

POBLACIÓN Y DINÁMICA ESPACIAL URBANO-RURAL “CONFLICTOS LIMÍTROFES INTERNOS DE VENEZUELA

ANA BERGEL LORENZO
ELIZABET ZARZALEJO DE RICCI

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DIVISIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL DE VENEZUELA

La actual organización político-territorial del país proviene de una serie de modificaciones que tienen como base el año 1864 cuando se fijaron 20 entidades federales con sus respectivos límites según el artículo 1 ordinal 2 de la constitución nacional de ese año, que estableció: “los límites de cada estado serán los que señalo a las provincias la ley del 28 de abril de 1856 que fijo la última división territorial”. Hasta este momento las provincias se subdividían en espacios de cierta autonomía denominados cantones y estos a su vez en espacios de menor relevancia llamados parroquias. Sin embargo acogiéndose al artículo de la constitución antes mencionada, los cantones pasaron a constituir departamentos y en algunos estados, las parroquias se denominaron distritos. Para 1891 el país fue dividido en 9 estados donde los departamentos pasaron a denominarse distritos y las parroquias municipios. En el año 1909 el país aporta la división político-territorial correspondiente a 20 estados, 2 territorios federales, 1 distrito federal y las dependencias federales; estos estados se encuentran divididos internamente en espacios autónomos llamados distritos y estos a su vez en municipios excepto el Distrito federal y los territorios federales que se dividen en departamentos y las dependencias federales que se agrupan por conjunto de islas cercanas donde cada una conserva su identidad (los territorios federales en la evolución de su división político-territorial cambiaran a la denominación de estado, sin embargo mantendrán su estructura interna hasta la creación de las asambleas legislativas correspondientes).

Este marco legal se mantuvo hasta el año 1961; la constitución nacional de ese año especifica en su artículo 25 lo siguiente: “los municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional...”, y en su artículo 27 indica “...en todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local...”

La idea del gobierno municipal es el poder local, fundamentado en la necesidad de atender los requerimientos de servicios de la administración de bienes de un grupo de centros poblados y su área de convivencia en su contexto estatal. En tal sentido el municipio es además de unidad política primaria como lo cita la constitución nacional la unidad administrativa primaria siendo esta administración la más cercana y de mayor vinculación al ciudadano.

En este punto se inicia los vínculos de unión entre el ciudadano, el miembro de la comunidad y las demás estructuras administrativas del estado ya que el gobierno municipal constituye la organización territorial de base.

Las asambleas legislativas según el artículo 192 de la ley de régimen municipal son las encargadas de dictar las respectivas leyes de división político-territorial de los estados y unidad política primaria. Así mismo el concejo municipal es el órgano ejecutor del gobierno nacional.

La ejecución del marco legal espacial planteada anteriormente esta produciendo actualmente en el país una serie de transformaciones tanto en las dimensiones físicas de las unidades municipales como en la percepción por parte del ciudadano venezolano.

La constitución de este siglo, anteriores a las de 1961 otorgaban la autonomía primaria de los distritos (agrupaciones de municipios) por lo tanto se concebía en el país un gobierno distrital que hasta ese entonces disponía de un consejo municipal de distrito.

La norma constitucional de 1961 se viene ejecutando tardíamente ya que la ley orgánica de régimen municipal no fue promulgada en gaceta oficial hasta 1978, 17 años después.

Esta ley ordena a las asambleas legislativas de los estado que en el transcurso del periodo electoral 1979-1984 se transforme la antigua estructura distrital en la nueva concepción municipal donde figura el municipio como lo indica la constitución en el artículo 25 que dice “los municipios constituyen la unidad política primaria u autónoma de la organización autónoma nacional.

...” Esta orden no fue acatada completamente.

En 1984 se promulga la ley de reforma parcial de la ley orgánica de régimen municipal en donde se establece una prorrogas con la finalidad de que todas las entidades procedieran a las modificaciones de las estructuras municipales, según lo indicado por la mencionada ley. Para el primer semestre de 1988 ya todas las entidades federales de la republica estaban adecuadas al constitucional marco municipal nacional tal como lo indica la reforma de la ley orgánica de régimen municipal del 15 de marzo de 1984 sin embargo el 10 de octubre de 1988 se publica la gaceta oficial de la republica de Venezuela N° 4054 extraordinario, donde el congreso nacional decreta la ley orgánica de régimen municipal y entro en vigencia el 15 de junio de 1989 derogando la anterior ley, lo que implica que para que las próximas elecciones municipales de 1989 se tomo en cuenta estas nuevas estructuras.

Un detalle importante de mencionar y con respecto a esta nueva ley es el artículo 18 de la ley orgánica de régimen municipal el cual establece parámetros o requisitos para la creación de un municipio.

“Deben ocurrir: una población no menor de 10 000 habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanente, 2.- un territorio determinado, 3.- un centro de población no menor de 2 500 habitantes que sirva de asiento a sus autoridades y 4.- capacidad para generar recursos propios, suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios obligatorios.

Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales, la asamblea legislativa deberá considerar la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos propios.

A los fines de esta determinación, la asamblea solicitara obligatoriamente a los organismos de desarrollo de la región el estudio técnico respectivo.

La Ley de Régimen Municipal del año 1984 establecía en su artículo 35 la posibilidad de subdividir los espacios municipales internamente: denominándolos municipios foráneos. La reciente Ley de Régimen Municipal de 1988 contempla estas subdivisiones de la siguiente manera en sus artículos 32 y 33 respectivamente.

Artículo 32:

“Las parroquias son demarcaciones de carácter local: dentro del territorio de un municipio creadas con el objeto de descentralizar la administración municipal, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales”.

Artículo 33:

“En áreas urbanas determinadas como tales en los correspondientes planes de desarrollo urbano local con población superior a 50 000 habitantes las parroquias podrán coincidir con los barrios, urbanizaciones o sectores de dichas áreas según lo determine la asamblea legislativa a propuesta del municipio respectivo o de los ciudadanos interesados vecinos de los barrios o urbanizaciones en un número no menor del 20% de los electores debidamente inscritos e identificados por la junta electoral con jurisdicción en el municipio respectivo.

En el resto del territorio municipal las parroquias estarán constituidas por poblaciones, caserías y aldeas separadas de la capital del municipio según lo determine la asamblea legislativa a propuesta del municipio respectivo o de los ciudadanos interesados vecinos de las comunidades en un número no menor del 10% de los electores debidamente inscritos e identificados por la junta electoral que tenga jurisdicción en el municipio respectivo.

Como se puede apreciar el contexto municipal nacional se caracteriza por la existencia de ciudades y poblaciones generadoras de ingresos que condicionan el

desarrollo de su espacio. Tal iniciativa es favorecida y protegida por el poder central otorgándoles a estos ciudadanos poder municipal que le sirve para atender por si mismo sus problemas de servicios de manera rápida y efectiva administrando los bienes y recursos correspondientes a su espacio vital conforme a las normas que dictan las distintas leyes de la republica prestando colaboración y apoyo a los entes encargados del desarrollo nacional y regional en caso de programas conjuntos de inversión.

II. MARCO JURÍDICO ACTUAL DE LA CONTROVERSIA

Si bien es cierto, Venezuela tiene entidades federales con problemas limítrofes que han prevalecido a lo largo del tiempo esta situación no ha afectado el orden jurídico territorial nacional, en tal sentido se pueden mencionar varias causas probables que buscan ordenar el espacio político-territorial venezolano:

1.- La constitución nacional vigente del año 1961 estipulo la autonomía primaria a los municipios; 17 años después en el año 1978 se promulga en gaceta oficial la ley orgánica de régimen municipal que busca adecuar el espacio venezolano al marco constitucional, con la finalidad de realizar las selecciones para los consejos municipales del año 1989. la referida ley la orden constitucional de que las asambleas legislativas tienen la responsabilidad de reformar la antigua estructura distrital para conformar la concepción municipal naciente que representa la unidad político primaria y autónoma de la organización nacional.

2.- La reforma de la ley orgánica de régimen municipal del año 1984 estableció una prorrogas para garantizar los trabajos de las asambleas legislativas en el proceso de modificación de la división político-territorial de las entidades y efectivamente, el proceso culmino el primer semestre del año 1988. sin embargo en el mes de octubre del mismo año del congreso nacional decretó una nueva reforma a la ley orgánica de régimen municipal que entro en vigencia a mediados de 1989 donde ratifica una vez más llamando parroquias a los municipios foráneos. Esto trajo como resultado que aquellas entidades que modificaron tardíamente su estructura político-territorial deberían cambiar nuevamente en corto tiempo. Estas modificaciones apresuradas y constantes sin el debido asesoramiento presentan un volumen de trabajo considerable relacionado con la delimitación de nuevos espacios autónomos y la modificación de nombre en algunos espacios.

3.- La constitución nacional en su artículo 10 anuncia: "los estados podrán fusionarse modificar sus actuales límites y acordarse compensaciones o sesiones de territorio mediante convenio aprobados por sus asambleas legislativas y ratificado por el senado. Las modificaciones de límites compensaciones o sesiones entre el distrito federal o los territorios o dependencias federales en los estados podrá realizarse por convenio entre el ejecutivo nacional y los respectivos estados ratificados por las correspondientes asambleas legislativas y por el senado. Sin embargo recordando lo expuesto en los antecedentes se aprecia que el ir y venir de los linderos estatales sin la adecuada asesoría técnica y

especialmente sin la hermandad entre las entidades ha originado una verdadera confusión interna de los derechos territoriales a los que se suma una cartografía base poco precisa.

Lo que representa realmente un punto clave en esta problemática es la posición unilateral de las asambleas legislativas que no cumplen lo expuesto en la constitución nacional referente al trabajo mancomunado en el abordaje de la problemática territorial y el trabajo conjunto de los expertos de las asambleas de las entidades vecinas que permitirán un reconocimiento adecuado de puntos de referencias en el terreno para describir y demarcar linderos precisos y claros.

Cabe destacar que Venezuela no hay demarcación en el terreno ratificada por el senado de los linderos entre entidades federales lo cual es una situación característica de los países subdesarrollados.

3.- CONSECUENCIAS DETECTADAS (SITUACIÓN ACTIAL)

Al tratar de cumplir lo señalado en la ley orgánica de régimen municipal las asambleas legislativas han retomado una y otra vez un material cartográfico deficiente no actualizado y poco preciso. Así mismo cada una de ellas a trabajado en forma aislada unilateralmente sin consultas dirigidas al seguimiento apropiado de los procesos de verificación y actualización lo que ha acarreado la creación solapamiento de extensiones de territorio en aquellos municipios limítrofes entre entidades federales que finalmente figuraron en ambos mapas oficiales de cada estado todo esto necesariamente en el espacio afectado debe tener un orden constitucional. Tal posición se comprueba al visitar las teóricas zonas en discusión y constatar los sitios donde la población acude para recibir atención a sus necesidades de educación, salud, servicios, etc y determinar así a que entidad pertenece de hecho por su relación funcional. La situación de pugna o discusión reiterativa en el marco de la cámara legislativa obstaculiza continuar con la elaboración de series de estadísticas comparables y complica la asignación adecuada del situado constitucional, que se basa en los resultados oficiales del censo nacional de población y vivienda. De igual forma se requiere de atención en las zonas de solapamiento para dotar en forma eficiente de recursos y servicios básicos a los centros poblados involucrados; y establecer criterios que precisen los lugares donde se efectúen los registros de nacimientos, defunciones, etc.

El problema se agrava cuando se habla de la asignación de población en las entidades para las tareas de sufragio ya que se necesita ubicar a los votantes en mesas de votación localizadas en las zonas de discusión generalmente la confusión de la población en cuanto a la ubicación de los centros de votación existentes, produce una situación embarazosa que tiene paso en el momento de contabilizar la asistencia a los centros.

Cobra mayor fuerza el hecho de que no existe una demarcación efectiva en el país ya que el objetivo primordial de ella es el conocimiento y manejo público de los linderos y en la medida en que ese manejo se podrá utilizar para la aplicación de

políticas de catastro. Al fallar la base real que sería una efectiva demarcación en ese mismo grado fracasara cualquier intento de aplicar proyectos o programas con fines catastrales. Al analizar los datos del cuadro siguiente es fácil percatarse del peso poblacional de las zonas en discusión y de la cantidad de centros poblados afectados.

ENTIDADES CON ZONAS EN DISCUSION				
ZONA DISCUSION	ENTIDADES INVOLUCRADAS	MUNICIPIOS INVOLUCRADOS	CENTROS POBLADOS	HABITANTES
Nº		Nº		
1	Anzoátegui-Guárico	2	2	1.728
2	Aragua-Guárico	3	12	568
3	Cojedes-Portuguesa	3	12	3.198
4	Falcón-Yaracuy	5	14	2.726
5	Lara-Falcón	4	10	727
6	Lara-Portuguesa	4	13	4.076
7	Lara-Trujillo	2	21	2.767
8	Táchira-Zulia	4	2	988
9	Trujillo-Zulia	3	46	13.278
10	Yaracuy-Lara	3	4	550
11	Zulia-Mérida	13	32	20.821
12	Zulia-Lara	2	48	7.019
TOTAL		48	216	58.446

Fuente: Estudio realizado por la Dirección de Geografía y Cartografía
OCEI - Censo 1.990.

EJEMPLO "A"

Zona en discusión Nº 4 Yaracuy Falcón (según cuadro resumen)

Para el año 1990 la zona tenía un total de 15 centros poblados que fueron ubicados en 1971 en el estado Yacary debido a que en la edición de las cartas a escala 1: 100 000 de cartografía nacional se omitió el señalamiento de la situación de solapamiento entre entidades siendo favorecido el estado Yacary indirectamente.

El Servicio Autónomo de Cartografía Nacional edita en 1968 un atlas de Venezuela en el cual identifica claramente esta zona en discusión y la representa con la simbología adecuada.

En la zona en discusión el único centro poblado con información censal desde 1973 en Palma Sola que ha sido asignado el estado Falcón en los censos 1873, 1881, 1891, 1920, 1941, 1950 y 1981 y asignado al estado Yaracuy en los censos de 1961 y 1971 sin embargo para 1973 la asamblea legislativa del estado falcón crea en el distrito silva el municipio bolívar con Palma Sola la capital, lo cual produce

que nuevamente el estado falcón y se mantiene para el censo de 1990. (ver mapa).

EJEMPLO “B”

Zona en discusión N° 11 Zulian-Merida (según cuadro resumen).

En este caso en particular representa un grave problema a nivel regional, considerando la cantidad de población involucrada.

El estado Mérida desde el fines del siglo pasado reclama territorialidad sobre las tierras drenadas por los ríos que nacen en las montañas de sus jurisdicción, es decir, desde el río Escalante hasta el río poco con las costa del lago de Maracaibo como limite según lo establece la gaceta oficial respectiva . Sin embargo sus aspiraciones demás de un siglo no han sido satisfechas totalmente obteniendo solamente en el año 1904 la salida del lago de Maracaibo a través de un canal de palmarito. La gaceta oficial del estado Zulia de 1989 establece unilateralmente puntos de coordenadas UTM sobre la línea imaginaria que favorece las tierras zulianas, quedando bajo su jurisdicción ciudades como Arapuey que guiaran en los nomencladores de centros poblados de los censos nacionales en el estado de Mérida. Todo esto ratifica que extender la unilateralidad de los trabajos de la asamblea legislativa no prometen soluciones, no es la vía adecuada para trazar linderos.

IV SOLUCIONES PROPUESTAS.

El análisis de las causas y consecuencias del conflicto de las zonas en discusión define un aserie de alternativas que pueden favorecer el satisfactorio desenvolvimiento que culmine en la solución concreta y definitiva.

Retomando el expuesto en el artículo 10 de la constitución nacional de las comisiones de legislación de las asambleas legislativas deben sumar esfuerzos para trabajar en forma conjunta, es decir bilateralmente y lograr como objetivo primordial establecer los limites de los municipios en forma clara y precisa.

Las comisiones deben recibir apoyo del servicio autónomo de cartografía nacional para manejar material cartográfico de preescisión, actualizado producto de las fotografías áreas la restitución fotogrametrica y el reconocimiento en campo; utilizar mapas antiguos que puedan ser cotejados con los mas recientes y establecer el proceso geohistórico que pueda dar información importante para el proceso; emplear datos poblacionales vigentes, de fuentes confiables; disponer de información de los centros poblados existentes en las zonas en discusión según los resultados del censo nacional de población y vivienda. Finalmente las comisiones de la remiten el proyecto definitivo al senado de la republica para su aprobación definitiva.

En la medida en que el trabajo se realice en Mutui acuerdo con el esfuerzo incondicional de las partes afectadas, esa medida los resultados serán exitosos.

SÍNTESIS.

La división político-territorial de un país es el ordenamiento de su espacio geográfico con miras a la repartición de responsabilidades que orienten el desarrollo armónico de su población.

Todas las relaciones sociales, económicas y de producción de bienestar de una población se suceden sobre un espacio, un territorio y este debe estar perfectamente delimitado demarcado y ser del conocimiento publico.

Los problemas internos entre entidades federales (municipios limítrofes entre estados) deben ser resueltos inmediatamente y bajo la óptica de la participación bilateral entre ambas asambleas legislativas, tomando en cuenta los siguientes criterios:

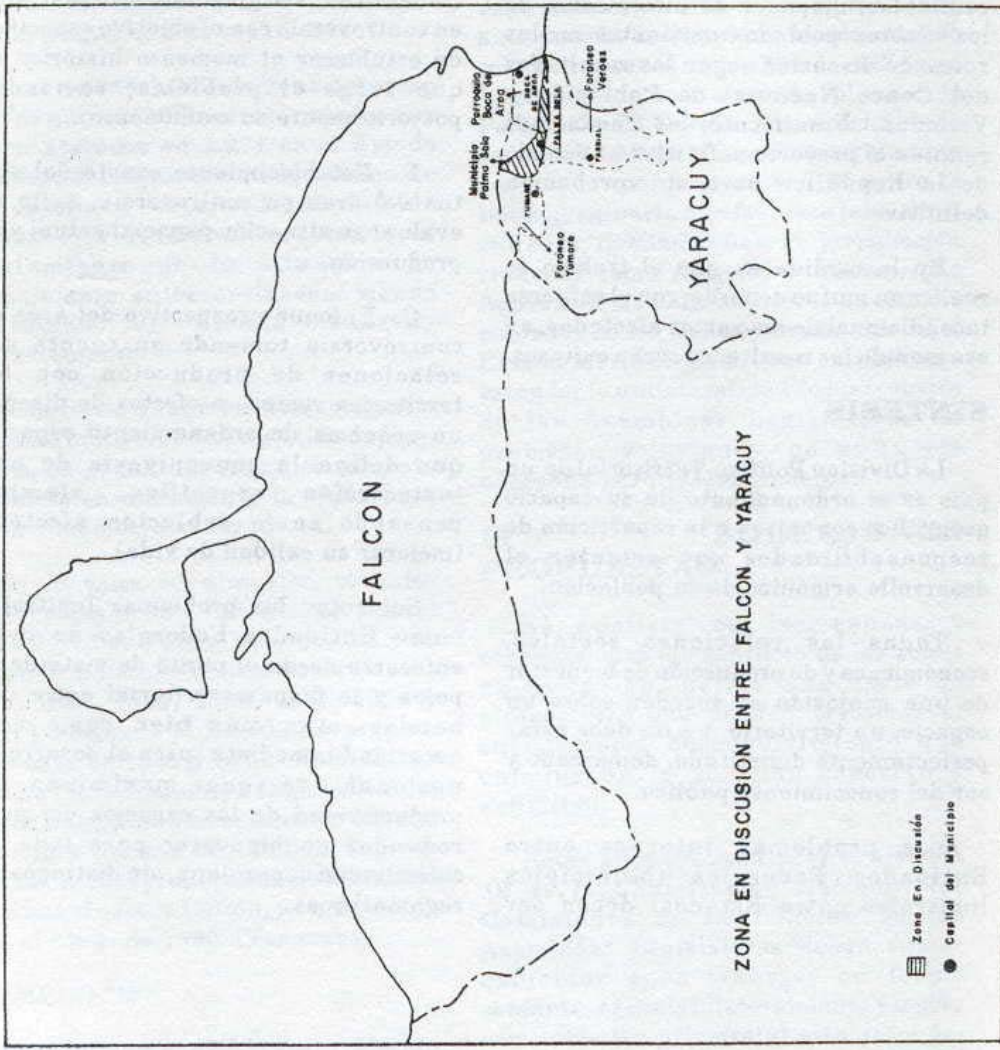
A.- Análisis geo-historicos del área en controversia con el objetivo específico de establecer el momento histórico del que surge el problema revisando posteriormente su evolución.

B.- Establecimiento exacto del status del área en controversia, a fin de evaluar su situación espacial actual y su producción.

C.- Enfoque prospectivo del área en controversia tomando en cuenta sus relaciones producción con los territorios vecinos a efectos de diseñar un esquema de ordenamiento espacial que definía la conveniencia de una jurisdicción específica, siempre pensando en la población afectada (mejorar su calidad de vida).

Solventar los problemas limítrofes entre entidades federales no debe enfocarse desde el punto de vista de la pelea y la disputa territorial entre dos bandos si no mas bien como una necesidad inmediata para el desarrollo nacional, ya que maximizan los espacios del país redundar en bienestar para toda la colectividad venezolana, con distingos de regionalismo.

EJEMPLO "A"



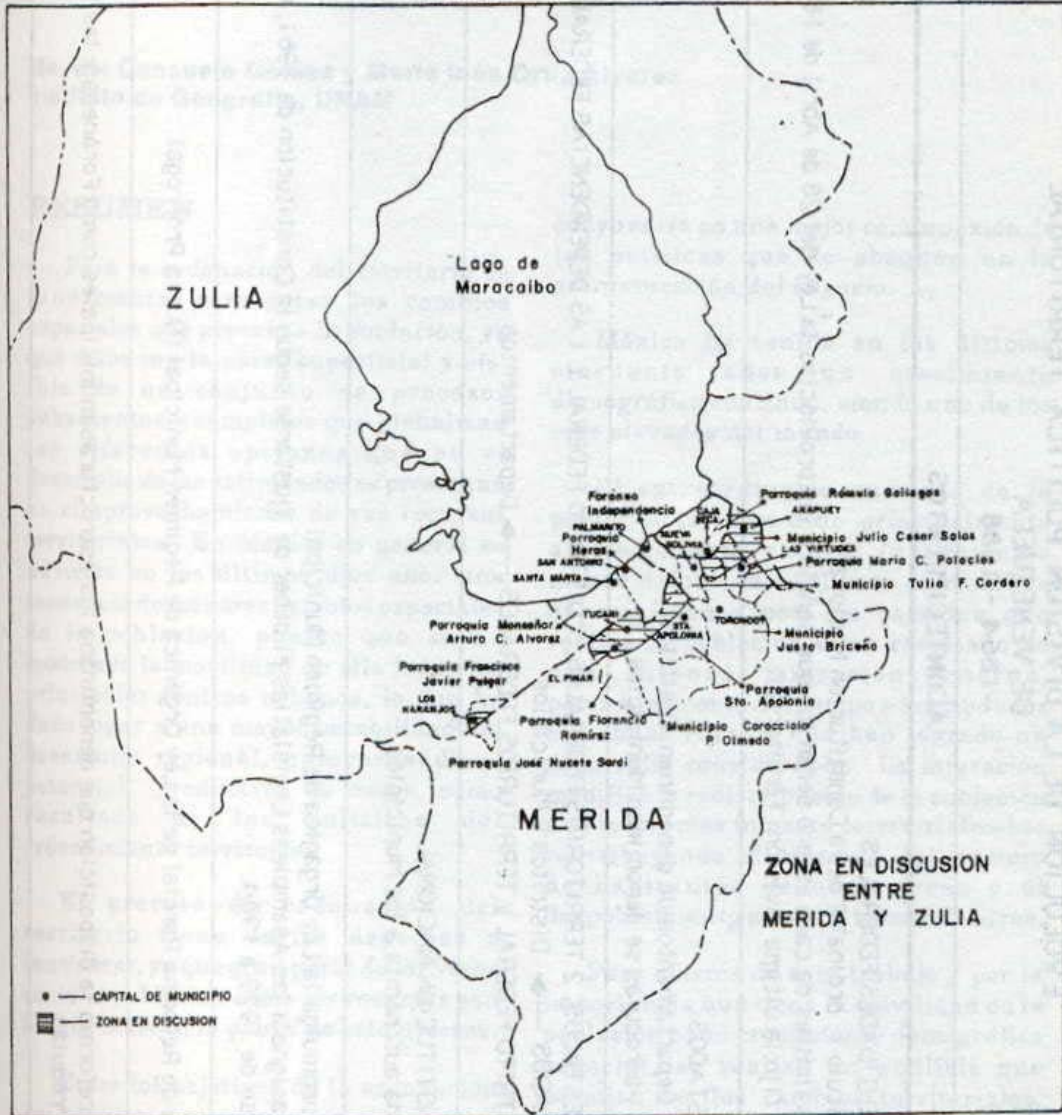
FALCON

YARACUY

ZONA EN DISCUSION ENTRE FALCON Y YARACUY

- Zona En Discusión
- Capital del Municipio

EJEMPLO "B"



**EVOLUCION DE LA DIVISION POLITICA TERRITORIAL
DE VENEZUELA
1864 - 1988**

EVOLUCION.....

AÑO	ACONTECIMIENTOS
1864	20 ENTIDADES FEDERALES Artículo 1, ordinal 2 de la Constitución Nacional: "Los límites de cada estado serán los que señaló a las provincias la Ley del 28 de Abril de 1856, que fijó la última división Territorial".
1891	9 ESTADOS: Los Departamentos de denominan Distritos Las Parroquias se denominan Municipios
1909	20 ESTADOS, 2 TERRITORIOS FEDERALES, 1 DISTRITO FEDERAL Y LAS DEPENDENCIAS FEDERALES; ESTADOS → Distritos y Municipios DISTRITO FEDERAL y TERRITORIOS FEDERALES → Departamentos
1961	CONSTITUCION NACIONAL Le dá autonomía a los Municipios
1978	Se promulga la Ley Orgánica de Régimen Municipal Se asigna a las Asambleas Legislativas el deber de ajustarse según la Constitución de 1961, en lapso de 1979 a 1984.
1984	Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Nueva Prórroga).
1988	Se reforma la disposición que denominaba las estructuras municipales como Foráneos y las llama Parroquias.