

Contextualización histórica de la gobernanza ambiental y territorial como instrumento de políticas públicas

Mireya María Colmenares Avendaño¹

Instituto de Urbanismo. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV

Correo:mirecol2@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2561-3172>

<https://doi.org/10.66821/2nhh5v51>

Recibido: 10/03/2026 | Aceptado: 10/04/2026

Historical contextualization of environmental and territorial governance as a public policy instrument

Abstract. This article aims to frame the historical events in the Mucujún River sub-basin protected zone in order to recognize and compare the ways in which governance is exercised, that is, the proper implementation of public policies as instruments of environmental planning and urban processes. The research identifies and presents chronologically three important moments or events in the historical context of environmental and territorial governance. The first precedes the creation of the Mucujún River sub-basin protected zone. The second historical moment encompasses the reasons that led to the creation of the Area Under Special Administration Regime (ABRAE) in 1985, a type of protected zone, for the purpose of water production. The third moment corresponds to how the ABRAE's public policies have been applied. All of these factors gave rise to the legal framework for protecting the natural resources of the Mucujún sub-basin with sustainability criteria, given its importance as a water source.

It is inferred that there are institutional, technical, and legal weaknesses in environmental and territorial governance regarding the application of public policies in the Mucujún protected area. In other words, this case highlights the need to strengthen the integrated management mechanisms of the ABRAE (Area of Special Administration) to ensure compliance with the regulatory guidelines applicable to local plans for sustainable urban development over time, thereby reinforcing water security. This article contains an abstract, introduction, theoretical framework, methodology, results, discussion, conclusions, and bibliographic references.

Contextualização histórica da governança ambiental e territorial como instrumento de políticas públicas

Resumo. Este artigo teve como propósito contextualizar os acontecimentos históricos ocorridos nos espaços urbanos da sub-bacia do rio Mucujún, a fim de reconhecer e comparar as formas de governança territorial da zona protetora, para compreender os instrumentos de planejamento ambiental e dos processos urbanos como problemática da correta implementação das políticas públicas, resultante da forma de governar e da análise da efetividade na execução dos instrumentos institucionais; diante da gravíssima situação ambiental e territorial da sub-bacia, produto da deterioração existente por causas como pressão urbana, alterações na morfologia territorial, entre outros elementos que afetam a produção e a qualidade da água da qual depende mais de 70% da população da cidade de Mérida, desde que esta área foi decretada Área sob Regime de Administração Especial (ABRAE) em 1985. A pesquisa disponibilizou a contextualização histórica cronológica dos acontecimentos que originaram a proteção da sub-bacia do Mucujún, considerando sua relevância como produtora de água, para a conservação dos recursos naturais e a valorização do meio ambiente. Constatou-se a existência de fragilidades institucionais, técnicas e legais na aplicação das políticas públicas na zona protetora. Este artigo está estruturado em resumo, introdução, referencial teórico, metodologia, resultados, discussão, conclusões e referências bibliográficas.

Palavras-chave. Contextualização histórica; governança; ordenamento territorial; políticas públicas.

¹ Geógrafa. Magíster Scientiarum en Análisis Espacial y Gestión del Territorio. Universidad Central de Venezuela.

Keywords. Historical context; environmental governance; territorial planning; public policies.

Line of research. International geopolitics; governance; anti-imperialism and bolivarian thought for planning.

Linha de pesquisa. Geopolítica internacional, governança, anti-imperialismo e pensamento bolivariano para o planejamento.

Resumen. El artículo explora los pilares fundamentales del llamado Gobierno del Futuro, con especial énfasis en la mirada estratégica, del uso intensivo de datos y la Inteligencia Artificial (IA) como herramientas para mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas. El objetivo es: analizar el uso de datos masivos y la IA para el fortalecimiento de las políticas públicas. Mediante un enfoque interdisciplinario, se argumenta que estas tecnologías no son simplemente recursos técnicos, sino instrumentos para reconfigurar la relación entre el Estado y la ciudadanía en dirección a modelos más anticipativos, inclusivos y colaborativos. El desarrollo y la integración de la IA a nivel transversal en las organizaciones, trascienden de iniciativas puntuales de carácter sectorial, para contar con nuevas capacidades. La revisión de diferentes aproximaciones que abordan el tema, permitió destacar la importancia de los datos y, más concretamente, de su gobernanza en la administración pública. Para profundizar en ello se identifican cinco componentes para su desarrollo: la estrategia, la arquitectura e infraestructura de datos, la organización (incluyendo estructura y procesos), la gestión del talento, las competencias de los profesionales y el modelo de relaciones de la organización con su entorno. Cada componente destaca un aprendizaje y conlleva una propuesta. Las conclusiones permiten destacar la necesidad de contar con una estrategia integrada de refuerzo institucional que relacione los diferentes componentes de una gobernanza de datos vinculada al desarrollo de la IA en el sector público.

Palabras clave. Gobierno del futuro; inteligencia artificial; gobernanza de datos; políticas públicas; administración pública.

Línea de investigación. Geopolítica internacional, gobernanza, antiimperialismo y pensamiento bolivariano para la planificación.

1. Introducción

El trasfondo de esta investigación estuvo en el interés de identificar los acontecimientos políticos y conocer cómo ha sido la puesta en marcha y disposiciones establecidas en el reglamento de uso, titulado, Decreto 1264 de 1986. Reglamento de Uso de la Zona Protectora de la Subcuenca del Río Mucujún. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, de fecha 13 de octubre de 1986. Extraordinario 3.922, desde su creación hasta la actualidad, resaltando los aspectos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales, sobre la gobernanza de los espacios urbanos de la zona protectora de la subcuenca, que la convierten en eslabón importante de la cadena evolutiva de la vida y de la especie humana; tanto para la sustentabilidad ambiental, por la producción de agua, para el consumo interno de la Subcuenca del Río Mucujún; como por el suministro de agua a la ciudad de Mérida, para comprender la dinámica territorial de los procesos urbanos entre estructura social, actores sociales y territorio urbano.

Para el análisis de las políticas públicas se revisa la estructura de gobierno, en el que se precisa que la razón por la cual se estableció tal ABRAE, corresponde a la necesidad de conservar, y producir agua que detenga y revierta el deterioro existente producto de causas como los procesos de urbanización al margen de lo estipulado en el reglamento de uso.

Este artículo está basado en el análisis del accionar de los distintos actores, y en la percepción exhaustiva e históricamente que, para efectos de esta investigación se estructuró en tres momentos relevantes de las transformaciones sociales, vividas a lo interno de la subcuenca, que se describen cronológicamente de la siguiente manera:

El primero tiene que ver con los acontecimientos suscitados previos a la creación de la zona protectora, en que los habitantes de la subcuenca, observando la degradación de la calidad del agua, y la divergencia entre la discusión sobre la prioridad del uso del agua entre consumo humano y actividades agropecuarias, solicitaron un amparo constitucional al Tribunal Agrario del Estado Mérida de 1989. El segundo momento, hace referencia a las razones que dieron origen a la figura de Área Bajo Régimen de Administración Especial (Abrae) o creación de la zona protectora de la subcuenca del Río Mucujún tal como consta en el decreto Nro. 773 de fecha 14 de agosto de 1985 en Gaceta Oficial Nro. 33285; en que el estado venezolano intervino para dar celeridad y atención a la problemática ambiental, coincidiendo ese periodo con la consolidación del ordenamiento ambiental y territorial del estamento venezolano. Posteriormente, al analizar la aplicación de las políticas públicas asociadas a dicha figura jurídica, que dan cuenta del tercer momento en el que se evidencia la incoherencia interinstitucional en la aplicación de las políticas públicas y la tolerancia institucional frente al incumplimiento de las disposiciones legales.

La investigación se estructura en la revisión teórica sobre conceptos como gobernanza ambiental y urbano territorial; áreas bajo régimen de administración especial, así como, políticas públicas. La composición metodológica para éste artículo está orientada a la revisión documental de diferentes fuentes de información para hacer un análisis documental y socioespacial para comprender los procesos ambientales, urbanos y territoriales que se desarrollan en la zona protectora dentro de la subcuenca del río Mucujún, reflejados en los resultados, discusión y conclusiones del artículo.

2. Marco Teórico

Esta investigación pretende analizar las políticas públicas, a fin de reconocer y cotejar la configuración histórica del modo de gobernar a nivel nacional, estatal y local, proyectándose hacia su particular implementación en los espacios urbanos de la zona protectora de la subcuenca del río Mucujún. "La gobernabilidad significa inicial y sustantivamente la capacidad de los sistemas políticos para responder a las demandas sociales cada vez más diversas y complejas" (Jiménez et al, 2007), citado en Brower, (2016, p.151). A partir del conocimiento conceptual, se puede enfatizar la terminología articulado al área de estudio.

En torno a la delimitación y alcances conceptuales de gobernabilidad y gobernanza, una forma de conocimiento cuyo efecto va más allá del plano teórico, expresada en las políticas públicas y su implementación en sociedades concretas.

En el área de estudio, como estructura de gobierno, identificada en los acontecimientos políticos, desde el enfoque de los acontecimientos históricos en el marco legal, hasta las transgresiones al reglamento de la zona protectora como análisis de la forma y naturaleza de la gobernanza; así como reconocer los límites tanto en la aplicación del marco legal venezolano, como en la aplicación de esta normativa en la zona protectora del Mucujún. En

ese orden de ideas para contextualizar la conceptualización de la terminología gobernanza Vasco & Botia, (2022), señala que la gobernanza ambiental, es:

La gobernanza ambiental es a su vez un marco analítico de las relaciones sociedad – naturaleza, en la medida en que aborda las cuestiones ecológicas, las cuestiones espaciales y las escalas de gestión pública, articulando el contexto político y económico, para reorientar la gestión ambiental de carácter goberna-mental; con un mayor énfasis en las relaciones existentes entre las capacidades institucionales, la coordinación y la coherencia de los procesos económicos y la acción social. (p.155).

Y continúa señalando este autor citando a (Bridgely Perreault, 2009) "Al mismo, la gobernanza ambiental es una herramienta para estudiar la complejidad de los acuerdos institucionales, las prácticas sociales y los actores involucrados en los procesos de toma de decisiones, respecto a situaciones ambientales". En ese sentido, para descifrar la gobernanza ambiental definida por Gutiérrez, (2015) en que, en su punto de vista planteado, respecto a la temática legal ambiental venezolana, en la que señala sobre sobre la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Nacional, "La política ambiental como parte de la política pública en un conjunto de acciones y decisiones cuyo objeto es atender los requerimientos sociales con relación a las interacciones de la sociedad con el medio ambiente" (p.122), para atinar en dirección a las políticas y disposiciones definidas para la protección ambiental de acuerdo al marco de la gestión ambiental venezolana; particularizando la especificidad de estrategias y políticas, de acuerdo a la naturaleza del desarrollo territorial nacional, en que este autor, señala sobre la conceptualización de las Abrae:

(...) la conservación, defensa, restauración, aprovechamiento, uso racional y sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad; el manejo y control de los recursos forestales; la cartografía y el catastro nacional; la evaluación, vigilancia y control de las actividades capaces de degradar el ambiente; la administración de las Áreas bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE); la operación, mantenimiento y saneamiento de las obras de aprovechamiento de los recursos hídricos". (p. 127)

En este sentido, la gobernanza es considerada como herramienta gubernamental para asegurar el buen funcionamiento y la participación de actores estratégicos en la gobernabilidad; tal como lo manifiesta, Acosta, (2023) citando a Rhodes (2007), Evans (2007), Aguilar (2010) y Velásquez (2014), que apuntan:

La gobernanza tiene tres elementos intrínsecos que Rhodes (2007), Evans (2007), Aguilar (2010) y Velásquez (2014) mencionan: 1. la complejidad como elemento intrínseco al proceso de formulación de políticas públicas, 2. participación de actores diversos en el marco de redes plurales, y 3. nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, adopción de nuevos roles y desarrollo de nuevos instrumentos orientados a la gestión de redes. (p.3)

Otra terminología complementaria, al ejercicio de la conceptualización de gobernanza para este artículo, aplicado al componente ambiental; estaría igualmente asociado a la terminología para englobar la percepción del componente territorial en los procesos

urbanos de la subcuenca. Como apoyo se utilizó la concepción de gobernanza urbana, que describe, Acosta, (2023) citando a Vásquez (2014) y Aguilar (2010), que señala:

La gobernanza urbana centra su interés en los arreglos institucionales producto de las relaciones entre el sector público, el privado y la comunidad, para la formulación e implementación de las políticas públicas relativas a las ciudades, en un contexto de transformación de las institucionalidades municipales como el que se vive en Latinoamérica específicamente. (Vásquez, 2014; Aguilar, 2010) (p. 3).

Así mismo, este autor le imprime importancia a la participación de los distintos actores, con mayor relevancia al sector público, en su conceptualización; pues, es el capacitado para garantizar la logística institucional, técnica y legal, en el proceso de organización, y toma de decisiones de la gobernanza urbana, válida para la percepción de los procesos urbanos en ésta investigación. De esta forma Acosta, (2023) citando a Aguilar (2010) plasma lo siguiente:

Conforme a lo anterior, el sector público tiene que desarrollar una serie de capacidades que le permitan tener habilidades para negociar, garantizarle a los otros actores que pueden confiar tanto en el proceso como en la interdependencia que surja del trabajo en red, mostrarse capacitado para desempeñar un liderazgo eficiente, fortalecerse técnica, organizativa, financiera, institucional, legal y normativamente para poder desarrollar de la mejor manera posible políticas públicas y para el caso de estudio, proyectos de recuperación urbana. (Aguilar, 2010)

Por otra parte otro término de importancia en el análisis del contexto histórico de la subcuenca del Mucujún es el de políticas públicas. Para Maggiolo & Perozo, (2007):

El término políticas públicas (PP), se asocia de inmediato con asuntos del gobierno y sistemas políticos o como actividades de las instituciones públicas, que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos, para considerarse como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. (p. 374).

Los aportes teóricos acerca de la contextualización de los acontecimientos históricos de la gobernanza ambiental y territorial de la zona protectora del Mucujún, enmarcada en el acompañamiento de la forma de ejecutar las políticas públicas establecidas como pautas en cada uno de los instrumentos jurídicos en materia del desarrollo del proceso urbano y ambiental, aplicables a la zona protectora, manifestados en las formas en que los diferentes actores hacen uso del derecho a la ciudad en el accionar diario evidenciado en la eficiencia sobre la máxima capacidad de acogida de la subcuenca que repercute en su sostenibilidad urbana pero además, perceptible en la conducta ciudadana de los distintos actores, entre ellos los institucionales; sobre el cuidado al agua y el desarrollo de actividades en el territorio.

El Estado venezolano en ese sentido dentro de su marco legal, reconoce y ha evolucionado en la gestión gubernamental en materia ambiental, inherente también a los derechos humanos más elementales. Por ello, es de resaltar que los aportes más significativos, de la normativa venezolana en la regulación del ambiente es la inclusión del derecho a disfrutar de un ambiente sano. Sin embargo, como la naturaleza de ésta investigación se centra en analizar los acontecimientos históricos que se han suscitado en los espacios urbanos de la Subcuenca del río Mucujún, no sólo de tipo ambiental, sino también urbanos, dado el ordenamiento territorial establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial que posee la subcuenca desde el año 1986, según decreto 1264, denominado, Reglamento de Uso de la Zona Protectora de la Subcuenca del Río Mucujún. Gaceta Oficial Extraordinario 3.922, de fecha 13 de octubre de 1986, posterior a que fue constituida zona protectora.

Es de considerar dentro del accionar institucional, asociado a las políticas establecidas; dentro de los roles el carácter multinivel de la gobernanza. En ese sentido; Maggiolo & Perozo, (2007), señala que para referirse a la responsabilidad y transparencia del desempeño público, como la vía para diseñar políticas públicas exitosas, expresa:

"(...) algunas sociedades poseen mecanismos de aprendizaje político y social que, desde el gobierno como en el caso de los Estados Unidos, o desde el control social como en algunos países europeos, favorecen la decisión sobre políticas públicas, la rendición de cuentas y el conocimiento de la ciudadanía sobre las acciones de sus gobernantes". (p. 390).

3. Metodología

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo interpretativo, orientado a comprender los procesos ambientales, urbanos y territoriales que se desarrollan en la zona protectora dentro de la subcuenca del río Mucujún. Este enfoque permite analizar las relaciones entre sociedad, territorio y ambiente desde una perspectiva integral que incorpora dimensiones sociales, culturales, políticas y ecológicas.

Este trabajo de investigación reconoce la importancia de la subcuenca del río Mucujún, en el suministro de agua a la ciudad de Mérida; por lo que su aporte radicó principalmente en las posibilidades de comprender los problemas de políticas públicas, en la dinámica social, resultante de las forma de gobernar y del análisis de la efectividad de implementación de instrumentos institucionales; sostenidos y afianzados en la fundamentación argumental principalmente del decreto de creación de la Zona Protectora y el reglamento de Uso de la Subcuenca, ambos ya citados.

Las técnicas de investigación empleadas incluyeron:

- Análisis documental, orientado a revisar la normativa ambiental, el plan de ordenamiento territorial, para identificar las dinámicas urbanas, usos del suelo y transformaciones del paisaje; desde que se creó la zona protectora hasta la actualidad.
- Análisis socioespacial, enfocado en comprender la relación histórica entre los asentamientos humanos y los sistemas ecológicos de la subcuenca.
- Interpretación de manifiestos ciudadanos, como expresión de las percepciones y demandas sociales en relación con la gobernanza del territorio.

Este enfoque metodológico permite integrar conocimientos técnicos con saberes locales, favoreciendo una comprensión histórica más completa de los procesos ambientales y urbanos que se desarrollan en la zona protectora. La metodología se fundamentó en revisión documental. En esta investigación los resultados se basan en análisis. Para ello, se caracterizan los acontecimientos históricos de la Subcuenca.

La información es obtenida de fuentes primarias y secundarias, para el análisis crítico acerca de la gobernanza de la Subcuenca, el tipo de investigación es cualitativa de tipo documental, con distintos niveles de abstracción o generalidad, con asistencia de observación participativa del investigador, al asumir que dichos instrumentos normativos, estructuran las políticas públicas. Se identifican diferentes estudios y análisis de distintos autores que se han interesado por la subcuenca del río Mucujún; basada en la revisión bibliográfica histórica, separada en tres momentos estructurantes que permiten comprender la evolución histórica de la subcuenca. previo a la creación de la zona protectora, las razones que dieron origen a la figura de Área Bajo Régimen de Administración Especial (Abrae) y la aplicación de las políticas públicas asociadas a dicha zona protectora disponible en el cumplimiento del marco de la normativa establecida, bien a nivel nacional, regional o local.

4. Resultados

Las contribuciones significativas de éste estudio, se delimitaron en tres momentos estructurantes que se abordan a continuación: la contextualización histórica antes de la creación de la zona protectora, la razón que dio origen a la Abrae, aplicación de las políticas públicas de la Abrae, como análisis de la forma y naturaleza de la gobernanza, con distintos niveles de abstracción o generalidad, vista desde la óptica de lo histórico, y de la complejidad, e interrelaciones que se establecen en los distintos aspectos (sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales); para determinar la adaptabilidad y funcionalidad de la normativa ambiental en su modo de gobernar en sus distintas escalas por la que se rige la Zona Protectora de la Subcuenca del Mucujún.

Tres momentos estructurantes de la gobernanza territorial

Para comprender el concepto de cuenca hidrográfica, presentado por Durán y Delgadillo, (2012) en su trabajo "La cuenca hidrosocial", citando a Wester y Hirsch (2007), señalan que:

Wester y Hirsch (2007) señalan que el concepto de cuenca ha sido utilizado más como un argumento para ciertos sectores gubernamentales y financieros para justificar intervenciones o afectaciones, pero que en la práctica, rara vez la cuenca hidrográfica ha constituido realmente un espacio real de planificación, concertación y coordinación, como principios centrales para el desarrollo de recursos hídricos y políticas de gobernanza del agua. (p.87)

Durán y Delgadillo, (2012), citando a Molle et al. (2007) revelan otro concepto de cuenca hidrográfica.

Definen cabalmente a la cuenca hidrográfica (River Basin) como el área geográfica contenida dentro de los límites de las divisorias de aguas de un

sistema de arroyos y ríos que convergen hacia la misma terminal, por lo general el mar o, a veces un cuerpo de agua tierra adentro. (p.88).

Son también las cuencas hidrográficas "(...) como una unidad socio-política-económica para la planificación y ordenación de los recursos naturales para el uso humano (...)" Durán y Delgadillo, (2012, p.109); y señalan que "Otros autores mencionan criterios de clasificación en cuencas, sub-cuencas y micro-cuencas, sin que quede claro cuál es el orden de magnitud al que se refieren en cada caso". (p.90). Del mismo modo estos autores citando a Molle et al. (2007), "son sub-cuencas tributarias o cuencas más limitadas en tamaño (típicamente de decenas de km² hasta 1000 km²)". (p.89). Otro autor refiere distinto concepto sobre cuencas y subcuencas; y señala lo siguiente al respecto:

La directiva marco del agua define cuenca hidrográfica como la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible. Cada cuenca a su vez se divide en subcuencas, definiéndose éstas como la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia un determinado punto de un curso de agua (generalmente un lago o una confluencia de ríos). Cuencas y subcuencas hidrográficas (s.f.; p.1)

En el marco de la planificación del territorio, la diferenciación entre ambos términos cuencas y subcuencas; viene dado en que, la cuenca hidrográfica, es un sistema de aguas como expresión territorial de un segmento específico de la realidad social, cuya base territorial y ambiental de naturaleza intrínseca dinámica a la que confluyen a un mismo río; mientras que la subcuenca, como unidad de desagregación física local y operativa a escala de detalle, delimitada por divisorias de aguas y organizada alrededor de un curso tributario específico está contenida dentro de la cuenca principal. Ambas vienen dadas por la inclusión de las variables hidrológicas como una unidad de planificación y gestión integral del desarrollo sustentable entre los asentamientos humanos y los ecosistemas que los sustenta, dentro de un enfoque sistémico urbano-ambiental más orgánico.

Desde la perspectiva del Urbanismo y la Planificación Territorial, cuencas y subcuencas; como unidades espaciales de planificación, estudio y gestión para la conservación de los recursos naturales evidencian la transformación del soporte físico de los espacios urbanos y rurales y de las ciudades.

Tomando en cuenta mecanismos para la formulación de un concepto funcional y operativo para la gestión del agua en espacios de cuencas o subcuencas como es el caso de estudio, evidencia la importancia de abordar la temática de la gobernanza de los recursos naturales, en ese sentido, Bárcena, (2015), durante la clausura del diplomado sobre "La dimensión ambiental en el diseño y ejecución de políticas públicas" presentada el 16 de febrero de 2015, surgido a raíz de los desafíos para una gobernanza ambiental global y regional, señalo que: "La gobernanza de los recursos naturales comprende el conjunto de políticas soberanas sobre la propiedad, la apropiación y la distribución de las ganancias de productividad para maximizar su contribución al desarrollo con criterios

de sustentabilidad e igualdad." Interesa la gobernanza de la Subcuenca del Río Mucujún tanto porque es una subcuenca propiamente dicha, como porque es una zona productora de agua.

La Subcuenca del Río Mucujún pertenece a la región hidrográfica Lago de Maracaibo y Golfo de Venezuela y es uno de los 7 tributarios a la cuenca hidrográfica del Río Chama. Ver figura N° 1. Posición de la Subcuenca del río Mucujún dentro de la Cuenca hidrográfica del río Chama del Estado Mérida.

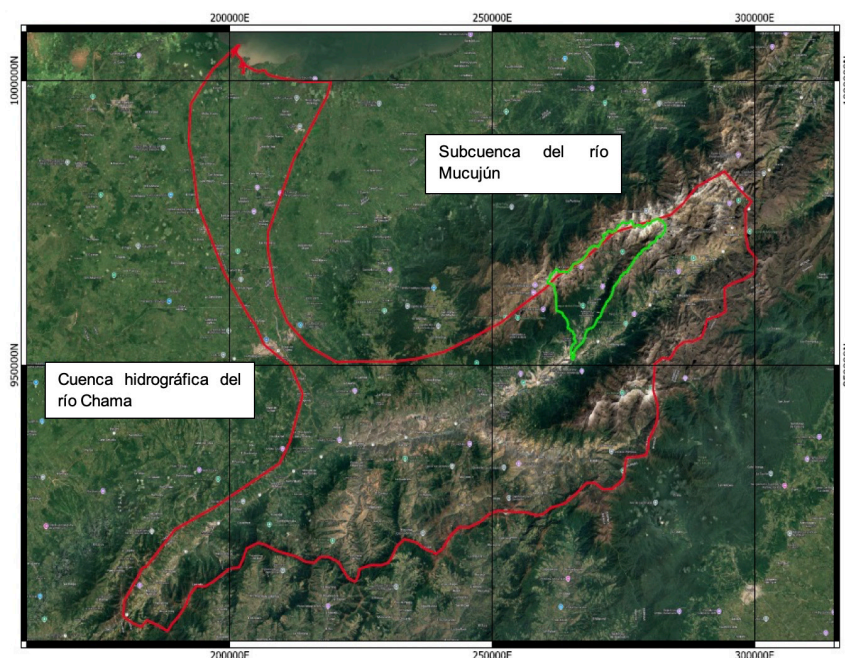


Figura 1. Posición de la subcuenca del río Mucujún dentro de la cuenca hidrográfica del río Chama del estado Mérida

Fuente: Imagen tomada de Google Hybrid, con software Q.gis 3.16.9. Shp de la cuenca del río Chama IGVSU-UTRLA y Shp de la subcuenca del río Mucujún. Modificado por Colmenares, (2026)

El agua es un elemento vital estratégico, y como tal tiene que ser considerado en la gestión de recursos hídricos. De lo anterior, se desprende la importancia que se ha dado al tema ambiental, territorio espacial y urbano para gestionar el agua. Las contribuciones significativas de este estudio se delimitan en tres momentos estructurantes que permiten comprender la evolución histórica de la gobernanza territorial en la Zona Protectora de la Subcuenca del Río Mucujún. Estos momentos analíticos comprenden: (1) el periodo previo a la creación de la zona protectora, (2) las razones que dieron origen a la figura de Área Bajo Régimen de Administración Especial (Abrae) y (3) la aplicación de las políticas públicas asociadas a dicha figura jurídica.

Este abordaje permitió analizar la forma y naturaleza de la gobernanza territorial desde distintos niveles de abstracción o generalidad, considerando la complejidad de las interrelaciones sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales que se desarrollan en éste territorio. Asimismo, facilitó evaluar la adaptabilidad y funcionalidad de la normativa ambiental, así como las escalas de gobernanza nacional, estatal, municipal y

local o micro espacial que estructuran la gestión de la zona protectora de la subcuenca del Mucujún. El objetivo fue ordenar cronológicamente el proceso histórico-institucional de la zona protectora de la subcuenca del río Mucujún, integrando la dimensión histórica, territorial y de gobernanza, de los acontecimientos históricos más resaltantes ocurridos en la subcuenca del río Mucujún, como lo señala Pérez, (2022):

1972. Se inicia la construcción de la planta de tratamiento de agua potable para suministro de agua a la ciudad de Mérida.

1985. Se crea la Zona Protectora de la Subcuenca del Río Mucujún.

1986. Entra en vigencia el Reglamento de Uso de la Zona Protectora de la Subcuenca del Río Mucujún, para garantizar el abastecimiento de agua a la ciudad de Mérida y a la población asentada en la Subcuenca.

1987 (mayo). Ante el otorgamiento de autorizaciones /la tensión social en rechazo a desarrollos para proyectos hoteleros y ganaderos.

1989 (mayo). El Tribunal Agrario de Primera Instancia, declara con lugar un amparo constitucional, solicitado por la comunidad de El Playón a favor de la salud y del ambiente.

1989 – 2017. En diferentes oportunidades hay intentos por modificar el Reglamento de Uso de la Zona Protectora.

2017 (febrero). El Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas convoca a consulta pública del anteproyecto de Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Zona Protectora de la Subcuenca del Río Mucujún, siendo infructuoso, el avance logrado hasta el momento (...), tomado de Pérez, (2022, p.1-2).

Primer momento histórico: Contextualización histórica previa a la creación de la Zona Protectora de la Subcuenca del río Mucujún

Para dar contenido a la importancia que reviste la subcuenca del Mucujún, se hace especial mención de la ubicación del área de estudio. Se encuentra en el estado Mérida, en un valle intramontano hacia la sierra de La Culata con características físico naturales propias de la región andina, siendo parte del municipio más importante del estado. La subcuenca del río Mucujún se divide político territorialmente por la vertiente derecha, aguas abajo del río Mucujún ocupa la totalidad de la Parroquia Gonzalo Picón Febres, perteneciente al municipio Libertador del estado Mérida y por la vertiente izquierda aguas abajo del mismo curso del río Mucujún, ocupado por 3 proporciones de parroquias (Parroquia Gonzalo Picón Febres, Milla y Tabay) y 2 proporciones de Municipios (Libertador y Santos Marquina), tal como lo señala la Ley que acoge la división político territorial según Gaceta Oficial del Estado Mérida, de fecha 29 de junio de 1998 N° 89 Extraordinaria Ley de Reforma Parcial de la Ley de División Político - Territorial del Estado Mérida, "Publicación en Gaceta Oficial del Estado Mérida, de fecha 29 de junio de 1998, N° 89 Extraordinaria (FIG. 2).



Figura 2. Vista Panorámica de la Subcuenca del Mucujún

Fuente: Tomado de *Dji pro 3*, Ramírez, 2023 y modificado por Colmenares, (2026)

Este primer momento estructurante corresponde al periodo previo a la creación formal de la zona protectora de la subcuenca del río Mucujún, caracterizado por la evolución histórica del territorio y por las dinámicas sociopolíticas que configuraron las bases para la posterior institucionalización de la protección ambiental del área.

Durante las décadas de los años 60 y 70, se demandaba una gran cantidad de agua por la diversidad de usos (agropecuario y de consumo humano) en los centros poblados pertenecientes a la subcuenca del río Mucujún. Las dinámicas sociopolíticas que se generaron a lo interno de la subcuenca, producto de la necesidad de la población de hacer uso de altos consumos de agua, produjo conflictos sociales entre los habitantes de El Playón y de La Culata, con ciertos focos de protestas, aunado a la competencia entre los habitantes de la subcuenca y los interesados en desarrollos urbanísticos y hoteleros, en conjunto a la demanda de obtener agua para utilizar en grandes complejos ganaderos, ocasionó el estallido, entre los actores involucrados.

En este contexto, se registraron conflictos sociales asociados al uso del agua, particularmente entre los sectores agrícolas y la población urbana que demandaba mayor disponibilidad del recurso para consumo humano. Estas tensiones derivaron en protestas y debates sobre la prioridad del uso del agua, lo que llevó al Estado venezolano a intervenir mediante la creación de un régimen especial de administración del territorio.

En ese sentido, los habitantes (propios del lugar), en luchas organizadas batallaron por el derecho a utilizar agua, en cantidad y calidad, para su diario vivir. Los mismos, solicitaron un amparo constitucional al Tribunal Agrario para la protección del agua y establecer como uso principal el consumo humano, sobre el agropecuario; hecho que sopesó para que el Tribunal Agrario del Estado Mérida de 1989; se inclinara a favor de la población de

El Playón; de modo que por derecho a gozar de una buena calidad de agua, se constituyó una jurisprudencia que dio pie a la protección y conservación de los recursos naturales y de la valoración del ambiente. El basamento legal que sirvió para que el Tribunal validará tal decisión se apoyó sobre los fundamentos de la Constitución Nacional venezolana de 1961 (derogada), inserto en el "Artículo 49.- Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la ley". (p.9)

Desde tal óptica de los instrumentos jurídicos que regían el ordenamiento nacional en materia ambiental y territorial, se listan algunos referidos a la competencia de administración y conservación del agua de la subcuenca del río Mucujún. En 1960 se creó la Ley de Reforma Agraria; pasado el tiempo en 1972, se construyó como lo señaló Pérez (2022) la planta de tratamiento de agua potable para suministro de agua a la ciudad de Mérida, Enrique Bouïrgoin en el sector de El Vallecito, la cual, abastece del vital líquido a más del 70 % de la población de la ciudad. Paralelamente a este tiempo se creó en 1976, la Ley Orgánica del Ambiente, la cual, fortalecía la valoración ambiental en Venezuela y en 1983 se creó la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio que estableció el uso del suelo y la forma de organización del espacio, en la que se decretaron las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, para la protección del ambiente y sus recursos, con diferentes tipologías en las que están insertas las zonas protectoras.

Los procesos de ordenación del territorio se rigen a través de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOOT, 1983), la cual establece en su "Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio en concordancia con la estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación" (p.1); y se ha implementado como políticas a través de una secuencia de planes nacionales, regionales, estatales y municipales de ordenamiento territorial. En ese sentido, ésta Ley en su "Artículo 5.- Son instrumentos básicos de la ordenación del territorio, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y los siguientes planes en los cuales éste de desagrega" Numerales b, y d. "b. Los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y los demás planes sectoriales. d. Los planes de las áreas bajo Régimen de Administración Especial.", (p.2), respectivamente.

En Venezuela, la regulación del ambiente estuvo por muchos años, vinculada al principio de la función social y de la conservación de los recursos naturales o bienes ambientales, como parte del derecho a la vida. Coincidentemente Cardozo, et al (2009), estudioso del proceso de construcción del Derecho Ambiental venezolano, y de la subcuenca del río Mucujún, señaló sobre la existencia de una jurisprudencia, que da cuenta de la historia del ejercicio de poder del Estado venezolano, en la regulación del ambiente, "(...) como el reconocimiento del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado por la jurisprudencia (1989) y la legislación nacional (1998)"; como precedente fundamental de las condiciones de vida de la población de la subcuenca del río Mucujún y de la ciudad de Mérida, en que señala que:

En materia jurisprudencial destaca la sentencia del Tribunal Agrario del Estado Mérida de 1989, que reconoció y tuteló el derecho de los habitantes de El Playón (Mérida) a disfrutar de los parámetros de la biosfera en condiciones adecuadas. (p.22).

Segundo momento histórico: razones que dieron origen a la figura Abrae tipo Zona Protectora, (Productora de Agua)

El segundo momento histórico corresponde a la creación formal de la Zona Protectora de la Subcuenca del Río Mucujún, proceso que se inscribe dentro de las políticas ambientales, en las que se fundamentó el derecho ambiental a nivel nacional, a partir del cual comenzó a construirse el Derecho Ambiental nacional; en el que se podía establecer programas de planificación ambiental dentro de la política general de la Nación. En este sentido, Cardozo, et al (2009), señala que el derecho ambiental nace a partir de los acuerdos internacionales, en materia ambiental; al respecto, apunta lo siguiente:

El Derecho Ambiental Internacional, a partir de la declaración de la Conferencia de Estocolmo (1972), proyectó su influencia al ámbito de las políticas ambientales, tanto internacionales como nacionales.

Venezuela fue un caso concreto cuya Constitución no tenía previsión expresa del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado; sin embargo, en virtud de su carácter de derecho inherente a la persona humana, ingresó a su ordenamiento jurídico mucho antes de su consagración expresa y formal en la Constitución de 1999. (p.19, 20)

Paralelamente, el desarrollo del derecho ambiental en Venezuela comenzó a consolidarse progresivamente durante este periodo. Cardozo y colaboradores señalan que el proceso evolutivo del derecho ambiental venezolano constituyó un antecedente importante para las transformaciones jurídicas posteriores, particularmente las incorporadas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (Cardozo et al., 2009; citando a Mejías, 2009). Es por ello que, los principios rectores ambientales se rigen por la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (1999), en el que el tema ambiental adquirió rango constitucional dentro del ordenamiento jurídico del país; así como la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, del 17 de marzo de 1988; Ley Orgánica del Ambiente (2006), la Ley de Diversidad Biológica (2000), la Ley de Aguas (2007) y la Ley de Bosques y Gestión Forestal (2008), coincidiendo con (Gutiérrez, 2015) que señala:

Este proceso se materializó en una serie de legislaciones ambientales orientadas a fortalecer la gestión de los recursos naturales, entre las cuales destacan la Ley Orgánica del Ambiente (2006), la Ley de Diversidad Biológica (2000), la Ley de Aguas (2007) y la Ley de Bosques y Gestión Forestal (2008) (p. 126-127).

Para Cardozo, et al (2009), citando a Mejías, (2009); el grado evolutivo que ha tenido el Derecho Ambiental en Venezuela "(...) revela un precedente inmediato de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999". Antes de la modificación constitucional venezolana de 1999, este mismo autor señala que en materia legislativa, la Ley Orgánica para la Protección del Niño y el Adolescente de 1998 (LOPNA) es la primera ley nacional que incorpora, expresamente, el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado e imprime la importancia del Artículo 31 de esa Ley en la que establece que: "Todos los niños y adolescentes tienen derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como a la preservación y disfrute del paisaje".

Dentro del periodo denominado democrático del siglo XX, momento histórico gobernado por Jaime Luisinchi 1984-1989 (AD), se creó en 1985, la Zona Protectora y en 1986 fue reglamentada; aún vigente la Constitución venezolana de 1961, la cual fue derogada en 1999. Observándose que es, en este año 1985-86, que entra el mayor auge en fuerza de estímulos por parte de las necesidades de la población, de consumo humano de agua; que impulsan al Estado venezolano, a tomar las riendas en materia ambiental en esta zona. En ese sentido, Colmenares, (2018) al referirse que:

Desde el punto de vista de administración del ordenamiento territorial y ambiental, la Subcuenca se rige por un Reglamento de uso de la Zona Protectora contenido en el Decreto Presidencial N° 1.264 de fecha 10 de septiembre de 1986, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 3.922 extraordinario de fecha 13 de octubre de 1986). (p.27).

La creación de esta figura jurídica (zona protectora) respondió principalmente a la creciente presión sobre los recursos hídricos de la subcuenca, generada por la expansión de actividades agrícolas y por el aumento de la demanda de agua potable para la ciudad de Mérida. En ese sentido, respecto al área de estudio, el Tribunal reconoció el derecho de la población de la subcuenca del río Mucujún, a disfrutar de un ambiente adecuado conforme a los parámetros de calidad ambiental. Por tanto, se configuró como un auténtico derecho fundamental, de los habitantes de El Playón, a disfrutar de una buena calidad de agua para consumo humano. Desde el punto de vista territorial, la subcuenca del Mucujún adquirió progresivamente una importancia estratégica para la ciudad de Mérida debido a su función como fuente de abastecimiento de agua potable y como espacio de alto valor paisajístico y turístico.

En este mismo orden de ideas, el proceso de reconocimiento ambiental del territorio se consolidó posteriormente con la aprobación del Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso del Parque Nacional Sierra de La Culata, mediante el Decreto N° 670 del 10 de mayo de 1995, publicado en la Gaceta Oficial N° 4.907 extraordinaria del 26 de mayo de 1995.

Posteriormente, al inicio del siglo XXI, se produjeron transformaciones territoriales relevantes, la subestación eléctrica Mérida II, en El Vallecito, poseía dos lotes de terreno en el fundo El Vallecito, propiedad de la Empresa Alumbrado Eléctrico Mérida, C.A y posteriormente por Cadafe (1959), hoy Corpoelec, ubicados específicamente a ambos lados de la carretera principal del sector. Aunque el área ocupada es relativamente pequeña en términos de extensión, posee una alta importancia estratégica, debido a que históricamente había sido destinada a actividades deportivas y recreativas, además de funcionar como zona de seguridad y protección para dos líneas de transmisión de alta tensión. Fue en esta área, donde se suscitaron una serie de acontecimientos políticos en el año 2005, en que se produjeron las primeras ocupaciones humanas en esa área de la cuenca, que alteraron significativamente la dinámica territorial existente por la presión del cambio de uso. La subestación eléctrica Mérida II, en la actualidad coexiste con el uso residencial.

En la figura adjunta se observa una vista de una de las áreas de la Subcuenca, más visiblemente afectadas, por el fenómeno de intervención sin planificación en la Zona Protectora. En ese sentido, hubo población que se vio afectada en la desigualdad de cumplimiento de la normativa del reglamento. (FIG 3).



Figura 3. Vista Panorámica Sector el Estadio El Vallecito, (antes de su intervención)
Fuente: Tomado de Sulbarán, (2021)

Los conflictos socioambientales y las transformaciones del espacio territorial, asociados a la presión de tipo: sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales por el uso del suelo (necesidad de vivienda y la demanda de recursos (agua, madera)); han afectado, lo reglamentado inherente a la persona humana, en cuanto a crecimiento de los centros urbanos, cambios sin planificación de la estructura urbana, (servicios públicos, salud, participación ciudadana, actores sociales).

Tercer momento histórico: Aplicación de las políticas públicas de la Abrae

Esta investigación no solo se ha basado en la forma sobre el ejercicio de gobernanza ambiental, sino también en la dinámica sistémico urbano territorial inmersa en los acontecimientos que han modificado el metabolismo y de cambio de uso del suelo de la subcuenca producto de los procesos de crecimiento exponencial frente a la demanda de agua potable; por ello, la importancia considerada anteriormente, entre cuenca y subcuenca hidrográfica no radica en su distinción conceptual sino en los criterios de valor para establecer un ordenamiento territorial acorde a las políticas públicas, como instrumento a las demandas sociales de los procesos urbanos de la zona protectora, como respuesta institucional.

Las políticas públicas como directrices de Estado para la ejecución de los planes de Ordenación del Territorio, en las áreas bajo Régimen de Administración Especial como es el caso de la zona protectora del Mucujún deben normar los usos del suelo urbano con base en criterios ecológicos, bajo los principios del derecho ambiental como disciplina jurídica transversal. En ese sentido, el tercer momento estructurante corresponde a la implementación de las políticas públicas asociadas a la gestión de la zona protectora para la subcuenca del río Mucujún bajo la figura de Área Bajo Régimen de Administración Especial (Abrae), así como a las transformaciones institucionales que han influido en la gobernanza urbano territorial y ambiental de la subcuenca del río Mucujún. No obstante, la aplicación de estas políticas públicas ha enfrentado múltiples desafíos en el caso específico del área. Entre ellos destacan los procesos de ocupación no planificada del territorio, los conflictos institucionales entre organismos del Estado y las presiones asociadas al crecimiento urbano. De tal forma que, la gobernanza territorial de la subcuenca, se caracteriza por una compleja interacción entre actores institucionales, ciudadanos y económicos, lo que genera desafíos significativos para la aplicación efectiva de las políticas públicas, dada la acelerada ocupación física de la subcuenca del Mucujún, debido a la multiplicidad de actores que cohabitan y compiten por el agua y el suelo, a lo interno de su territorio.

La ocupación de estos espacios evidencia las tensiones existentes entre la normativa ambiental establecida y algunas políticas públicas implementadas; que han contribuido a profundizar las inconsistencias institucionales; las cuales, no se han acompañado de procesos urbanísticos planificados y organizados con la correcta aplicación de las normas de habitabilidad en cuanto a servicios públicos, así como de la aplicación del reglamento de uso Decreto 1264; desde su intempestiva ocupación, consolidando un tipo de arquitectura no típica, por procesos de crecimiento exponencial y la heterogeneidad de usos, engrosando los problemas de la demanda de agua potable, contaminación ambiental, entre otros, sobrepasando los límites de capacidad de acogida de la subcuenca.

Para categorizar la gobernanza ambiental y territorial que de la Zona protectora del Mucujún, uno de los aspectos más relevantes de la aplicación de las políticas públicas en la zona protectora del Mucujún es la debilidad institucional y los conflictos de gobernanza territorial, desencadenando en la carencia de mecanismos de gobernanza y en la falta de coordinación entre las instituciones responsables de la gestión ambiental y territorial, resultante de la confrontación que se configura en función de los intereses, valores e identidades de los actores involucrados en el proceso político de gobernanza. Tal como se refleja en los conflictos socioambientales y las transformaciones del espacio territorial, de los terrenos de Corpoelec en El Vallecito; convertidos en centro urbano residencial, sin planificación de la estructura urbana (servicios públicos). Ver FIG 4.



Figura 4. Vista Panorámica Sector el Estadio El Vallecito, (antes y después de su intervención)
Fuente: Tomado de Colmenares, (2023) y modificado de Colmenares (2026)

5. Discusión

Los resultados de la investigación permitieron reflexionar en tres momentos estructurantes que permitieron comprender los acontecimientos históricos a través de las formas de regulación y de estrategias regidas por el ordenamiento territorial, sobre la relación entre procesos urbanos, gobernanza territorial y sostenibilidad ambiental en territorios vitales para la producción de recursos naturales, tal como lo representa la subcuenca del río Mucujún, basado en el decreto de creación y el reglamento de uso, para la producción de agua; como mecanismos de regulación y como principal patrón de evolución de estos espacios sobre las interacciones en términos de la gestión ambiental y territorial. Los momentos aludidos son, el previo a la creación de la zona protectora, el que dio origen a la creación de la figura de Área Bajo Régimen de Administración Especial (Abrae) y la aplicación de las políticas públicas asociadas a dicha zona protectora.

En primer lugar, el momento previo a la creación de la zona protectora; da cuenta de los impactos territoriales y la percepción de sus habitantes y diferentes actores, sobre la significancia de que la subcuenca del río Mucujún no puede abordarse únicamente desde una perspectiva técnica o ambiental e implica reconocer la dimensión social del ecosistema y la necesidad de construir mecanismos de gobernanza participativa. En este sentido, la gobernanza territorial de la subcuenca del río Mucujún debe orientarse hacia modelos de gestión colaborativa que examinen el tratamiento de los instrumentos normativos en la gestión ambiental de la subcuenca, para la conformación de posibles escenarios de gobernanza ambiental y urbano territorial.

En segundo lugar, las áreas intervenidas evidencian transformaciones significativas del paisaje y una creciente presión sobre los recursos naturales. La presencia de comunidades que habitan y utilizan el territorio, implicó reconocer la dimensión social del ecosistema por parte del estado venezolano, en el momento en que estableció la Área Bajo Régimen de Administración Especial (Abrae) y las normativas de regulación. Desde esta perspectiva, el papel del estado en lo territorial se convirtió en una herramienta fundamental para gestionar las contradicciones entre conservación ambiental y desarrollo local de la subcuenca del río Mucujún. Adicionalmente, la inconsistencia en la debilidad institucional sobre los mecanismos de gobernanza, evidenció la inadecuada gestión interinstitucional; con el consecuente incumplimiento de la normativa establecida en el reglamento de uso. En lugar de intentar eliminar estas tensiones, el enfoque del estado debe ser reconocerlas y gestionarlas mediante acuerdos que permitan compatibilizar la gestión ambiental y territorial, con la protección de los ecosistemas y las necesidades ciudadanas.

En tercer lugar, el caso de El Vallecito tiene profundas raíces en los precedentes históricos como líneas transversales estratégicas articuladas dentro del propósito de gobernanza y gestión pública del agua de la subcuenca del Mucujún como zona ambientalmente sensible que requiere modelos de planificación ambiental y territorial que superen las visiones tradicionales del estado venezolano, centradas exclusivamente en la regulación normativa del suelo e incorpore la visión social. Las ocupaciones no planificadas iniciadas en el año 2005 han tenido consecuencias visibles sobre el territorio, particularmente en sectores de la subcuenca que presentan mayor fragilidad ambiental; que además generan impactos ambientales que han afectado indirectamente a las comunidades vecinas al nuevo centro poblado consolidado, profundizando así, los conflictos socioambientales existentes en la

subcuenca. Esta situación ha generado una percepción de desigualdad en la aplicación de la normativa, ya que mientras en otras áreas de la subcuenca se mantienen estrictas restricciones de uso del suelo, en los sectores ocupados recientemente se observó una relativa tolerancia institucional frente al incumplimiento de las disposiciones legales, evidenciando la inadecuada gestión y planeamiento, por parte de los actores institucionales. Los mecanismos de gobernanza necesarios para el cumplimiento de las directrices normativas aplicables a los planes locales de desarrollo urbano sobre los recursos naturales con criterios de sustentabilidad, requiere de políticas públicas efectivas, aplicables para la contribución al desarrollo sostenido en el tiempo, para una robusta gobernanza territorial y ambiental que de forma contundente, dentro de la subcuenca del Mucujún; garantizando los derechos ambientales de los ciudadanos, al confrontar de manera equitativa su expansión urbana y la seguridad hídrica.

6. Conclusiones

La investigación permitió comprender los problemas generados por las formas de gobernanza ambiental y territorial de la Subcuenca del río Mucujún en el rol que ha cumplido el estado venezolano en la gestión pública, en el que confluyen dinámicas urbanas, presiones socioeconómicas y funciones ecológicas estratégicas, caracterizado por tres momentos claramente diferenciados.

El primer momento, previo a la reglamentación del área, la dinámica territorial se desarrolló en un contexto de ausencia del ordenamiento jurídico para protección de los recursos naturales. En el segundo momento el estado venezolano estableció una normativa orientada a garantizar la conservación del agua y regular los usos del suelo dentro de la subcuenca con la creación de la zona protectora como **Área Bajo Régimen de Administración Especial (Abrae)** en 1985 y la promulgación de su reglamento de uso en 1986; no obstante, la existencia de la normativa no se tradujo en una gestión efectiva de la Abrae. Por lo cual, el tercer momento se definió por mostrar cambios en la morfología territorial, transformaciones en el uso del suelo, ocupaciones no planificadas como el caso en el sector de El Vallecito. Esta situación ha contribuido a la progresiva transformación de la estructura urbana de la subcuenca, presionando la disponibilidad de los recursos, la producción y calidad del agua, sobrepasando los límites de la capacidad de acogida, entre otros.

El rol del estado como ente rector, ha sido débil en la implementación de las políticas públicas, e incoherente institucionalmente, puesto que no ha desempeñado su función de liderazgo técnico y legal en el que existieron contradicciones entre distintas decisiones administrativas que fracturaron los principios por los que fue creada la ABRAE, impactando ambientalmente la zona protectora. Desde la perspectiva del urbanismo y la gobernanza territorial, este caso evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de gestión integral de las Abrae. En este sentido, se proponen algunas líneas de acción orientadas a mejorar el ejercicio de gobernanza, es decir, para una sólida gobernanza territorial y ambiental de la zona protectora del Mucujún:

Actualizar y revisar el reglamento de uso de la zona protectora, incorporando criterios contemporáneos de sostenibilidad urbana, gestión de cuencas y gobernanza participativa, que integren a las comunidades locales, actores institucionales y organizaciones sociales en la toma de decisiones, para el desarrollo de planes de

ordenación territorial específicos para los centros poblados existentes, orientados a compatibilizar las dinámicas socio-urbanas con la función ambiental estratégica de la subcuenca.

Fortalecer institucionalmente la gestión ambiental, mediante la articulación efectiva entre los organismos responsables de la planificación territorial, la gestión ambiental y el ordenamiento urbano.

Implementar mecanismos de control territorial y seguimiento institucional, que permitan prevenir ocupaciones ilegales, cambios de uso del suelo incompatibles y procesos de urbanización no planificados dentro del área protegida.

Referencias

- Acosta, S. (2023) *La Gobernanza Urbana: Una propuesta teórica para analizar*. Universidad Cooperativa de Colombia, Campus Cali. (Cali). repository.ucc.edu.co. Consultado 01/03/2026.
- Bárcena A. (2015) *Desafíos para una Gobernanza Ambiental Global y Regional*. Clausura del Diplomado "La dimensión ambiental en el diseño y ejecución de políticas públicas", Gobernanza de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas Copyright © Naciones Unidas, 16 de febrero de 2015, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Universidad Autónoma de México. México, D.F.
- Cardozo, J. et al (2009) *Amparo Constitucional Agroambiental en La Cuenca Del Río Mucujún: Veinte Años Después*. Revista Derecho y Reforma Agraria. Ambiente y Sociedad. N° 35, 2009: 17-35 Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Maestría en Desarrollo Agrario, Mérida
- Colmenares, M. (2018). *Diagnóstico evaluativo con fines de ordenamiento territorial de la red de asentamientos de la Zona Protectora Subcuenca Río Mucujún – Estado Mérida*. Tesis presentada para optar al título Magíster Scientiarum en Análisis Espacial y Gestión del Territorio. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Humanidades y Educación. Comisión de Estudios de Postgrado. Área de Postgrado en Geografía. Maestría en Análisis Espacial y Gestión del Territorio.
- Colmenares, M. (2023) *Informe de Investigación Las Zonas Protectoras de Venezuela, Caso Subcuenca del Río Mucujún*. Estado Mérida Universidad Central de Venezuela Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Instituto de Urbanismo. Comisión de Estudios de Postgrado. Actividad de Investigación para el Doctorado en Urbanismo.
- Colmenares, M. (2026). Shp de la Subcuenca del río Mucujún e imagen tomada de Google Hybrid, con el software. Q.gis 3.16.9.
- Constitución de la República de Venezuela de 1961*. Congreso de la República de Venezuela. Consultado 20/05/2026. https://data.globalcit.eu/NationalDB/docs/Venezuela_Constitution%201961.pdf.
- Cuencas y subcuencas hidrográficas. Cartografía y SIG Infraestructura de datos espaciales – IDE. Vicepresidencia Tercera del Gobierno. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico <https://www.miteco.gob.es/es/cartografia-y-sig/ide/descargas/agua/cuencas-y-subcuencas.html>. Consultado 20/05/2026
- Decreto Nro. 773 de 1985. *Creación de la Zona Protectora de la Subcuenca del Río Mucujún*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela. 14 de agosto de 1985. Nro. 33285.
- Decreto 1264 de 1986. Reglamento de Uso de la Zona Protectora de la Subcuenca del Río Mucujún. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. 13 de octubre de 1986. Extraordinario 3.922
- Decreto Presidencial (1989), N° 640 del 7/12/1989 publicado en GO 34.439 del 30/03/1990 para la creación del Parque Nacional Sierra de La Culata.
- Durán, A.; y Delgadillo, O. (2009) *Capítulo 2. La cuenca hidrosocial: Una aproximación conceptual y metodológica para la gestión del agua en cuencas*. Aguas arriba, aguas abajo. Luces y sombras de la gestión..., 2012•centro-agua.umss.edu.bo. http://centro-agua.umss.edu.bo/wp-content/uploads/2022/04/72012_Cuenca-hidrosocial.pdf. Consultado 20/05/2026.
- Gutiérrez, G (2015), *Política ambiental en Venezuela en los últimos 50 años*. Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. XXI, núm. 1, enero-marzo, 2015, pp. 121-135 ISSN 1315-9518. Universidad del Zulia. FACES – LUZ. Maracaibo, Venezuela.
- IGVSB-UTRLA, (2026). Shp de la Cuenca hidrográfica del río Chama del Estado Mérida. Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar. Unidad Territorial Región Los Andes. Mérida, Venezuela.
- Ley de Reforma Agraria de (1960)* Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 611 (Extraordinaria), de 19 de marzo de 1960, Caracas (derogada).
- Ley de Reforma Parcial de la Ley de División Político-Territorial del Estado Mérida*, Gaceta Oficial del Estado Mérida, de fecha 29 de junio de 1998 N° 89. Extraordinaria
- Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*. (1983). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 3.238 Extraordinario de fecha 11 de agosto de 1983. Congreso de la República de Venezuela. Caracas, Venezuela.

Ley Orgánica Para la Protección del Niño y del Adolescente. (1998). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 5.266 (Extraordinaria), Octubre 2, 1.998 Caracas, Venezuela.

Maggiolo, I. & Perozo, J. (2007). *Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad.* Revista Venezolana de Gerencia, 12(39), 373-392. Recuperado en 20 de enero de 2023, de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842007000300004&lng=es&tlng=es.

Pérez, A. 2022 Ponencia ante Cámara Municipal de Libertador del Estado Bolivariano de Mérida. Derecho de palabra 19 mayo, 2022.

Ramírez, N. 2023. Vehículo no tripulado. Drone de ala rotatoria, Dji pro 3. 48 mega pixel.30 de julio 2023.

Sulbarán, E. (2021). *Territorios Comunes. Ecología Política en tiempos de Pandemia.* Visiones Críticas e Interdisciplinarias sobre Salud en Venezuela. 162 Agua en tiempos de pandemia Covid19 La cuenca del río Mucujún, un debate entre el bien común y la rapiña económica. ISSN: MI2018000684 N° 4. Publicación de análisis y opinión del Observatorio de Ecología Política de Venezuela Edición digital URL: ecopoliticavenezuela.org CONTACTO: ecopoliticavenezuela@gmail.com.

Vasco, S., & Botia, C., (2022). *Gobernanza ambiental en el hu-medal Gualí Tres Esquinas-Lagunas del Funzhé-Funza Colombia. Política y Gobernanza.* Revista de Investigaciones y Análisis Político, 6: 153-183. <http://dx.doi.org/10.30827/polygob.i6.25675>