funcionario debe ingresar a la Administración Pública mediante concurso limpio, objetivo que valore conocimientos, actitudes y valores.

Una exitosa gobernabilidad democrática, aparte de los principios antes señalados y conforme a la experiencia acumulada en Latinoamérica, y teniendo presente las experiencias de países desarrollados como Canadá y Estados Unidos de América, y en Europa los países nórdicos, depende de muchos factores entre los cuales destaco las siguientes:

Armonía en las economías de las regiones y localidades, sin que existan grandes desigualdades, de manera que la población tenga oportunidades semejantes para recibir una buena educación, buenos servicios públicos y trabajo bien remunerado. Cuando las desigualdades son significativas, corresponde centrar las políticas públicas en corregirlas, lo cual demanda un acertado estudio científico técnico de sus causas, determinación política, planes concretos y financiamiento transferido.

Respeto a las diferencias regionales y locales, de modo que se cuente con una institucionalidad local, regional y nacional que permita y apoye dichas diferencias y las armonice con la identidad y la cultura nacional.

Reconocimiento de los liderazgos de algunas ciudades, que ejercen una gran influencia en una región, que pueden constituir una región metropolitana que asuma determinados servicios, pero deben respetarse las ciudades medianas y pequeñas que gozan de identidad y tienen su propia dinámica. Podemos citar el caso de Venezuela con Barcelona, Puerto La Cruz, Lecherías y Guanta que deberían organizarse en un Municipio Metropolitano manteniendo las autonomías locales.

Colombia tiene el reto de resolver la organización más conveniente para hacer más eficiente la actuación del Estado en Bogotá y su área de influencia en la hermosa e inmensa sabana, manteniendo las autonomías de los municipios que tienen una gran identidad, no quieren perder sus gobiernos locales y se empeñan en conservar competencias, recursos y mecanismos de cooperación intermunicipal. Otros retos tiene Colombia en el Valle de Aburrá con Medellín como eje, Barranquilla que ejerce un franco liderazgo regional, Bucaramanga formó una conurbación con Floridablanca, Piedecuesta y Girón cuyas identidades han sido paulatinamente desdibujadas. El Área Metropolitana de Centro Occidente que tiene como centro la ciudad de Pereira, y el Área Metropolitana de Cúcuta.

En Argentina existen cinco grandes ciudades: Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán, pero la fortaleza de sus municipios y de sus provincias, más las características del vasto territorio, recomiendan aprovechar la fuerza de sus entidades político territoriales y planificar el desarrollo desde esas realidades locales tan definidas.

Fortaleza de la institucionalidad local, de manera que pueda desarrollar su autonomía con buenos gobiernos honestos, transparentes y eficaces de acuerdo con las aspiraciones y demandas de sus ciudadanos. Estas fortalezas deben ser reforzadas cuando sea necesario mediante el principio de la solidaridad interinstitucional pública y privada, con programas de cooperación y asistencia técnica y financiera.

El principio de la lealtad que obliga respeto de las competencias y recursos de cada ámbito territorial, la eliminación de la competencia desleal o recurrir a actuaciones

reñidas con la ética. Se da el caso de prácticas desleales para captar inversiones o generar recursos fiscales a costa de municipios y regiones vecinas.

Generar confianza. La base es el Estado de Derecho y la confianza entre los ciudadanos, entre los actores políticos y económicos locales, entre ciudadanos e instituciones, entre las organizaciones sociales y entre el conjunto de la sociedad local y la sociedad nacional. La confianza es la base de la convivencia. No tiene nada que ver con los conceptos jurídicos de deber ni de obligación. Se trata de una expectativa que tiene una comunidad sobre su comportamiento normal, cooperativo y honesto conforme a las normas establecidas. Prefiero la definición de la confianza como un valor social que tiene como base la virtud personal que se expresa en conductas de armonía; un producto cultural como otros valores morales, éticos e incluso estéticos.

La confianza colectiva permite planificar y desarrollar programas y proyectos desde unos parámetros que son posibles gracias a que las conductas de sus habitantes son razonablemente previsibles por su alto grado de regularidad. Sin embargo, los humanos somos eso, humanos, no ángeles, y asumimos conductas que rompen el valor o la virtud de la confianza. Reafirmo el concepto que el buen comportamiento de las personas viene de la familia, del hogar, de la comunidad básica y de la escuela; y se debe estar preparado para alertar y castigar. Quienes rompen la confianza deben recibir una lección lo suficientemente severa como para que se produzca el aprendizaje.

Conclusiones

Los desafíos en la ordenación del territorio en estos tiempos revueltos son los de siempre y otros nuevos. Quizás el más importante es la introducción de las reformas con gran respeto por la historia, por los procesos que han llevado a la conformación de una realidad que se impone y cuya modificación puede llevar a desenterrar viejas pasiones y generar nuevos problemas. Las experiencias de Colombia y Argentina muestran que el respeto a la autonomía municipal es una de las claves, porque el Municipio constituye un ámbito que hace posible la participación de personas e instituciones en los procesos de

formulación, aprobación y ejecución de planes, programas y proyectos. Es allí donde, no sin posibles conflictos, se hacen compatibles las propuestas políticas y técnicas de niveles más altos y reciben su validación o legitimación. Muchas veces allí se logra conciliar la terca reacción a los cambios y la arrogancia de los técnicos y burócratas. El ejemplo de Cuba, Nicaragua y Venezuela es que no se puede progresar en tiranía. Y tampoco sin educación ni orden, como Haití.

El concepto de ecosistema es clave. La experiencia lo demuestra. RAE define ecosistema como una “*Comunidad de los seres vivos cuyos procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente*”. Un territorio compartido. Se comparte paisaje e historia que definen una identidad cultural, una manera de vivir. Es el ambiente, pero en un sentido más dinámico que da la idea de equilibrios o desequilibrios en los que la acción humana es un factor determinante. Para la ordenación política del territorio pesan más otros componentes, pero para la ordenación del territorio para la planificación del desarrollo sostenible el punto de partida más conveniente.

También el concepto de cuenca hidrográfica es útil para la ordenación territorial porque el agua es vital para la vida, y la cuenca, esa depresión por donde corre el agua de los ríos, crea relaciones entre los seres vivos que la habitan, en particular los humanos, tanto de las partes altas como de las medias y en las cuencas bajas, estas dos dependientes de las altas. Estas circunstancias imponen una realidad que obliga a actuar en coordinación para su preservación.

Otro aspecto quizás más novedoso es el de la **nanociencia, el uso de las nuevas tecnologías, de la inteligencia artificial y la conectividad** que ofrece la posibilidad de acceder a estos conocimientos que son instrumentos de gran valor, imprescindibles para estar al día, conocer y evaluar experiencias, crear modelos de actuaciones y predecir sus efectos con gran precisión.

En fin. El ímpetu de los vertiginosos cambios de estos tiempos revueltos no debe arrasar con la historia ni con las culturas locales por los supuestos beneficios de las nuevas tendencias ordenadoras del espacio y de las políticas del desarrollo sostenible; mucho menos con valores como la igualdad, la libertad, la solidaridad y la responsabilidad. Para que estas políticas aseguren el éxito en beneficio de la población, del respeto a su libertad, del disfrute de sus derechos y del bienestar, tienen que considerar el gran valor de sus identidades y sobre esa base introducir los cambios para que, desde lo local, se contribuya de manera eficaz al cuidado de la casa común.

Bibliografía

Aristóteles. 1974. La Política. Espasa-Calpe. Madrid

Bolívar, Simón. 1819. Discurso de Angostura.

<http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article9987>

Brewer Carías, Allan.2022. Constitución de Plastilina y Vandalismo Constitucional. Editorial Jurídica Venezolana Caracas)

Brewer Carías, Allan .2015. Estado Totalitario y Desprecio a la Ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

República de Colombia. 2021. Ley 1454 del 28 de junio de 2011 sobre ordenamiento territorial. Departamento Nacional de Planeación. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/>

Organización de Estados Americanos Carta Democrática Interamericana. 2011 https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

González Cruz, Fortunato. 2019. Ciudad y política. El lugar de la democracia en un Mundo globalizado. Un ensayo sobre la politeia aristotélica. Editorial Jurídica. Venezolana. Caracas.

González Cruz, Fortunato. Contribución al estudio de las ideas políticas en la Constitución de la Provincia de Mérida (Venezuela) de 181. En: La Rebelión de las provincias. 2010. Portatítulo. Mérida.

González Cruz, Fortunato. 2009. La regionalización en Venezuela. Conceptualización de la Región. Impacto político sobre el federalismo y las autonomías provinciales. En Provincia, núm. 22, julio-diciembre, 2009. Universidad de los Andes Mérida, Venezuela. (<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55513213004>)zález Cruz,

González Cruz, Fortunato. 2014. El gobierno de la ciudad. Portatítulo. Mérida.

González Cruz, Fortunato. 2011. Contribución al Estudio de las Ideas Políticas de la Constitución de la Provincia de Mérida de 1811. En La Rebelión de las Provincias. El libro del bicentenario de la Provincia de Mérida. Portatítulo. Mérida.

González Cruz, Francisco. 2002. *Globalización y Lugarización*. CIEPROL. La Quebrada.

González Cruz, Francisco. 2019. Desarrollo local y lugarización. Fondo Editorial Universidad Valle del Momboy. Valera Disponible en [www. Uvm.edu.ve](http://www.uvm.edu.ve)

Papa Francisco. Laudato-si 2015.

http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encyclica-laudato-si.html.

Teilhard De Chardin, Pierre. 2008. El Medio Divino. Trotta. Madrid

ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

ONU. Objetivos del Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>,

ONU. El Informe de la ONU sobre Venezuela 2021.

https://venezuela.un.org/sites/default/files/202109/A_HRC_48_19_UnofficialSpanishVersion%20%281%29.pdf

Constituciones de las Repúblicas de Venezuela, Colombia y Argentina.

https://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/