

Junnyluz Adriana Méndez Sánchez

# Territorialidad y Gobernabilidad en la Gestión Local de la Ordenación del Territorio y su Desarrollo. Un caso venezolano

Departamento  
Geografía y Ordenación del Territorio

Director/es  
Hernández Navarro, María Luz  
Pueyo Campos, Ángel

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>



Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

© Universidad de Zaragoza  
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606



**Universidad**  
Zaragoza

Tesis Doctoral

TERRITORIALIDAD Y GOBERNABILIDAD EN LA  
GESTIÓN LOCAL DE LA ORDENACIÓN DEL  
TERRITORIO Y SU DESARROLLO. UN CASO  
VENEZOLANO

Autor

Junnyluz Adriana Méndez Sánchez

Director/es

Hernández Navarro, María Luz  
Pueyo Campos, Ángel

**UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA**  
Geografía y Ordenación del Territorio

2017







# Territorialidad y Gobernabilidad en la Gestión Local de la Ordenación del Territorio y su Desarrollo. Un caso venezolano.

Junnyluz Méndez Sánchez  
2017



Universidad Zaragoza

TESIS DOCTORAL

Dirigida por:

Dra. M<sup>a</sup> Luz Hernández Navarro

Dr. Ángel Pueyo Campos



**UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA**

**FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS**

**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

# **Territorialidad y Gobernabilidad en la Gestión Local de la Ordenación del Territorio y su Desarrollo. Un caso venezolano.**

**TESIS DOCTORAL**

**Autor: Junnyluz Méndez Sánchez**

Dirigida por:

Dra. M<sup>a</sup> Luz Hernández Navarro

Dr. Ángel Pueyo Campos

**2017**

Tesis doctoral realizada con el apoyo de



Departamento de  
Geografía y  
Ordenación del Territorio  
Universidad Zaragoza



Universidad Zaragoza



UNIVERSIDAD  
DE LOS ANDES  
MÉRIDA VENEZUELA



*... A mis Padres, no hay distancias ni barreras  
para amar, ser y hacer.*

*... A mi Venezuela.*



## AGRADECIMIENTOS

A la *Dra. M<sup>a</sup> Luz Hernández Navarro*, directora de tesis, su apoyo ha sido incondicional. Gracias por la dedicación, esmero, apertura y complicidad para desarrollar la investigación; las enseñanzas, consejos, propuestas, correcciones que discurrieron a lo largo de este tiempo entre cafés, oficinas y fuera de ellas, son pilares de éste documento. La calidad humana, sencillez y sensatez que le caracteriza, abrió la puerta a una amistad de valor inestimable.

Al Dr. Ángel Pueyo Campos, codirector de tesis, por sus aportes certeros que han enriquecido la investigación. Su generosidad y buena disposición han contribuido a éste logro. Gracias por la confianza.

Al Departamento en pleno de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza, en especial al Dr. José Carlos González Hidalgo y la Dra. María Teresa Echeverría Arnedo. Su acogida y apoyo han hecho sentirme parte de tan valioso centro.

A la Universidad de Los Andes (Mérida Venezuela), Universidad de Zaragoza - Banco Santander (España) por el apoyo para la realización de mis estudios doctorales.

María Gouma y Héctor Labanda, mis primeras amistades por estos lares, siempre agradecida por los momentos compartidos y la buena compañía. A Carlitos, tu bondad y carisma son infinitas, gracias. A mis compañeros de “sala” Dhais, Gina, Aldo, Sergio, Ricardo, Azucena, Xabi, Borini, Olga y Celia, geniales compañeros que hicieron más ameno cada día de trabajo, las risas, disertaciones de cafetería, comidas y salidas siempre las recordaré. A Piri, Oscar, Tutú y Pao por los días de familia y venezolanadas.

A Norca y Juan Carlos, por su amistad inquebrantable y apoyo absoluto, consejos y compañía desde la distancia, Ustedes han sido parte fundamental de este logro. A Maruita, tus alas, magia y amistad no saben de distancias, hora y tiempo. A mi Profe María Teresa Delgado de Bravo, eternamente agradecida por la formación y amistad, tus aportes y consideraciones sobre la investigación han sido valiosas. A Ceres y Rosita, siempre presentes con mensajes alentadores.

A la Familia Macía Cañellas, quienes desde el primer momento me acogieron en su casa como parte de la familia, infinitamente agradecida por hacerme sentir en casa, aun estando a tantos kilómetros de ella.

A Xavier, compañero que la divinidad me regalo para trascender éste y otros caminos. Tu compañía, cariño, ternura, respeto y apoyo son mágicos para mi ser...t´ estimo molt.

Finalmente, a los seres más especiales mi Madre y mi Padre, manifestación pura de amor, entrega, respeto, alegría, apoyo infinito y tesoro de consejos. Son una bendición hermosa en mi vida, sin Ustedes nada sería tan genial como es, les amo. A toda mi familia y personas que han contribuido a este logro...a la Divina Misericordia-



## INDICE de CONTENIDO

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	20
I.1 Cuál es el problema y el motivo de la investigación	23
I.1.1 El Problema	23
I.1.2 Hipótesis de la investigación.	26
I.1.3 Objetivos	26
I.1.4 Justificación de la investigación	27
I.1.5 Algo de historia sobre la ordenación del territorio en Venezuela, para comprender mejor el problema.	28
I.1.6 Detalles de atención sobre la ordenación del territorio en Venezuela.	36
<b>II. MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN</b>	38
II.1 Desarrollo, concepto y evolución	39
II.1.1 Pensamiento clásico del desarrollo	41
II.1.2 Pensamiento Marxista	41
II.1.3 Teorías neoclásicas del desarrollo	42
II.1.4 Rostow y las fases del crecimiento	43
II.1.5 La modernización y el desarrollo	44
II.1.6 Crecimiento equilibrado Vs. Crecimiento desequilibrado	45
II.1.7 Polos de crecimiento	45
II.1.8 Desarrollo en América Latina	46
II.1.8.1 Teoría centro periferia y teoría de la dependencia	46
II.1.8.2 Transformación, producción con equidad	49
II.1.8.3 Sunkel y la visión del desarrollo desde dentro	50
II.1.8.4 Desarrollo sustentable	52
II.1.8.5 Desarrollo sostenible	52
II.1.9 Teorías alternativas de desarrollo	54
II.1.9.1 Desarrollo endógeno	54
II.1.9.2 Desarrollo local	55
II.1.9.3 Desarrollo humano	57
II.1.9.4 Desarrollo Territorial	60
II.1.10 Análisis de la evolución del concepto de desarrollo	63
Definición propuesta de Desarrollo humano y local	74
Reflexión	74
II. 2 Territorio, ordenación del territorio, territorialidad	75
II.2.1 Territorio	75
II.2.2 Atributos y elementos del territorio	78
II.2.3 Dinámica del territorio	83
II.2.4 Enfoques del territorio	86
II.2.4.1 Enfoque geocrítico del Territorio	86
II.2.4.2 Enfoque relacional del territorio	87



II.2.4.3 Enfoque del territorio según la nueva geografía regional	89
II.2.4.4 Enfoque práctico del territorio: desarrollo desde un enfoque territorial	90
II.2.4.4 <sup>a</sup> Desarrollo territorial rural como enfoque práctico del territorio	92
II.2.4.4b Ordenamiento territorial como enfoque práctico del territorio	93
II.2.4.4c La ordenación del territorio en la práctica social: instrumentos y mecanismos	97
II.2.4.4d Objetivos de la ordenación del territorio en la práctica social	100
II.2.5 Territorialidad	103
II.2.6 Análisis de las definiciones de territorio y territorialidad	107
Definiciones propuestas de Territorio y Territorialidad	112
Reflexiones	113
II. 3 Gobernabilidad	114
II.3.1 El origen, enfoques y evolución de la gobernabilidad	116
II.3.2 La naturaleza y el papel de las instituciones para la gobernanza y gobernabilidad	124
II.3.3 Dimensiones de la gobernabilidad	127
II.3.4 Aspectos a considerar en el estudio y análisis de la gobernabilidad	129
II.3.5 La gobernabilidad y el desarrollo humano	138
II.3.6 Otros aspectos a considerar en la gobernabilidad	141
II.3.7 Análisis de la gobernabilidad	146
Definiciones propuestas de Gobernabilidad y Gobernanza	149
Reflexiones	150
II.4 Triada ordenación del territorio- territorialidad- gobernabilidad	151
<b>III METODOLOGÍA</b>	154
III.1 Aspectos generales de la investigación	155
III.2 Metodología de la investigación	156
III.2.1 Fase I Revisión bibliográfica y análisis de términos básicos para la investigación.	157
III.2.2 Fase II El área y selección de municipios de estudio	157
III.2.3 Fase III Identificación de actores a intervenir en la investigación	164
III.2.4 Fase IV Identificación y selección de indicadores para las variables de estudio	165
III.2.5 Fase V Diseño de instrumentos para la recopilación de información en campo	181
III.2.6 Fase VI Tabulación de datos e información	182
III.2.7 Fase VII Los resultados y análisis	183
III.2.8 Fase VIII Representación cartográfica de los resultados	184
III.2.9 Fase IX Propuesta de gestión local para la ordenación del territorio.	185
III.2.10 Fase X Conclusiones	185
<b>IV CONTEXTO NORMATIVO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN VENEZUELA</b>	188
IV.1 Constitución de la República Bolivariana, 1999.	190
IV.2 Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (LOOT), 1983.	194



IV.2.1 Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio 2013	200
IV.3 Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), 2010-2013.	208
IV.4 Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP), 2010	211
IV.5 Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP), 2010	216
IV.5 Otras Leyes	221
Reflexión	223
<b>V ANÁLISIS DE LA REALIDAD: TERRITORIALIDAD Y GOBERNABILIDAD EN LA GESTIÓN LOCAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. CASO DE ESTUDIO</b>	224
V.1 Metodología usada para el levantamiento y procesamiento de la información	225
V.1.1 Captura de información	225
V.1.2 Procesamiento de información	226
V.1.2.1 Primera Fase	226
Valoración integrada de la territorialidad (VIT)	228
Valoración integrada de la gobernabilidad (VIG)	228
Equipo Ad Hoc	229
Determinación del valor de cada elemento	229
Escala de valoración	233
V.1.2.2 Segunda Fase	234
Panel de expertos mixto Venezuela- España	234
Método Delphi	235
Valoración integrada de la territorialidad y gobernabilidad modificada (VITM / VIGM)	243
V.2 La realidad del Municipio Alberto Adriani. Sub región Panamericana- Planicie Surlacustre	245
V.2.1 Caracterización geográfica general	245
V.2.2 Actores involucrados en el Municipio Alberto Adriani	248
V.2.3 Análisis de territorialidad (VIT)	248
V.2.4 Análisis de gobernabilidad (VIG)	251
V.3 La realidad del Municipio Arzobispo Chacón. Sub región Pueblos del Sur	267
V.3.1 Caracterización geográfica general	267
V.3.2 Actores involucrados en el Municipio Arzobispo Chacón	270
V.3.3 Análisis de territorialidad (VIT)	270
V.3.4 Análisis de gobernabilidad (VIG)	274
V.4 La realidad del Municipio Libertador. Sub región Área Metropolitana	290
V.4.1 Caracterización geográfica general	290
V.4.2 Actores involucrados en el Municipio Libertador	293
V.4.3 Análisis de territorialidad (VIT)	294
V.4.4 Análisis de gobernabilidad (VIG)	297
V.5 La realidad del Municipio Rangel. Sub región Páramo	308
V.5.1 Caracterización geográfica general	308
V.5.2 Actores involucrados en el Municipio Rangel	309
V.5.3 Análisis de territorialidad (VIT)	311



V.5.4 Análisis de gobernabilidad (VIG)	315
V.6 La realidad del Municipio Zea. Sub región Valle del Mocotíes	325
V.6.1 Caracterización geográfica general	325
V.6.2 Actores involucrados en el Municipio Zea	328
V.6.3 Análisis de territorialidad (VIT)	329
V.6.4 Análisis de gobernabilidad (VIG)	332
V.7 Análisis general sobre el valor integrado de la territorialidad y gobernabilidad	345
V.7.1 Valor integral de la territorialidad (VIT) y sus indicadores	348
V.7.2 Valor integral de la gobernabilidad (VIG) y sus indicadores	350
Comportamiento de los indicadores de la gobernabilidad	353
V.7.3 Otras observaciones de interés relacionadas con el valor integrado de la gobernabilidad (VIG)	362
V.7.4 Síntesis de resultados por medio del análisis DAFO	373
Reflexión	377
<b>VI LA PROPUESTA PARA LA GESTION LOCAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</b>	<b>378</b>
VI.1 Experiencias de ordenación y gestión del territorio en otras latitudes	379
VI.1.1 Europa	379
Alemania	382
Francia	388
España	393
VI.1.2 América	408
Estados Unidos (Norteamérica)	408
VI.1.2.2 América Latina	412
México (Centro América)	414
Argentina (Suramérica)	417
Comentarios	423
VI.2 Propuestas para la gestión del desarrollo y ordenación del territorio	425
VI.2.1 Metodología empleada para validar resultados y formular propuestas de gestión de ordenación y desarrollo del territorio, sobre la base de la gobernabilidad	425
VI.2.2 Propuesta metodológica guía para determinar valores integrales de gobernabilidad (VIG), con fines de mejorar la gestión de la ordenación y desarrollo del territorio.	429
Aspectos previos a tener en cuenta	429
Pasos para la comprensión e implementación de la metodología	430
1) Gobernabilidad- elementos- indicadores	430
2) La búsqueda de información, instrumentos, aplicación	431
3) El procesamiento de la información	434
4) El retrato de la realidad y análisis de resultados	444
5) Propuesta de gestión para la gobernabilidad de un territorio	446
Reflexión	447
VI.2.3 Aspectos complementarios necesarios para mejorar los niveles de	448





governabilidad: caso de estudio municipios del Estado Mérida- Venezuela	
VI.2.3.1 Fichas de medidas propuestas para mejorar la gobernabilidad local en el caso de estudio: Municipios del Estado Mérida, Venezuela	450
Ficha 01: Actualización y compatibilización de la Ley de Ordenación del territorio.	450
Ficha 02: Programa de capacitación para gestores de la ordenación del territorio a distintos niveles administrativos / Programa de sensibilización a la participación y ordenación del territorio para la ciudadanía.	452
Ficha 03: Revisión de organigramas funcionales de las Alcaldías	456
Ficha 04: Modernización y simplificación de trámites: Técnicas de Información y Comunicación (TIC)	459
Ficha 05: Servicios asociados a las Técnicas de información y comunicación (TIC)	462
Ficha 06: Presupuestos participativos e identificación de fuentes de financiamiento.	484
Ficha 07: Nueva arquitectura de las políticas públicas	507
Reflexión	511
<b>CONCLUSIONES</b>	513
Comentario final	520
<b>BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA</b>	522
<b>ANEXOS</b>	540

## INDICE de FIGURAS

<b>CAPITULO I. INTRODUCCIÓN</b>	20
Figura 1.1 Triada Ordenación del territorio- territorialidad- gobernabilidad	25
Figura 1.2 Triada Ordenación del territorio- territorialidad- gobernabilidad implicaciones.	26
Figura 1.3 Mapa de Áreas de Régimen Bajo Administración Especial en Venezuela	29
Figura 1.4 Los cinco equilibrios del Plan Nacional de Desarrollo Económico 2001-2007	31
Figura 1.5 Esquema general del Plan de Desarrollo Nacional 2001-2007	31
<b>CAPITULO II. MARCO TEORICO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN</b>	38
Figura 2.1 Representación de la teoría centro-periferia y teoría de la dependencia.	49
Figura 2.2 Criterios estratégicos del desarrollo territorial	62
Figura 2.3 Esquema representativo de la evolución en el tiempo del concepto de desarrollo	63
Figura 2.4 Matriz de necesidades y satisfactores del desarrollo humano y sostenible.	67
Figura 2.5 Matriz de objetivos- propuestas para poner en práctica el desarrollo	68



humano sostenible.	
Figura 2.6 Mecanismos e instrumentos del desarrollo humano local	69
Figura 2.7 Atributos y elementos del territorio	79
Figura 2.8 Explicación analítica de los atributos del territorio	80
Figura 2.9 Ordenación y desarrollo del territorio	96
Figura 2.10 Instrumentos para la ordenación y desarrollo del territorio	98
Figura 2.11 Factores que contribuyen a la territorialidad	104
Figura 2.12 Consideraciones sobre la definición de territorio en el tiempo	108
Figura 2.13 Enfoque integral del territorio	110
Figura 2.14 Características de la territorialidad	111
Figura 2.15 Dimensiones de la gobernabilidad	127
Figura 2.16 Aspectos a considerar en el estudio de la gobernabilidad	130
Figura 2.17 Aspectos a considerar en el estudio de la gobernabilidad según Paris	132
Figura 2.18 Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial	136
Figura 2.19 Comentarios del Banco Mundial sobre la gobernabilidad	137
Figura 2.20 Algunas consideraciones sobre gobernabilidad y desarrollo	140
Figura 2.21 Relaciones entre gobierno y gobernanza como proceso incremental	145
Figura 2.22 Aspectos de interés para caracterizar y analizar la gobernabilidad, a la luz de la puesta en práctica de la política de ordenación.	147
Figura 2.23 Triada Ordenación del territorio- gobernabilidad- territorialidad para la gestión del desarrollo humano local.	151
Figura 2.24 Relación sociedad naturaleza en la ordenación del territorio	152
<b>CAPITULO III. METODOLOGIA</b>	154
Figura 3.1 Mapa Oficial Politico de Venezuela	158
Figura 3.2 Mapa de la Situación Relativa del Área y Municipios de estudio	160
Figura 3.3 Infografía básica del Estado Mérida	161
Figura 3.4 División regional del Estado Mérida	162
Figura 3.5 Municipios que conforman las Regiones del Estado Mérida y Municipios seleccionados para el estudio	163
Figura 3.6 Actores con pertinencia en ordenación del territorio en el ámbito municipal	164
Figura 3.7 Esquema para la definición de indicadores para la territorialidad y gobernabilidad, en relación con la ordenación del territorio.	167
Figura 3.8 Procesamiento para el análisis de resultados	184
Figura 3.9 Esquema síntesis de la metodología	186
Figura 3.10 Cronología de elaboración de tesis.	187
<b>CAPITULO IV. CONTEXTO NORMATIVO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN VENEZUELA</b>	188
Figura 4.1 Pirámide de Kelsen aplicada al sistema jurídico de Venezuela	189
Figura 4.2 Escalas de trabajo para el sistema de planes de ordenamiento territorial en Venezuela	199
Figura 4.3 Sistema de planes en Venezuela	214
<b>CAPITULO V. ANÁLISIS DE LA REALIDAD: TERRITORIALIDAD Y</b>	224



<b>GOBERNABILIDAD EN LA GESTIÓN LOCAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, CASO DE ESTUDIO</b>	
Figura 5.1 Sub región zona Panamericana- Planicie Surlacustre. Estado Mérida, Venezuela	245
Figura 5.2 Mapa del Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela	246
Figura 5.3 Problemas y dificultades del Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela	260
Figura 5.4 Recursos, potencialidades y oportunidades del Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela	261
Figura 5.5 Objetivos y estrategias de desarrollo. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela	261
Figura 5.6 Acciones para el desarrollo económico y sostenible. Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida, Venezuela.	262
Figura 5.7 Acciones para un urbanismo moderno y organizado. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela.	263
Figura 5.8 Vista área de la ciudad de El Vigía con el ideograma de la trama urbana, tendencias de crecimiento y algunos proyectos. Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida, Venezuela.	264
Figura 5.9 Sub región Pueblos del Sur. Estado Mérida Venezuela.	267
Figura 5.10 Mapa del Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	268
Figura 5.11 Propuesta de acciones del Plan de ordenación del territorio de Municipio Arzobispo Chacón. Mérida, Venezuela.	279
Figura 5.12 Sub región Área Metropolitana. Estado Mérida Venezuela	290
Figura 5.13 Mapa del Municipio Libertador. Estado Mérida, Venezuela	292
Figura 5.14 Organigrama de la Alcaldía del Municipio Libertador. Estado Mérida, Venezuela	305
Figura 5.15 Sub región Paramo. Estado Mérida, Venezuela	308
Figura 5.16 Mapa del Municipio Rangel. Estado Mérida, Venezuela	310
Figura 5.17 Organigrama de la Alcaldía del Municipio Rangel periodo 2010-2013	322
Figura 5.18 Organigrama de la Alcaldía del Municipio Rangel periodo 2013-2017	323
Figura 5.19 Sub región Valle del Mocotíes. Estado Mérida, Venezuela	325
Figura 5.20 Mapa del Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela.	327
Figura 5.21 Propuesta línea de acción 1 ambiental. Plan de Ordenamiento territorial del Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela	339
Figura 5.22 Línea de acción 2 organización territorial. Plan de Ordenamiento territorial del Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela	339
Figura 5.23 Línea de acción 4 crecimiento económico sostenible. Plan de Ordenamiento territorial del Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela	340
Figura 5.24 Cadenas de producción. Plan de Ordenamiento territorial del Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela	340
Figura 5.25 Líneas de acción Fomento y participación comunitaria y recursos socioterritoriales / Gestión del plan. Plan de Ordenamiento territorial del Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela	341



Figura 5.26 Líneas de acción propuestas en el Plan de Ordenamiento territorial del Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela	341
Figura 5.27 Mapa del valor integrado de la territorialidad (VIT/VITM). Estado Mérida, Venezuela.	349
Figura 5.28 Mapa del Valor integrado de la gobernabilidad (VIG/VIGM). Estado Mérida, Venezuela	351
Figura 5.29 La gobernabilidad como sistema	352
Figura 5.30 Niveles diferenciados de elementos e indicadores a atender para la gestión del ordenamiento territorial.	362
Figura 5.31 Diagrama de indicadores seleccionados para el cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH)	364
<b>CAPITULO VI LA PROPUESTA PARA LA GESTIÓN LOCAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</b>	378
Figura 6 Regiones beneficiadas de la política de desarrollo regional de la UE	380
Figura 6.1 Organización Territorial de Alemania	382
Figura 6.2 Delimitación de regiones Francesas	390
Figura 6.3 Mapa autonómico de España	394
Figura 6.4 LEADER en España hacia nuevas estructuras y proceso de aprendizaje.	406
Figura 6.5 Evolución de la planificación sectorial, plurisectorial y territorial en América Latina.	412
Figura 6.6 Procedimiento de recolección de información para la propuesta.	426
Figura 6.7 <sup>a</sup> Ejemplo para la Organización y procesamiento de datos en Excel para hallar valor del elemento.	439
Figura 6.7b Ejemplo de gráfico para captar el comportamiento de los indicadores del elemento y su respectivo valor.	440
Figura 6.8 Ejemplo de cálculo y gráfico en programa Excel para indicadores con respuesta Si/No.	441
Figura 6.9 Ejemplo de la representación cartográfica del elemento Participación y Compromiso Social.	442
Figura 6.10 Ejemplo de la representación cartográfica del valor integrado de la gobernabilidad.	443
Figura 6.11 Aspectos a tener en cuenta para la formulación de la propuesta de gobernabilidad del territorio.	447
Figura 6.12 Niveles diferenciados de elementos e indicadores a atender para la gestión del ordenamiento territorial	448
Figura 6.13 Niveles de acción a tener en cuenta para la formulación de la propuesta de gobernabilidad del territorio.	449
Figura 6.14 Acciones de sensibilización a la ciudadanía	455
Figura 6.15 Trámites y servicios ofrecidos por el portal web del ayuntamiento de Zaragoza, España	465
Figura 6.16 Trámites y servicios, sección de citas por el portal web del ayuntamiento de Zaragoza, España	466
Figura 6.17 SIG del portal web del ayuntamiento de Zaragoza, España	469



Figura 6.18 SIG del portal, enlace Callejero Zaragoza, web del ayuntamiento de Zaragoza, España.	470
Figura 6.19 Transporte público del Área Metropolitana de Caracas. Caracas en un click. SIG de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, Venezuela, portal web.	471
Figura 6.20 Caracas en Bici. Caracas en un click. SIG de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, Venezuela, portal web	471
Figura 6.21 Derechos de la ciudadanía, participación y transparencia. Portal web del ayuntamiento de Barcelona, España	473
Figura 6.22 Destacados del portal web del ayuntamiento de Zaragoza, España	473
Figura 6.23 Portal de transparencia Zaragoza. Presupuestos mensuales de ejecución.	478
Figura 6.24 Portal de transparencia Zaragoza. Presupuestos mensuales de ejecución.	479
Figura 6.25 Portal de transparencia del ayuntamiento de Madrid, España	480
Figura 6.26 Portal web del municipio El Hatillo, enlace de transparencia. Estado Miranda, Venezuela	482
Figura 6.27 Presupuesto participativo Madrid, España. Portal web del ayuntamiento de Madrid.	488
Figura 6.28 Distribución del presupuesto participativo de Madrid, España. Portal web del ayuntamiento de Madrid, enlace a transparencia.	489
Figura 6.29 Participación por grupos de edad en los presupuestos participativos. Portal web del ayuntamiento de Madrid, enlace a transparencia	490
Figura 6.30 Infografía de los presupuestos participativos. Portal del ayuntamiento de Zaragoza, España.	491
Figura 6.31 Resultados de la votación para la Junta Centro, presupuestos participativos. Portal del ayuntamiento de Zaragoza, España.	492
Figura 6.32 Propuestas de actuación recomendadas para las TIC en Venezuela	500

## INDICE de GRAFICOS

<b>CAPITULO V. ANÁLISIS DE LA REALIDAD: TERRITORIALIDAD Y GOBERNABILIDAD EN LA GESTIÓN LOCAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. CASO DE ESTUDIO.</b>	224
Gráfico 5.1 Territorialidad. Indicadores de la identidad. Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida, Venezuela.	248
Grafico 5.2 Territorialidad. Representación porcentual del sentido de pertenencia. Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida, Venezuela.	249
Gráfico 5.3 Territorialidad. Indicadores de pertenencia. Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida Venezuela	249
Gráfico 5.4 Territorialidad representación porcentual del sentido de pertenencia. Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida, Venezuela	250
Gráfico 5.5 Territorialidad. Indicadores de cultura. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela	250



Gráfico 5.6 Territorialidad. Indicadores de control. Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida, Venezuela.	251
Gráfico 5.7 Gobernabilidad. Indicadores de reglas del juego. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela-	252
Gráfico 5.8 Gobernabilidad. Indicadores de organización institucional/ legitimidad. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela	252
Gráfico 5.9 Gobernabilidad. Indicadores de corresponsabilidad. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela	253
Gráfico 5.10 Gobernabilidad. Indicadores de alineación entre instituciones. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela	253
Gráfico 5.11 Gobernabilidad. Indicadores de participación y compromiso social. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela.	254
Gráfico 5.12 Gobernabilidad. Indicadores de Estabilidad. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela.	255
Gráfico 5.13 <sup>a</sup> Gobernabilidad. Indicadores de instrumentos y materialización de la ordenación y desarrollo. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela.	256
Gráfico 5.13b Gobernabilidad. Indicadores de instrumentos y materialización de la ordenación y desarrollo. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela.	265
Gráfico 5.13 Territorialidad. Indicadores de la identidad. Municipio Arzobispo Chacón. Mérida, Venezuela.	271
Grafico 5.14 Territorialidad. Representación porcentual del sentido de pertenencia. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	271
Gráfico 5.15 Territorialidad. Indicadores de pertenencia. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	272
Gráfico 5.16 Territorialidad representación porcentual del sentido de pertenencia. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	272
Gráfico 5.17 Territorialidad. Indicadores de cultura. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	273
Gráfico 5.18 Territorialidad. Indicadores de control. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	273
Gráfico 5.19 Gobernabilidad. Indicadores de reglas del juego. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	274
Gráfico 5.20 Gobernabilidad. Indicadores de organización institucional/ legitimidad. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	275
Gráfico 5.21 Gobernabilidad. Indicadores de corresponsabilidad. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	275
Gráfico 5.22 Gobernabilidad. Indicadores de alineación entre instituciones. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	275
Gráfico 5.23 Gobernabilidad. Indicadores de participación y compromiso social. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela.	276
Gráfico 5.24 Gobernabilidad. Indicadores de Estabilidad. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	277
Gráfico 5.25 <sup>a</sup> Gobernabilidad. Indicadores de instrumentos y materialización de la ordenación y desarrollo. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela.	278





Gráfico 5.25b Gobernabilidad. Indicadores de instrumentos y materialización de la ordenación y desarrollo. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela.	289
Gráfico 5.26 Territorialidad. Indicadores de la identidad. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela.	294
Gráfico 5.27 Territorialidad. Representación porcentual del sentido de pertenencia. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela.	295
Gráfico 5.28 Territorialidad. Indicadores de pertenencia. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela	295
Gráfico 5.29 Territorialidad representación porcentual del sentido de pertenencia. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela	296
Gráfico 5.30 Territorialidad. Indicadores de cultura. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela	296
Gráfico 5.31 Territorialidad. Indicadores de control. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela	297
Gráfico 5.32 Gobernabilidad. Indicadores de reglas del juego. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela	298
Gráfico 5.33 Gobernabilidad. Indicadores de organización institucional/ legitimidad. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela	299
Gráfico 5.34 Gobernabilidad. Indicadores de corresponsabilidad. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela	300
Gráfico 5.35 Gobernabilidad. Indicadores de alineación entre instituciones. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela	300
Gráfico 5.36 Gobernabilidad. Indicadores de participación y compromiso social. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela.	301
Gráfico 5.37 Gobernabilidad. Indicadores de Estabilidad. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela	302
Gráfico 5.38 <sup>a</sup> Gobernabilidad. Indicadores de instrumentos y materialización de la ordenación y desarrollo. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela	302
Gráfico 5.38b Gobernabilidad. Indicadores de instrumentos y materialización de la ordenación y desarrollo. Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela.	307
Gráfico 5.39 Territorialidad. Indicadores de la identidad. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela.	312
Gráfico 5.40 Territorialidad. Representación porcentual del sentido de pertenencia. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela.	312
Gráfico 5.41 Territorialidad. Indicadores de pertenencia. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela	313
Gráfico 5.42 Territorialidad representación porcentual del sentido de pertenencia. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela	313
Gráfico 5.43 Territorialidad. Indicadores de cultura. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela	314
Gráfico 5.44 Territorialidad. Indicadores de control. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela	314
Gráfico 5.45 Gobernabilidad. Indicadores de reglas del juego. Municipio Rangel,	315



Estado Mérida, Venezuela	
Gráfico 5.46 Gobernabilidad. Indicadores de organización institucional/ legitimidad. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela	316
Gráfico 5.47 Gobernabilidad. Indicadores de corresponsabilidad. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela	316
Gráfico 5.48 Gobernabilidad. Indicadores de alineación entre instituciones. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela	317
Gráfico 5.49 Gobernabilidad. Indicadores de participación y compromiso social. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela	318
Gráfico 5.50 Gobernabilidad. Indicadores de Estabilidad. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela	318
Gráfico 5.51 <sup>a</sup> Gobernabilidad. Indicadores de instrumentos y materialización de la ordenación y desarrollo. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela.	319
Gráfico 5.51b Gobernabilidad. Indicadores de instrumentos y materialización de la ordenación y desarrollo. Municipio Rangel, Estado Mérida, Venezuela.	320
Gráfico 5.52 Territorialidad. Indicadores de la identidad. Municipio Zea, Estado Mérida, Venezuela.	329
Gráfico 5.53 Territorialidad. Representación porcentual del sentido de pertenencia. Municipio Zea, Estado Mérida, Venezuela.	330
Gráfico 5.54 Territorialidad. Indicadores de pertenencia. Municipio Zea, Estado Mérida Venezuela	330
Gráfico 5.55 Territorialidad representación porcentual del sentido de pertenencia. Municipio Zea, Estado Mérida, Venezuela	331
Gráfico 5.56 Territorialidad. Indicadores de cultura. Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela	331
Gráfico 5.57 Territorialidad. Indicadores de control. Municipio Zea, Estado Mérida, Venezuela.	332
Gráfico 5.58 Gobernabilidad. Indicadores de reglas del juego. Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela-	333
Gráfico 5.59 Gobernabilidad. Indicadores de organización institucional/ legitimidad. Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela	333
Gráfico 5.60 Gobernabilidad. Indicadores de corresponsabilidad. Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela	334
Gráfico 5.61 Gobernabilidad. Indicadores de alineación entre instituciones. Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela	335
Gráfico 5.62 Gobernabilidad. Indicadores de participación y compromiso social. Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela.	335
Gráfico 5.63 Gobernabilidad. Indicadores de Estabilidad. Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela.	336
Gráfico 5.64 <sup>a</sup> Gobernabilidad. Indicadores de instrumentos y materialización de la ordenación y desarrollo. Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela.	337
Gráfico 5.64b Gobernabilidad. Indicadores de instrumentos y materialización de la ordenación y desarrollo. Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela.	338
Gráfico 5.66 Pesos asignados a los elementos de la territorialidad por el equipo	345





Ad hoc y panel de expertos mixto.	
Gráfico 5.67 Pesos asignados a los elementos de la gobernabilidad por el equipo Ad hoc y panel de expertos mixto	346
Gráfico 5.68 Valores integrales de territorialidad y gobernabilidad según equipo Ad hoc y panel de expertos mixto	346
Gráfico 5.69 Comportamiento tendencial de los indicadores del elemento reglas del juego. Estado Mérida, Venezuela	354
Gráfico 5.70 Comportamiento tendencial de los indicadores del elemento corresponsabilidad. Estado Mérida, Venezuela	354
Gráfico 5.71 Comportamiento tendencial de los indicadores del elemento organización institucional/ legitimidad. Estado Mérida Venezuela	356
Gráfico 5.72 Comportamiento tendencial de los indicadores del elemento alineación entre instituciones. Estado Mérida Venezuela.	357
Gráfico 5.73 Comportamiento tendencial de indicadores del elemento participación y compromiso social. Estado Mérida, Venezuela	358
Gráfico 5.74 Comportamiento tendencial de los indicadores del elemento estabilidad. Estado Mérida Venezuela.	359
Gráfico 5.75 <sup>a</sup> Comportamiento tendencial de los indicadores del elemento materialización de la política de ordenación del territorio. Estado Mérida, Venezuela	360
Gráfico 5.75 <sup>b</sup> Comportamiento tendencial de los indicadores del elemento materialización de la política de ordenación del territorio. Estado Mérida, Venezuela	361
<b>CAPITULO VI LA PROPUESTA PARA LA GESTIÓN LOCAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</b>	378
Gráfico 6.1 Objetivo temático territorio. Variación de los sub- objetivos en la planificación estratégica de España.	402
Gráfico 6.2 Objetivo temático urbanismo. Variación de los sub- objetivos en la planificación estratégica de España.	402
Gráfico 6.3 Objetivo temático sociedad. Variación de los sub- objetivos en la planificación estratégica de España.	403
Gráfico 6.4 Objetivo temático desarrollo económico. Variación de los sub- objetivos en la planificación estratégica de España.	403
Gráfico 6.5 Objetivo temático innovación, tecnología y conocimiento. Variación de los sub- objetivos en la planificación estratégica de España.	404
Gráfico 6.6 Objetivo temático marketing y competitividad territorial. Variación de los sub- objetivos en la planificación estratégica de España.	404
Gráfico 6.7 Objetivo temático sostenibilidad e iniciativas verdes. Variación de los sub- objetivos en la planificación estratégica de España.	405
Gráfico 6.8 Validez de los resultados obtenidos por elementos de la gobernabilidad para los municipios de estudio. Estado Mérida, Venezuela	427
Gráfico 6.9 Orden creciente del nivel de gobernabilidad para los municipios de estudio, según los expertos. Estado Mérida, Venezuela	428



## INDICE de CUADROS

<b>CAPITULO II. MARCO TEORICO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN</b>	38
Cuadro 2.1 Necesidades y satisfactores humanos de Max Neef	60
Cuadro 2.2 Matriz comparativa de los enfoques de desarrollo	70
Cuadro 2.3 Relaciones entre lugar, espacio y territorio, en las diferentes esferas del conocimiento y percepción.	82
Cuadro 2.4 Elementos vinculados al territorio según el enfoque relacional	88
Cuadro 2.5 Proceso de formación de territorios	90
Cuadro 2.6 Tipos de instituciones y su papel en la gobernanza y gobernabilidad	125
Cuadro 2.7 Rasgos a considerar en el estudio de las instituciones	126
Cuadro 2.8 Grados de gobernabilidad, según Camau	131
Cuadro 2.9 Propuesta de análisis de gobernabilidad, según Prats, Coppedge y Camau	133
Cuadro 2.10 Aspectos a considerar en la formulación de políticas públicas, para impulsar el desarrollo humano y local.	143
<b>CAPITULO III. METODOLOGIA</b>	154
Cuadro 3.1 Territorialidad. Ficha del elemento identidad. Descriptor e indicadores	168
Cuadro 3.2 Territorialidad. Ficha del elemento pertenencia. Descriptor e indicadores	169
Cuadro 3.3 Territorialidad. Ficha del elemento cultura. Descriptor e indicadores	170
Cuadro 3.4 Territorialidad. Ficha del elemento control. Descriptor e indicadores	171
Cuadro 3.5 Territorialidad. Ficha del elemento reglas del juego. Descriptor e indicadores	172
Cuadro 3.6 Gobernabilidad. Ficha del elemento reglas del juego. Descriptor e indicadores	173
Cuadro 3.7 Gobernabilidad. Ficha del elemento organización institucional. Descriptor e indicadores	174
Cuadro 3.8 Gobernabilidad. Ficha del elemento legitimidad. Descriptor e indicadores	175
Cuadro 3.9 Gobernabilidad. Ficha del elemento corresponsabilidad. Descriptor e indicadores	176
Cuadro 3.10 Gobernabilidad. Ficha del elemento alineación entre instituciones. Descriptor e indicadores	177
Cuadro 3.11 Gobernabilidad. Ficha del participación y compromiso social. Descriptor e indicadores	178
Cuadro 3.12 Gobernabilidad. Ficha del elemento estabilidad. Descriptor e indicadores	179
Cuadro 3.13 Gobernabilidad. Ficha del elemento materialización de la política de ordenación del territorio. Descriptor e indicadores	180
<b>CAPITULO V. ANÁLISIS DE LA REALIDAD: TERRITORIALIDAD Y GOBERNABILIDAD EN LA GESTIÓN LOCAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. CASO DE ESTUDIO</b>	224

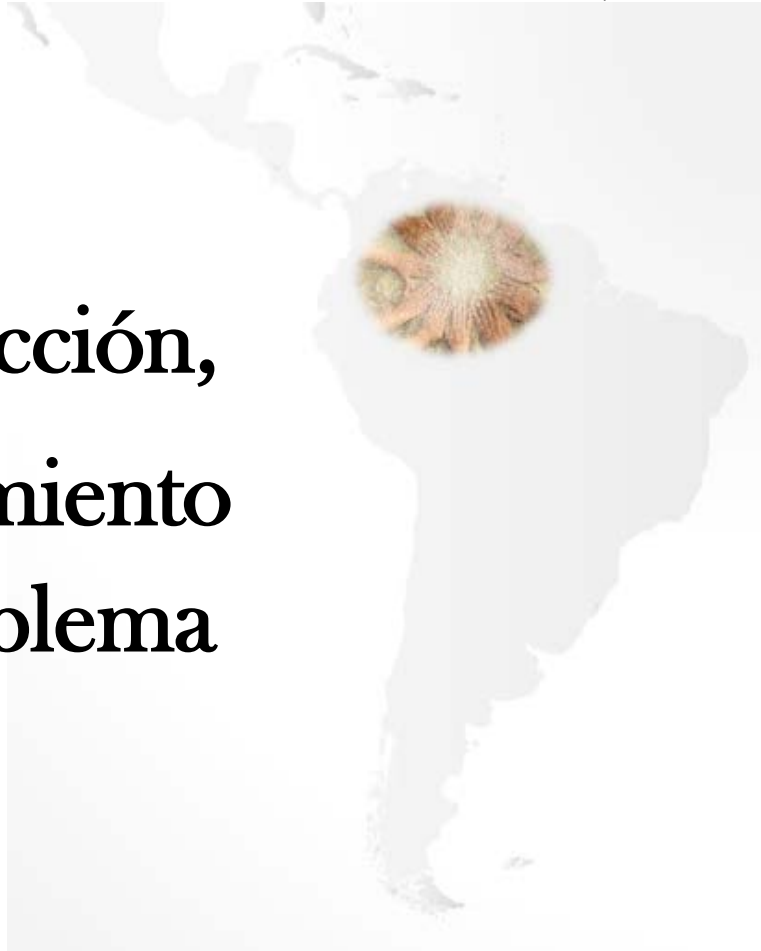


Cuadro 5.1 Plantilla Excel indicativa del procesamiento y cálculo del elemento organización institucional/ legitimidad. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela	231
Cuadro 5.2 Plantilla Excel indicativa del procesamiento y cálculo del elemento identidad. Municipio Rangel. Estado Mérida, Venezuela	232
Cuadro 5.3 Datos de interés del Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela	247
Cuadro 5.4 Datos de interés del Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	269
Cuadro 5.5 Parroquias/ comunidades con plan de desarrollo comunitario. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela	285
Cuadro 5.6 Datos de interés del Municipio Libertador. Estado Mérida, Venezuela	293
Cuadro 5.7 Datos de interés del Municipio Rangel. Estado Mérida, Venezuela	311
Cuadro 5.8 Datos de interés del Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela	328
Cuadro 5.9 Resumen de resultados de los índices integrados de territorialidad y gobernabilidad de los municipios de estudio. Estado Mérida, Venezuela	347
Cuadro 5.10 Índice de desarrollo humano a nivel de municipios. Estado Mérida, Venezuela	365
Cuadro 5.11 Variables e indicadores considerados en las necesidades básicas insatisfechas.	367
Cuadro 5.12 Hogares pobres por tipo de necesidades insatisfechas por municipios. CENSO 2001 Estado Mérida, Venezuela.	369
Cuadro 5.13 Hogares pobres por tipo de necesidades insatisfechas por municipios. CENSO 2011. Estado Mérida, Venezuela.	370
Cuadro 5.14 Hogares pobres y no pobres. CENSO 2011. Estado Mérida, Venezuela	371
Cuadro 5.15 Análisis DAFO de la territorialidad y gobernabilidad, según la realidad de los municipios de estudio. Estado Mérida, Venezuela	374
<b>CAPITULO VI LA PROPUESTA PARA LA GESTIÓN LOCAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</b>	378
Cuadro 6.1 Gobernabilidad, elementos e indicadores.	432
Cuadro 6.2 Gobernabilidad, elementos e indicadores. Asignación de pesos.	436





# Introducción, Planteamiento del Problema



## CAPITULO I



## **Territorialidad y Gobernabilidad en la Gestión Local de la Ordenación del Territorio. Un caso venezolano.**

### **I. INTRODUCCIÓN.**

Un aspecto relevante de la realidad del territorio, es el continuo proceso de transformación social en que se halla. Los cambios han sido notorios a lo largo de la historia y prácticamente en todas las naciones del mundo. Aunque parezca que algunas sociedades se han aletargado en el pasado reciente, se percibe que en la sociedad y en sus comunidades de vida han preferido desechar la aceptación pasiva del presente o de vivir de glorias del pasado, para acogerse a la posibilidad de construir futuro, atendiendo a la idea de que se puede decidir e intervenir su propio destino.

Se trata entonces de cambiar situaciones, de asumir procesos y visiones compartidas, de entender que, si bien es cierto, la mundialización es el fenómeno moderno que marca los nuevos tiempos, también se debe comprender que lo local adquiere relevancia como proceso, que siendo complementario de lo global otorga preeminencia al aprovechamiento de recursos y potencialidades endógenas, a procesos y productos articulados a recursos y oportunidades que ofrecen las realidades locales en el tejido de relaciones con espacios mayores y sustentado en una gobernabilidad que privilegia las relaciones horizontales, el fortalecimiento del capital social, el encadenamiento de los sistemas de producción y la apuesta por la sociedad de la información, el conocimiento y la comunicación.

A partir de estas premisas, se postulan diversos enfoques de planificación y gestión pública, que han asumido los estados nacionales y compartido las sociedades locales de muchos países que apuestan por el anti azar, como lo señalaba Pierre Massé hace décadas.

En este contexto la ordenación del territorio, el desarrollo local, el desarrollo humano y el desarrollo territorial constituyen políticas, procesos y herramientas de carácter público, que asume el Estado en diálogo con diversos actores sociales, para imprimirle direccionalidad de gestión a una dimensión compleja del sistema social contemporáneo, como es el cuerpo territorial considerado a diversas escalas, entre ellas la local, que integra en su visión y acción, dones, hechos y procesos de orden físico-natural, socioeconómico-cultural y político institucional en la búsqueda de objetivos superiores, articulados a los conceptos de calidad de vida, desarrollo económico, armonía territorial, sustentabilidad ambiental y gobernabilidad democrática.

Si bien la ordenación del territorio es una política del Estado para organizar de manera deliberada el escenario donde necesariamente se desenvuelven las comunidades de vida; es a su vez, una manera de considerar el desarrollo espacialmente expresado en la dimensión sociopolítica del país como un todo, de sus espacios menores y de sus dos componentes lo urbano y lo rural. En este sentido, lo local por constituir parte indisoluble del territorio, que se asimila desde el punto de vista político administrativo al municipio y



expresiones territoriales menores, es unidad espacial y comunidad de vida, tejido de relaciones y sentido de pertenencia (territorialidad), de población arraigada, de expresiones culturales vernáculas, de la acción de diversas instituciones del Estado, la sociedad civil, y del accionar de las redes sociales, situación que adquiere reconocimiento real en la agenda de las prioridades de la política pública nacional, y en formas novedosas del ejercicio del poder gubernamental y su correlato la gobernabilidad.

Los enunciados y premisas expuestas, en el caso de Venezuela en fases iniciales del desarrollo de la política de Ordenación del Territorio en ámbitos vistos a escalas diversas, la consideración del desarrollo como doctrina y enfoque de vida, el desarrollo local y su correlato la gobernabilidad como expresión del desarrollo endógeno, requieren de fuerza de fundamentos y argumentos de orden teórico-conceptual y de estructuras metodológicas, que en conjunto permitan despejar interrogantes a las que las propias estructuras del poder del Estado y actores sociales, del saber, la producción y la comunidad organizada, esperan obtener, para dar un salto cualitativo en los procesos de transformación social y en las formas de ejercer el poder local.

En Venezuela, aun cuando desde 1983 entra en vigencia la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, es reciente la incorporación del Ordenamiento Territorial (OT) y el desarrollo local en la carta magna. Muestra de ello, es la reforma constitucional de 1999, donde el Estado venezolano reconoce la importancia de la OT como política pública y otorga al municipio la potestad para el desarrollo de los planes de ordenación del territorio. En el mismo texto legal se expresa que la participación social debe hacerse efectiva en este tipo de procesos. Posteriormente, en diciembre del 2010, se sancionan un grupo de leyes orgánicas y especiales que tocan tangencialmente a la OT, tales como la Ley Orgánica de las Comunas (2010), Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2010), Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2010), Ley Orgánica del Poder Popular (2010), y anteriormente la Ley del Poder Público Municipal (2006). Todo este cuerpo normativo, repercute en la territorialidad y gobernabilidad a la luz del proceso de ordenación del territorio.

Es necesario señalar que desde el punto de vista conceptual y contextual, el desarrollo como opción de vida, la ordenación del territorio como política y herramienta del Estado, el desarrollo humano y local como expresión y visión de desarrollo endógeno, el municipio como unidad primaria en lo político administrativo de la nación, la territorialidad como espacio con sentido de pertenencia de las comunidades y la gobernabilidad como ejercicio del poder articulado a las demandas de las sociedades locales, son todos conceptos polisémicos y en algunos casos polémicos, y por tanto, requieren ser abordados con la rigurosidad académica que permita aumentar el acervo de conocimientos.

**La idea principal de ésta investigación es trabajar sobre la triada Ordenación del Territorio- Territorialidad- Gobernabilidad, asumiendo que, la territorialidad y gobernabilidad contribuyen a la gestión de la ordenación del territorio en ámbitos locales.** En consecuencia, en el desarrollo humano local, entendido como proceso que



expresa una política de estado, dirigida a satisfacer las necesidades de la población de un determinado territorio.

Atendiendo el propósito de la investigación expresado en líneas anteriores, el trabajo se concentra a lo largo de sus capítulos en: realizar un análisis de conceptos y genera definiciones propias; diseña una metodología adaptada al contexto del caso de estudio, que permite valorar la territorialidad y la gobernabilidad a luz de la ordenación del territorio, para determinar si éstas variables repercuten en la gestión de la política en cuestión; analiza desde la territorialidad y gobernabilidad, cuáles son las fortalezas y debilidades para la gestión de la ordenación del territorio en ámbitos locales; y por último genera algunas propuestas partiendo de las fortalezas encontradas, experiencias desarrolladas en otros países que han sido favorables, teniendo en consideración él debe ser y puede ser del contexto específico, para superar las debilidades encontradas en la gestión del territorio a escala municipal.

Vale señalar que la investigación se realizó tomando como caso de estudio municipios del Estado Mérida, Venezuela.

## **I.1 CUÁL ES EL PROBLEMA Y EL POR QUÉ DE LA INVESTIGACIÓN.**

### **I.1.1 El Problema.**

Se tiene claro que la Ordenación del Territorio es una política pública que indudablemente conduce a materializar las estrategias de desarrollo económico, social, humano de la nación, y que es idóneo concretarla bajo la concepción de lo endógeno y local, pero no está siendo llevada a cabo eficaz ni oportunamente.

Son diversas las explicaciones que pueden darse al respecto, pero **está investigación se centra en evaluar** ésta política pública a nivel municipal, partiendo de la dinámica territorial venezolana, poniendo el énfasis en lo normativo, procedimental y materialización de la Ordenación del Territorio, aspectos relacionados con la gobernabilidad y territorialidad, intentando explicar los encuentros y desencuentros, los nudos existentes y las posibles alternativas para hacer fluida la materialización de la política de ordenación del territorio, que conducirá al desarrollo humano y local (entendiendo que lo local comprende lo territorial), en otras palabras, se intenta hacer aportes para mejorar la gestión del territorio en ámbitos locales, por medio de la gobernabilidad y territorialidad, contribuyendo de esta manera a su vez, con la concreción del desarrollo humano y local.

Como punto de partida se considera al desarrollo humano local, como un modelo de desarrollo viable que lleva implícito la transformación de la sociedad bajo una visión realística, derivada de las potencialidades endógenas en pro de mejorar su calidad de vida, por tanto implica una autogestión, pues son quienes viven y habitan en un territorio, los que conocen sus recursos y debilidades para emprender cualquier proceso de desarrollo, considerando la ayuda y asesoramiento de los especialistas, es decir, tal como se ha denominado en la definición cliché de endógeno “es un crecimiento de abajo hacia





arriba”, más teñido de identidad, cultura e idiosincrasia de los habitantes de un territorio, que de meros razonamientos tecno burocráticos.

Esto a su vez implica que, los procesos de desarrollo humano y local deben enmarcarse en ámbitos territoriales de escala municipal o local, puesto que facilitara el proceso de percepción de la realidad, aportes de iniciativas y diseño de la visión concertada a futuro de la sociedad y su escenario de vida para satisfacer los requerimientos de las personas y sus comunidades, por medio de proyectos y realizaciones, para lo cual es imprescindible contar con un sistema democrático, acuerdos a distintas escalas y disponer de mecanismos e instrumentos adecuados para la puesta en práctica. La política de ordenación del territorio contribuye en lo señalado anteriormente.

Amparados en estas premisas, considerando aspectos históricos y detalles de la ordenación del territorio en Venezuela, se reflexiona respecto a los siguientes puntos, sin que ello implique un orden de importancia:

- Si el desarrollo humano local, expresión de lo endógeno se sustenta sobre el conocimiento de la realidad de un territorio dado, considerando aspectos como sus recursos, potencialidades, debilidades, amenazas, la cultura, idiosincrasia, identidad, sentido de pertenencia, entre otros aspectos, surge la inquietud sobre ¿cómo es y cómo ejercen la territorialidad los habitantes de un territorio dado, las nuevas instancias de participación y actuación territorial?; ¿habrá la misma disposición de emprender un proyecto de ordenación del territorio y desarrollo que consideren suyo?, es otras palabras, ¿influye la territorialidad en la puesta en práctica y gestión de la ordenación del territorio?
- Si la territorialidad expresa identidad espacial y sentido de pertenencia, en el tejido de relaciones que se crean, ¿cómo se realiza el ejercicio de planificación y gestión del territorio? Y ¿cuáles serían sus instrumentos claves para la viabilidad socio política y técnica económica?
- Considerando las instancias locales de actuación territorial, específicamente los municipios, surgen las siguientes interrogantes ¿el municipio como célula fundamental de la sociedad, es repuesta gubernamental y administrativa adecuada a los requerimientos de las comunidades? Y ¿cuáles son las fortalezas y debilidades en el caso del municipio venezolano?;
- Haciendo la analogía de la gobernabilidad con una orquesta, se tiene que, en la orquesta el director y cada músico deben saber en qué momento intervenir, qué hacer y cómo hacerlo, cómo coordinar las notas para interpretar la pieza de manera armónica, en pro de que llegue de forma eficaz y oportuna al público; en el caso de la gobernabilidad, existirá claridad entre los entes de gobierno y actores con pertinencia en ordenación del territorio y desarrollo, sobre:

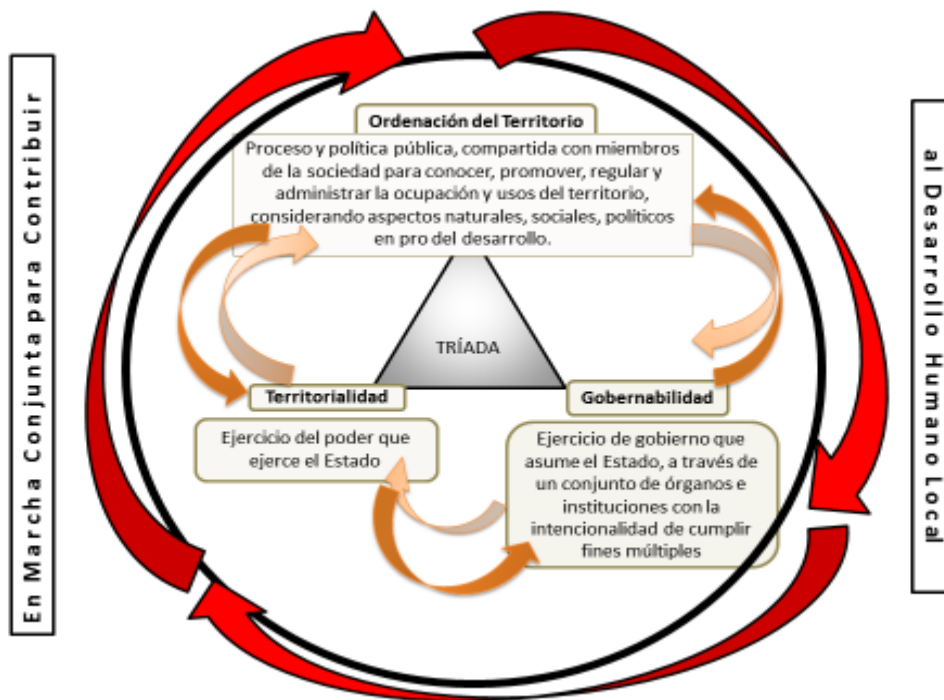
¿cuáles son sus competencias y como ejecutarlas?; ¿en qué momento o momentos del proceso deben intervenir?; ¿hay superposición de competencias?, ¿hay



coordinación entre niveles verticales, horizontales e intersectoriales?, ¿hay una estructura legal, actualizada y compatible?, ¿hay participación? ¿existe claridad de cómo llevar a la práctica social, eficaz y oportunamente la política de ordenación del territorio y desarrollo humano local?, ¿cuáles son las fortalezas y debilidades para materializar la política de ordenación del territorio y desarrollo humano local?, de no ser favorables las respuestas a las interrogantes, surge otra ¿cómo hacerlo?

- El ejercicio del poder o gobernabilidad se realiza para dar respuesta adecuada a las demandas de la sociedad, en diálogo activo con sus miembros claves, ¿cómo se ejerce el poder local en el contexto de las instituciones con corresponsabilidad? Y ¿cuáles son los instrumentos y mecanismos que realmente se disponen?, estas cuestiones están relacionadas con los planteamientos del punto anterior.

El dar respuestas a las interrogantes, puede contribuir a encontrar soluciones para la concreción de la política de ordenación del territorio y de desarrollo humano local de Venezuela; pasa, además, por plantear aspectos sustantivos en un ejercicio académico que requieren ser abordados con la rigurosidad académica que permita aumentar el acervo de conocimientos.



**Figura 1.1 Triada Ordenación del Territorio- Territorialidad-Gobernabilidad.** Fuente: Elaboración propia.

La propuesta de investigación de la *triada ordenación del territorio- territorialidad-gobernabilidad* (Figura 1.1), se establece en función de estudiar y analizar cuáles son las fortalezas y debilidades que existen en cada uno de estos aspectos y entre ellos para materializar la política de ordenación del territorio y por consiguiente el desarrollo humano



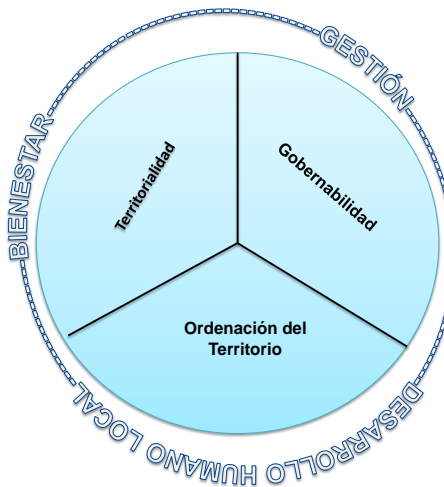
local (pues el territorio es el escenario donde se manifiesta el desarrollo). Para el caso de Venezuela, la idea que surge de hacer una revisión de antecedentes, observar y trabajar en el área del ordenamiento territorial, identificando que pueden existir trabas en estos aspectos.

### I.1.2 Hipótesis de la Investigación

Por otro lado, se presume que la triada conduce finalmente a una mejor gestión del territorio, lo que lleva implícito el bienestar y el desarrollo.

Por consiguiente se plantea como hipótesis:

**La gobernabilidad y territorialidad son aspectos que influyen en la gestión y materialización de la política de ordenación del territorio y por consiguiente en el desarrollo humano local.**



**Figura 1.2** Triada Ordenación del Territorio- Territorialidad- Gobernabilidad/ Implicaciones  
Fuente: Elaboración propia.

En este caso la variable independiente está representada por la gobernabilidad, pues se asume que tiene un valor real dado, en relación con la causa. La variable dependiente, entendida como el valor real que se refiere al efecto, más no a la causa, es la gestión y materialización de la política de ordenación del territorio y del desarrollo humano local; por último, como variable interviniente se designa a la territorialidad, ya que, no se refiere a factores de causa o efecto, pero que puede modificar las condiciones del problema investigado.

### I.1.3 Objetivos.

#### General:

*Analizar el proceso de ordenación del territorio a nivel local, como política de Estado e instrumento para el desarrollo humano local, a la luz de la gobernabilidad y territorialidad en Venezuela, con el fin de determinar si dichos aspectos influyen sobre la política de ordenación del territorio, así como, esclarecer conceptos polisémicos, competencias, funciones, instrumentos y mecanismos, que contribuyan una mejor gestión del territorio.*

#### Específicos:

- Examinar lo que se entiende por desarrollo, territorialidad, ordenación del territorio y gobernabilidad; lo que ello comprende, las dimensiones que involucra, a efectos de



ver la evolución de las definiciones y proponer otras en función del análisis y objeto de estudio.

- Desarrollar una metodología que permita abordar el estudio de la gobernabilidad y la territorialidad en ámbitos locales, para determinar las repercusiones de estos aspectos sobre las políticas de ordenación del territorio y desarrollo humano local.
- Analizar lo que comprende el municipio a la luz de la gobernabilidad y territorialidad, determinar si da respuesta a las necesidades de la comunidad y por tanto al desarrollo humano local del mismo, a través de la política de ordenación del territorio.
- Proponer un modelo de gestión local, específicamente para los municipios, a efectos de llevar a la práctica social la política de ordenación del territorio y desarrollo humano local, sobre la base de los resultados del análisis de la gobernabilidad y territorialidad.

#### **I.1.4 Justificación de la Investigación**

Actualmente, Venezuela atraviesa una situación de índole política, social y económica considerada como significativa en sus últimos años, pues es evidente el divorcio en el ejercicio de coherencia entre el discurso político y la praxis de gobierno, trayendo como consecuencia el deterioro de la economía, los servicios sociales, aumento del malestar social, el quebranto de la sociedad en general, el ambiente, y otros tantos aspectos que trastocan la calidad de vida de los venezolanos.

La idea no es hacer señalamientos de lo que se hace y deja de hacer, hay evidencias sobre el proceso histórico de la ordenación del territorio en el país, que constituyen muestras de acciones que contravienen lo establecido en los instrumentos legales y en los planes de años atrás, lo que se traduce en un deterioro progresivo de una política y práctica que, en otros tiempos hizo al país referencia obligada de la región latinoamericana, al punto de ser especialistas venezolanos, quienes ejercían las asesorías en la materia en países como Colombia, Perú, Chile, Costa Rica, entre otros. En aras de hacer aportes que contribuyan a retomar los fueros perdidos en esta materia, se propone el estudio de la gobernabilidad, territorialidad y ordenación del territorio.

El país está cambiando en muchos aspectos, todo territorio es dinámico y hay que estar a la altura de dichos cambios. En materia legislativa y de ordenación los cambios se han dado de forma tal, que ha quedado corto el tiempo para digerirlos, compararlos, e instrumentarlos; unos procesos sobrepasan otros, no hay una coordinación entre políticas, lo cual conduce a una debilidad para llevarlas a la práctica social.

Es de conocimiento que son numerosas las necesidades del país y prioritaria su atención, pero no es menos cierto que la ordenación del territorio como política de Estado y el desarrollo humano local como expresión de dicha política, pueden dar respuesta a tales necesidades de forma efectiva, sumando a ello aspectos de la gobernabilidad y territorialidad. Esta es una forma de abordar el problema un tanto diferente, pero con la



humilde convicción, de que puede brindar pautas para ser puestas en práctica en ámbitos locales, independientemente de ideología política, en pro de todos los actores que hacen vida en el territorio, procurando una mejor gestión, bienestar y desarrollo.

Académicamente, la temática abordada en la investigación se enmarca dentro de las áreas de competencia del Doctorado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, así como, en la rama de Ciencias Sociales y Jurídicas a la cual pertenece.

Por otro lado, este trabajo de investigación puede ofrecer aportes interesantes relacionados con la metodología diseñada, a efectos de emprender estudios de naturaleza similar.

### **I.1.5 Algo de Historia sobre la Ordenación del Territorio en Venezuela para comprender mejor el problema.**

Para comenzar se repasa la historia de la ordenación del territorio en Venezuela. Esta parte en la década de 1920 con la creación de las primeras áreas naturales protegidas. Posteriormente, en 1940 se formulan algunos planes sectoriales dirigidos a la fundación de colonias agrícolas, tal es el caso de Turén (1955). Ya en la los años 60 comienza a manejarse la idea de superar los llamados desequilibrios territoriales, de allí que se fomentan esfuerzos para la conversión territorial y el desarrollo industrial del país, muestra de ello es la fundación de Ciudad Guayana (1961), así como, la promulgación de leyes con repercusión en el territorio, pues la Ley de Reforma Agraria (1960) busca reordenar el campo, sus unidades de producción y sus sistemas productivos, sustituir el latifundio, redistribuir la tierra e incorporar al desarrollo nacional, zonas o regiones deficientemente aprovechadas.

La Ley Forestal de Suelos y Aguas (1966) establece la creación de zonas de interés para la protección, preservación, conservación, recreación entre otras de áreas naturales. De allí surgen los Parques Nacionales existentes en el país, reservas, monumentos y otras figuras de Áreas de Administración Especial (ABRAE, ver figura 1.3), al punto de ocupar hoy día según cifras del gobierno nacional una superficie de 67.883.078, 85 hectáreas, lo que representa el 66,2% del territorio venezolano.

Vale señalar además que, dichos procesos de planificación y formulación de planes tenían una muy elevada carga tecno-burocrática. Los planes formulados para las entidades datan de finales de los 80 y principios de los 90, pero no lograron cumplirse a cabalidad los objetivos formulados y menos aún acciones concretas de interés para los habitantes y desarrollo de la entidad. Ello se evidencia en los informes de evaluación de planes de ordenamiento territorial llevados a cabo por UFORGA-ULA en algunos estados de Venezuela como Falcón (2004), Lara (2005), Trujillo (2006), Yaracuy (2007) y Cojedes (2008), aún y cuando las entidades señaladas son sólo una parte de los veintitrés estados que hoy conforman el territorio del país, la tendencia a nivel nacional es similar.







La mencionada LOT de 1983, también establece dentro su articulado *“competencias para la regulación de los asentamientos humanos, las actividades económicas y el desarrollo físico espacial (Art. 2), en el marco de un sistema de planes diseñados a diferentes escalas (Art. 5), que debe velar por el desarrollo integral del país (Art. 8) y que es de obligatorio cumplimiento por parte de los órganos de la administración pública y de particulares (Art. 42), con la posibilidad de establecer limitaciones legales a la propiedad en función del interés público nacional (Art. 68)...lo expuesto pone de manifiesto que la ordenación del territorio en Venezuela constituye pieza fundamental en la consecución del desarrollo nacional, y que en ella el Estado cumple el rol de planificar y ejecutar las acciones pertinentes a tales efectos. No obstante contrario a esos principios, la situación actual deja entrever que el ser dista del debe ser”* (Salas, 2011. p. 3)

En el año 1999 con la reforma de la Constitución de la ahora República Bolivariana de Venezuela, y con la llamada V República, se le otorga rango constitucional a la ordenación del territorio, su artículo 128 estipula que, *“El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento”* a su vez el artículo 178 señala que *“...son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asignen esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social...Ordenación territorial y urbanística...”*.

Estas citas marcan el hecho de que, en Venezuela en materia de planes municipales o conducentes al desarrollo endógeno y local, la experiencia es reciente, por tanto, son pocos los municipios que han desarrollado sus planes de ordenación del territorio, al punto que, según cifras extraoficiales de los 335 municipios que existen en Venezuela, solo una veintena de ellos cuentan con planes municipales de ordenación del territorio. Para el 2008, sólo se tiene conocimiento de un único plan sancionado (aprobado), el del Municipio Rivas Dávila del Estado Mérida, el cual fue formulado bajo la asesoría de Universidad de Los Andes (Mérida). Al 2016 se pueden sumar unos cinco más a nivel nacional.

Por otra parte, en el año 2001, y en aras de comenzar a consolidar la política de ordenación del territorio en Venezuela, se propone y pone en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, el cual contempla entre uno de sus cinco (5) equilibrios el *territorial* el cual tiene como objetivo general *“ocupar y consolidar el territorio. La política estará dirigida a disminuir los desequilibrios territoriales, modificando el patrón de poblamiento, consolidando y diversificando la actividad económica a lo largo del país en armonía con la vocación específica y ventajas comparativas de cada región, racionalizando los criterios de inversión, distribución y recaudación de recursos públicos e incentivando la inversión privada”* (p. 122).



### Venezuela construye su camino, en transición hacia la revolución bolivariana

Figura 1.4 Los cinco equilibrios del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. 2001-2007. Fuente: <http://www.slideshare.net/33victor/pla-nde-desarrollo> (2014)

Dentro de Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, se estipula a su vez, la elaboración de planes de desarrollo y planes de ordenación territorial a diversas escalas desde la nacional hasta la local, pasando por los sectoriales, pero sin señalar los municipales, aún y cuando están contemplados según mandato constitucional.

Es oportuno señalar que el plan de desarrollo Económico y social de la Nación 2001- 2007, se concibió bajo las premisas de un modelo de desarrollo endógeno, buscando con ello potenciar las posibilidades de desarrollo del país, en base a sus recursos y realidades. De allí, en parte la explicación de desarrollar planes a nivel municipal y local.



Figura 1.5 Esquema general del Plan de Desarrollo Nacional 2001-2007. Fuente: <http://www.slideshare.net/33victor/pla-nde-desarrollo> (2016)





Para afianzar el desarrollo de la política de ordenación del territorio y lo contemplado en el equilibrio territorial del plan de desarrollo económico y social, se comienzan a tomar cartas en el asunto, basándose en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio promulgado en 1998 y en la búsqueda de la coherencia entre planes en sus diversos ámbitos (nacional, regional, estatal, municipal y especiales), se emprende la tarea para actualizar los planes estatales (provinciales) que datan de la década de 1980. Para el año 2016, aún no se han cristalizado los esfuerzos para actualizar los 23 planes correspondientes a las entidades que conforman el territorio nacional, sólo tres de ellos cuentan con planes nuevos (Falcón, Cojedes y Trujillo).

Otro eje de trabajo que ha ido desarrollando paralelamente el gobierno venezolano para concretar la política de ordenación del territorio, es el relacionada con la actualización y formulación de nuevas leyes que normen pertinentemente el procedimiento, a la hora de implementar la política de ordenación del territorio y que en su momento se contempló en plan de desarrollo económico y social 2001-2007 de la nación, con la finalidad de concretar la *estrategia de descentralización desconcentrada*, pues se requiere, de un marco legal que establezca bases, así que se propuso elaborar, revisar, actualizar y/o sancionar, según sea el caso las siguientes leyes: Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (1983), Ley de Uso de la Tierra y Desarrollo Rural y su reglamento, Ley de Planificación, Ley de Ordenación Urbanística (1987), Ley de Aguas y su reglamento, Ley Forestal de Suelos y Aguas (1966), Ley Orgánica del Ambiente (1976), Ley Penal del Ambiente (1992), Ley de Gestión y Mitigación de Riesgos, Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación de Transferencias de Competencias del Poder Público, entre otras..

Es pertinente señalar, que dicho plan de desarrollo nacional (2001-2007) estipula, dentro del equilibrio territorial, el adelanto de modelos de gestión territorial que permitan fortalecer las capacidades en el ámbito estatal y municipal, así como, el fortalecimiento de la comunidad productiva, por medio de la organización comunal, entre otros aspectos. En el periodo 2001-2007, también fue presentado el Plan de Desarrollo Regional que cubre todo el territorio nacional, puesto que, el desarrollo económico y social de un país no puede verse separado de su concreción territorial: *“la abstracción que representan las magnitudes económicas no puede hacernos olvidar que la vida de las personas y la actividad productiva tienen un fuerte anclaje en el espacio; cada modelo de desarrollo se plasma en una forma específica de ordenamiento territorial, en cuyo marco la actividad económica se nutre de recursos naturales y culturales de cada territorio y refleja formas y capacidades concretas para aprovecharlos y valorizarlos”*. (República Bolivariana de Venezuela. 2001b. p. 7)

Para el periodo 2007-2013, surge el nuevo Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, denominado Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista, el cual señala que tiene como enfoque fundamental la *ética socialista*. El plan anterior contemplaba cinco (5) equilibrios, en líneas generales se mantienen, pero no de forma explícita, sino se denominan bajo una terminología asociada al enfoque socialista y se suman otros. Cabe señalar que, bajo este plan son 7 los puntos de actuación básica, ellos



son: I) Nueva ética socialista; II) Suprema felicidad social; III) Democracia protagónica revolucionaria; IV) Modelo productivo socialista; V) Nueva geopolítica nacional; VI) Venezuela potencia energética mundial y VII) Nueva geopolítica internacional.

Para el citado plan, se mantiene la visión del modelo de desarrollo endógeno, buscando su consolidación y se suma con más predominio que el plan anterior el desarrollo humano y territorial, en este sentido, el aspecto de la *nueva geopolítica nacional*, contempla que *“bajo éste marco se propone de manera coherente una visión geoestratégica...que implica el planeamiento integral y la asignación de medios para alcanzar la meta de un nuevo desarrollo territorial desconcentrado... con la finalidad de articular la construcción y organización espacial de un nuevo modelo socio productivo endógeno”* (República Bolivariana de Venezuela, 2007, p. 29). Dentro de las políticas y estrategias para el desarrollo de este aspecto se propone el ordenamiento territorial formulando los respectivos planes de ordenación del territorio, los cuales, para la fecha, luego de siete años de haberse promulgado el plan anterior y la Constitución de 1999, ya debían estar realizados para los diversos ámbitos geográficos nacionales.

Es oportuno puntar que, dentro de los siete aspectos que contempla el plan 2007-2013, hay acciones y estrategias que están íntimamente relacionadas con el ordenamiento territorial y debe señalarse la importancia que se le está dando a la participación social en la toma de decisiones relacionadas con las políticas públicas, de allí que propone *“construir la estructura institucional necesaria para el desarrollo del poder popular y, elevar los niveles de equidad, eficacia, eficiencia y calidad de la acción pública”* (p. 17). Esto finalmente deriva en la promulgación de leyes tales como Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Proyecto de Ley 2006, no consolidado), Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009), Ley Orgánica de las Comunas (2010), Ley del Poder Popular, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2010), entre otras.

El denominado *Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*, busca seguir consolidando el sistema socialista dentro de Venezuela y ello puede vislumbrarse con los 5 objetivos del plan: *“1) Defender, expandir y consolidar el bien máspreciado que hemos reconquistado después de 200 años: la independencia nacional; 2) Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI en Venezuela, como alternativa al sistema destructivo y salvaje del capitalismo y con ello asegurar la mayor suma de felicidad para nuestro pueblo; 3) Construir a Venezuela en una potencia de lo social, lo económico y lo político dentro de la gran potencia naciente de América Latina y el Caribe, que garanticen la conformación de una zona de paz en nuestra América; 4) Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional, en la cual tome cuerpo un mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria; 5) Preservar la vida en el planeta y preservar la especie humana”* (República Bolivariana de Venezuela 2013a, p. 11-13)

En materia socio territorial, a través de las estrategias diseñadas para alcanzar los 5 objetivos, éste plan sigue buscando la desconcentración territorial, el desarrollo humano, local y territorial considerando lo endógeno, *un modelo económico productivo*



*ecosocialista*, basado en una relación hombre naturaleza armónica, que garantice el uso y aprovechamiento racional y óptimo de los recursos naturales, las ventajas competitivas y comparativas. A su vez, el plan mantiene la línea de la llamada democracia protagónica y participación social, que ahora denominan democracia directa; para ello proponen *“promover consolidar y expandir la organización del poder popular en el ámbito territorial y sectorial en la figura de las distintas instancias de participación”* (República Bolivariana de Venezuela 2013a, p, 60). Dichas instancias de participación son consejos comunales, comunas socialistas, ciudades comunales, federaciones y confederaciones comunales, entre otras, las cuales tienen incidencia y expresión territorial. Sin embargo, dichas instancias parecen carecer de autonomía y ser entes de control central, además, no reflejar el sentir y opinión de los ciudadanos, sino son más bien voceros de sus gobernantes.

Además, se propone garantizar la transferencia de competencias en torno a la gestión y administración de lo público desde las distintas instancias del Estado, hacia las comunidades organizadas, para lograr la consolidación de un sistema de articulación entre las diferentes instancias del poder popular, con el fin de trascender de la acción nacional a la regional y local, rumbo a la construcción de subsistemas de comunas, ejes de desarrollo territorial y distritos motores de desarrollo. Por ésta razón para completar la estrategia, se plantea *“instaurar la noción de corresponsabilidad en torno al proceso de planificación comunal, regional y territorial para impulsar la participación corresponsable de la organización popular, en el estudio y establecimiento de los lineamientos y acciones estratégicas de planes, obras y servicios en las comunidades y regiones”* (República Bolivariana de Venezuela 2013a, p. 61) y a su vez, los Consejos Comunales deben garantizar la máxima eficiencia de las políticas públicas, por medio de la organización de unidades de contraloría.

También se plantea desplegar la función planificadora del Consejo Federal de Gobierno, en aras de coordinar y controlar las acciones del Ejecutivo Nacional en las diferentes instancias territoriales, político administrativas y comunales, así que, se prevé el desarrollo del ordenamiento legal del sistema de planificación pública, reforzar el funcionamiento de los órganos encargados de la planificación y coordinación de políticas públicas, optimizar los procesos de definición, formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas. Todos estos aspectos están directamente vinculados a la gobernabilidad, puesto que pueden interferir, dependiendo de su naturaleza, organización y misión en la puesta en práctica de las políticas públicas, en este caso, haciendo especial referencia al ordenamiento territorial y desarrollo humano local.

Ante lo expuesto, sobre el contenido en materia socio territorial del plan de desarrollo económico y social vigente en Venezuela, puede observarse que los municipios, aún y cuando son las unidades territoriales concebidas para la acción local y contacto directo con sus habitantes, no están explícitos en el mismo. Este es un aspecto a resaltar si se considera que dentro de la Constitución se le atribuyen competencias para el desarrollo de procesos de planificación y desarrollo territorial, y si se pretende coordinar acciones



para la formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas no puede dejarse de lado, pues pareciera estarse anulando sus competencias y transfiriéndolas a otras instancias, que no están explícitamente reconocidas en la carta magna de la República.

Al comparar los objetivos de los tres últimos planes de desarrollo económico y social de la nación, puede observarse como se ha ido trasladando la esencia de su contenido de acciones con repercusión en el bienestar social, económico y territorial, a acciones que buscan consolidar un modelo político.

En cuanto a la Ley orgánica de ordenación del territorio, importante instrumento jurídico a la hora de emprender la política de ordenación del territorio en el país, y que por normativa se ha contemplado su modificación para adecuar y emprender la política, según las nuevas concepciones de desarrollo económico y social, se tiene que, aún permanece vigente la del año 1983. Son numerosos los esfuerzos realizados para actualizar dicha ley, pero hasta el momento han sido en vano, pues no se ha encontrado el consenso y aceptación total de la misma, por parte de quienes están en el ejecutivo nacional y fuera de él.

*“En el 2003 se hizo un intento de adecuarla al nuevo marco normativo al que dio lugar la Constitución del 2000. Tal proyecto de ley fue denominado Ley Orgánica para la Ordenación Territorial y Urbanística y se sometió a discusión en diferentes estados del país, pero no llegó a ser aprobado en el seno de la Asamblea Nacional. En el 2005 surgió un nuevo proyecto: la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión del Territorio. La misma fue aprobada en primera y segunda discusión por la Asamblea Nacional, pero cerca de año y medio después de su aprobación, sin salir del período de vacatio legis, fue derogada, lo que mantuvo la ley de 1983. En el 2007 se difundió un nuevo proyecto de ley denominado Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio que, con algunas modificaciones en razón del proceso de reforma constitucional del año 2006, fue presentado ante la Asamblea Nacional en el 2008 para su discusión”. (Salas, 2001, p 10). La versión del 2008 fue modificada por la versión 2009, en 2013 se retoma el proyecto y fue sometido a consulta pública nacional, hasta el momento no se ha sancionado la ley, permaneciendo vigente la de 1983.*

El aspecto histórico plasmado anteriormente, se basa en las modificaciones de orden legal que rigen la ordenación del territorio y que han marcado las pautas a seguir en ésta política pública. Es evidente que, dicha política es un objetivo constante dentro de los planes de gobierno, sin embargo, su consolidación se ha dilatado en el tiempo producto de que las estrategias no son claras para instrumentarlas, puesto que, entre líneas del discurso político hay un movimiento pendular entre la descentralización y centralización.

Es recurrente la búsqueda de la ordenación del territorio y el desarrollo humano local sobre la gestión de un modelo endógeno, pero como se ha evidenciado, es poca la experiencia en Venezuela para concretar dichos modelos de desarrollo, enfilando los esfuerzos a establecer nuevas instancias con impacto en el territorio y hasta en la territorialidad para desarrollar la política, pero sin quedar claro cuáles son las



competencias de cada una de ellas para lograr materializar la política pública y por ende mejorar la praxis de la gobernabilidad en éste sentido.

### I.1.6 Detalles de Atención sobre la Ordenación del Territorio en Venezuela

Es conocido que son numerosas las necesidades del país y prioritaria su atención, hoy día se viven en Venezuela los momentos más críticos en materia social, económica y política, pero no es menos cierto que la Ordenación del Territorio es una política nacional, que puede dar respuesta a parte de esas necesidades de forma efectiva, y no que sea la causa de nuevos problemas sociales, ambientales y económicos.

Salas (2011), en su publicación sobre las incoherencias y contradicciones actuales de la Ordenación del Territorio en Venezuela, sistematiza cinco problemas de la ordenación del territorio venezolano, ellos son:

- 1) **Desconocimiento de la práctica de ordenamiento territorial** como proceso que debe preceder y regir todas las acciones de intervención en la dinámica socio territorial. La autora señala que la ordenación del territorio se refiere a un proceso de planificación y gestión. El primero porque conduce a prever sobre el territorio los asentamientos humanos, las actividades e infraestructuras y cómo en esa disposición y arreglo deben manejarse los espacios y sus recursos naturales. De gestión, porque define la política nacional que regirá la función pública en materia de control y promoción de la ocupación y aprovechamiento del territorio, de acuerdo a los intereses del desarrollo nacional. Como proceso de planificación debe preceder toda acción que intervenga el territorio y como proceso de gestión enmarca las actuaciones de los entes y funcionarios públicos, cuyas decisiones tengan impacto territorial. Existen tres grupos de evidencias que dan cuenta de esta afirmación: a) planes de ordenación del territorio desactualizados, que poco sirven para preceder y regir la gestión pública; b) inexistencia de planes que por ley se requieren y, c) actuaciones por parte de instituciones públicas que van en contra de los planes y normativa vigente.
- 2) **Ausencia de claridad en la política de ordenación del territorio.** Hay debilidad por falta de claridad en cuanto a la política, que debe orientarse en sus diferentes escalas de actuación, ello es consecuencia de: a) inconsistencia e incoherencia en los proyectos de modificación de la Ley orgánica para la ordenación del territorio de 1983, y b) incongruencia entre los objetivos de desconcentración territorial y los proyectos que lidera la administración pública central; muestra de ello se evidencia con el emprendimiento de ciudades socialistas, las cuales se caracterizan por ser de alta densidad en áreas no propicias para ello, y por estar localizadas en las inmediaciones o dentro de las áreas metropolitanas más pobladas del país.
- 3) **Débil ejercicio prospectivo al momento de planificar la intervención del territorio.** Aun cuando el marco legal establece la consideración de criterios prospectivos en la planificación del territorio, se presume que el problema radica en la ausencia de una referencia metodológica a disposición de la administración pública.



- 4) **Ausencia de instrumentos de seguimiento y evaluación de la ordenación del territorio.** El seguimiento y la evaluación de la ordenación del territorio son aspectos que están contemplados en la normativa para el desarrollo de dicha política y que deberían ser desarrollados por los entes y órganos de la administración pública. Constituye evidencias de esta afirmación, el hecho de que al momento de actualizar un plan de ordenación del territorio se deben: a) identificar las acciones planificadas y no ejecutadas; b) realizar un diagnóstico exhaustivo como si no se hubiese hecho con anterioridad o no se supiese los cambios ocurridos en el tiempo y el espacio.
- 5) **Desconocimiento de hecho de los actores institucionales locales y estatales en la gestión del territorio.** La falta de claridad en la política nacional de ordenación del territorio son en buena medida el resultado de una intervención desmesurada, en la práctica, de la administración central en una gestión pública que llama poco a la participación de actores locales y estatales en el proceso de toma de decisiones. Muchos proyectos se realizan por iniciativa a nivel central, sean o no económica, social y ambientalmente viables, y las instancias de gobierno de menor jerarquía sólo son receptoras de decisiones y no coparticipes de su diseño. Evidencia de esta afirmación es la creación de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES), las ciudades socialistas, las comunas. Por medio de estas últimas, *“la administración pública central busca implementar un nuevo modelo territorial que invita a la gestión descentralizada del territorio por medio de comunas. No obstante, al igual que todos los mecanismos e instancias de gestión territorial señalados, de tipo central- dependiente, tiene una orientación de control territorial más que de gestión, que desconocen en parte a los estados y a los municipios al atribuir competencias concurrentes con las comunas, y generar mayor confusión en el ámbito de la ordenación del territorio, por carecer de lineamientos en ésta materia”*. (Rojas y Pulido, 2009, citados por Salas 2011, p 17-18).

Otros autores como Méndez (1992), Méndez Et al (2002), Brewer-Carías (2007) coinciden con parte de las afirmaciones y problemas expuestos por Salas (2011) aquí señalados.



# Marco Referencial de la Investigación



## CAPITULO II





## **II. MARCO TEORICO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN**

La presente investigación tiene pilares conceptuales que marcan la pauta para su comprensión, pues el tema comprende el desarrollo, territorio, territorialidad, ordenación del territorio y gobernabilidad. Frente a estos aspectos, no es menos cierto que los mismos se derivan del evolucionar y trascender de diversas teorías y corrientes ideológicas, que privaron en algún momento de la historia. Por tanto, éste capítulo intenta exponer los aspectos más relevantes de los ítems señalados, cómo se dieron en el tiempo, hasta llegar finalmente a lo que tenemos en nuestros días.

El desarrollo es un proceso de transformación que intrínsecamente busca pensar y crear el futuro, sobre la base de un conocimiento adecuado del pasado y la realidad presente, es obvio, que está al servicio de ciertos objetivos que tienen como fin último configurar una imagen deseable. En este contexto, resulta imperante comprender en principio qué se entiende por desarrollo.

### **II.1 Desarrollo, Concepto y Evolución.**

La idea no es exponer todo lo que sobre desarrollo se ha escrito, sino poner el énfasis en aquello que es fundamental conocer, para adentrarnos y comprender el tema que se plantea en la presente investigación. Se propone tomar elementos claves de los distintos enfoques, sus aportes o marcas para dar paso más adelante a la ordenación y desarrollo del territorio. Por tanto, se abordarán pensamientos y corrientes estudiosas del desarrollo que van de lo clásico, hasta aquellas que incorporaron las variables ambientales – territoriales.

Diversas acepciones han dado al concepto de desarrollo, vocablo ampliamente difundido y controversialmente interpretado, al punto, que hoy continúa siendo centro de discusión, de quienes asumen posiciones en torno a las soluciones de los grandes problemas de la humanidad. El desarrollo es un concepto que ha evolucionado desde los términos progreso y crecimiento hasta asimilarse a la condición de sostenible.

Desarrollo, según el Diccionario Etimológico (2014), en latín, *“es una palabra compuesta por el prefijo Des (inversión de una acción) y arrollo (envolver o enrollar, rollo)”*. El origen de la palabra nos indica que es la acción de desenrollar un rollo, lo que en otras palabras puede interpretarse como resolver un problema, que para el interés particular de la investigación tiene connotación social, cultural, económica, política, ambiental, puesto que la visión de desarrollo busca alcanzar y lograr metas favorables a individuos y comunidades.

El diccionario de la Real Academia Española (2001), define al desarrollo como la *“evolución de una economía hacia unos mejores niveles de vida”*. Esta misma institución definía el término para 1992 en una de sus acepciones, como el acto de *“progresar, crecer económica, social, cultural y políticamente de las comunidades humanas”*. Ambas son definiciones normativas, que se enmarcan en una concepción integral que plantea acrecentar el valor patrimonial de la sociedad en sus diversos aspectos.



Ortega (1989), después de comentar las definiciones de varios autores, concluye que el desarrollo es un proceso donde se cumplen, al menos, las siguientes condiciones: modernización del aparato productivo, incremento de la producción y de la distribución de bienes necesarios, mayores ingresos per cápita y abundante provisión de capital, mayor igualdad y justicia social y cambios sociales en beneficio de las mayorías. En esta definición la modernización es la clave para alcanzar un desarrollo adosado a tecnologías de punta y a procesos sociales equitativos.

Chesney (1931), citado por Méndez (2004) señala que los esfuerzos por promover el desarrollo han inducido una serie de respuestas que abordan diferentes temas y propuestas para intervenir la estructura y la dinámica social. Existen dos grandes perspectivas o paradigmas sobre el desarrollo, con sus múltiples variaciones interpretativas, que han dominado el desenvolvimiento de las sociedades en el último siglo, cada una de las cuales ha generado diversas corrientes sobre lo que debe considerarse desarrollo.

Una primera perspectiva es la capitalista, sistema económico-social que se recrea en la apropiación individual de los medios de producción. La esencia del sistema capitalista es de carácter mercantil, según la cual, es el mercado el que debe determinar qué habrá de producirse, cuál ha de ser el desenvolvimiento de las fuerzas productivas y dónde se obtienen ventajas competitivas.

Esta perspectiva ha generado varias corrientes interpretativas sobre el proceso de desarrollo, entre las que destacan su comprensión como etapas lineales de carácter universal, o como producto de la acción del mercado y de estructuras sociales y mentalidades especialmente configuradas para tal fin.

Una segunda perspectiva ha sido la visión socialista, que aun cuando prácticamente ha desaparecido como sistema económico, sus fundamentos doctrinarios básicos todavía permanecen en las tesis marxistas. Dentro de esta perspectiva, la corriente interpretativa del desarrollo de más amplia difusión en América Latina fue la del cambio estructural como estrategia general ante la situación de dependencia de las naciones subdesarrolladas (Cfr. S.V.P., 1975).

Son dos concepciones y paradigmas mediante los cuales se trata de lograr el crecimiento económico y el bienestar social, pero considerando distintos postulados y utilizando diferentes políticas para tal finalidad.

En este orden de ideas a continuación, se esbozan algunas teorías sobre el desarrollo que demuestran los elementos que se fueron incorporando a la definición, de cómo éste ha ido cambiando a través del tiempo, en función de dar respuesta a las necesidades según el contexto, así como también, que algunos se mantienen vigentes. Cabe señalar que son innumerables los autores que han escrito sobre desarrollo, la mayoría bajo la concepción económica, como es de suponerse, pero en esta sección se pondrá el énfasis en aquellos que están ligados o abrieron paso a lo que hoy día se conoce como desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo humano.



## II.1.1 Pensamiento Clásico del Desarrollo

**Adam Smith y la División del Trabajo:** 1776 marca el principio de la economía como ciencia y representa el inicio de la teoría económica del desarrollo. La hipótesis fundamental de la teoría de Smith, es *“la existencia de una mano invisible que garantiza el orden natural, en el funcionamiento del sistema económico”* (Hidalgo. 1998).

Esa mano invisible es el principio de la división del trabajo, en la que no interviene el gobierno y permite el libre intercambio, ello implica la especialización y destreza en un ámbito o rama económica, que se traduce en mayor productividad, en menor tiempo, puesto que también conduce al surgimiento de innovaciones técnicas. Esto conlleva a su vez, a un aumento de intercambio de bienes y, por tanto, eleva el nivel de vida de la población. En su análisis Smith explica la distribución y creación de la riqueza; demostró que la fuente fundamental de todos los ingresos, así como la forma en que se distribuye la riqueza, radica en la diferenciación entre la renta, los salarios y los beneficios o ganancias.

**Malthus y el Principio de la Creación:** en 1798 Malthus, como pastor protestante, escribe su obra, en la que trata de explicar que la miseria en la que se encuentran las familias de clases inferiores, se debe fundamentalmente, al comportamiento procreador que genera familias muy numerosas, lo cual repercute en la sobrepoblación y la miseria será difícil de erradicar.

La esencia de la teoría plantea que la población crece en progresión geométrica, mientras que los recursos lo hacen de forma aritmética, por tanto, llegará un momento en que la población será mayor a la cantidad de alimentos y otros bienes disponibles para poder satisfacer las necesidades. Frente a ello se plantea la posibilidad de controlar los nacimientos, ello lleva implícito un cambio en el orden social, que prefigura la ideología burguesa. Este pensamiento también forma parte de las teorías demográficas. (Hidalgo, 1998).

Según Hidalgo (1998), uno de los aportes más significativos de revisar los fundamentos de las teorías clásicas es que ven al desarrollo como un problema económico, social-cultural y político, que ha de estudiarse dentro de un proceso histórico, es decir, *“entendían el desarrollo como un proceso multidimensional”*.

## II.1.2 Pensamiento Marxista

**Karl Marx:** en el año 1867, escribe su obra *“El Capital”*, la cual ha dado mucho que hablar hasta nuestros días. En la misma, plasma su idea y valoración sobre el capitalismo centrándose en señalar y explicar cuáles son las debilidades del sistema capitalista, que según su criterio se aprovecha de los más débiles. Esta teoría se asocia de forma indisoluble a dos ideologías y movimientos políticos: el socialismo y el comunismo. Hay algunos autores que opinan que el Marxismo, es todo un programa revolucionario.



Marx incluye un método, una serie de supuestos, un conjunto de ideas de muy diversa índole y numerosas reglas de aplicación tanto teóricas como prácticas, entre las más significativas se tienen: el valor del trabajo y la plusvalía.

*El valor del trabajo*, regula básicamente la economía capitalista. La esencia de esa ley se basa en que, la sociedad tiene a su disposición cierta reserva de fuerza de trabajo viva. Esa fuerza engendra productos necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas. Como consecuencia de la división del trabajo entre los productores individuales, los productos toman la forma de mercancías. Las mercancías se cambian entre sí en una proporción determinada, al principio directamente y más tarde por medio del oro o de la moneda. El valor esencial de las mercancías, es el trabajo humano invertido en ellas (Trotsky, 1939).

Según Hidalgo (1998), interpretando el valor del trabajo se tiene que *“...el valor de cada bien depende de la cantidad de trabajo que lleve incorporado, con independencia del precio del mercado. Es el trabajo el único factor capaz de generar valor, y como el precio del trabajo es el salario, el valor de bienes producidos corresponderá a su coste en salarios”* (p, 29-30). Lo que pasa en la realidad es que, la cantidad de esos valores es mayor que los que recibe el propio trabajador y gasta en su conservación. El capitalista compra fuerza de trabajo para explotarla. Esa explotación es la fuente de la desigualdad.

*“A la parte del producto que contribuye a la subsistencia del trabajador, Marx la llama producto necesario; a la parte excedente que produce el trabajador le llama sobre producto o plusvalía. El esclavo tenía que producir plusvalía, pues de otro modo el dueño de los esclavos no los hubiera tenido. El siervo tenía que producir plusvalía, pues de otro modo la servidumbre no hubiera tenido utilidad alguna para la clase media hacendada. El obrero asalariado produce también plusvalía, sólo que, en una escala mucho mayor, pues de otro modo el capitalista no tendría la necesidad de comprar la fuerza de trabajo. La lucha de clases no es otra cosa que la lucha por la plusvalía. Quien posee la plusvalía es el dueño de la situación, posee la riqueza, posee el poder del Estado, tiene la llave de la iglesia, de los tribunales, de las ciencias y las artes”* (Trotsky, 1939, p 7).

Las consideraciones anteriores hechas por Marx, dan paso al planteamiento de tres tasas. *Tasa de la explotación*, que define la relación entre el capital constante y el capital total; la *tasa de plusvalía*, que demuestra la porción del producto neto que queda en manos de los capitalistas y la *tasa de ganancia*, que expresa la relación entre lo ganado y el capital invertido.

**II.1.3 Teorías Neoclásicas de Desarrollo:** fueron desarrolladas a finales del siglo XIX y principios del XX. Los autores representativos de ésta corriente (Carl Mengrers, Leon Walras y Alfred Marshall), se centraron en la satisfacción de las necesidades humanas con aprovechamiento óptimo de los recursos, dejando de lado el desarrollo económico como principal objeto de estudio. Más sin embargo, la aportación de esos autores no deja ver esa preocupación, pues en realidad, los esfuerzos se abocaron a aplicar los conocimientos matemáticos de la época a la economía, dejando al margen elementos



históricos, sociales, políticos y culturales importantes para la economía del desarrollo. “La revolución marginalista substrajo de la economía la equidad y el desarrollo para dejarla sólo con la eficiencia en la asignación de recursos” (Hidalgo, 1998, p. 46).

**II.1.4 Rostow y las fases del crecimiento:** en la década de los años 60 del siglo XX, presenta un esquema completo que intenta explicar las *fases de crecimiento* que deben transitarse para llegar al desarrollo, esta teoría es elaborada sobre la base de la reconstrucción de lo ocurrido en los países desarrollados, donde se aprecia la existencia de un proceso lineal, o al menos posible de ser interpretado de esa manera, en el que se distinguen cinco etapas (Slater, 1999):

- a) La sociedad tradicional: Imperante en todo el mundo hasta el siglo XVIII, y que está definida por la predominancia de una economía agraria con orientación hacia la auto subsistencia, por una baja productividad y capacidad tecnológica elemental. En el plano de la estructura social y política, la principal característica es su carácter estático, con una fuerte jerarquización social, desde el punto de vista económico hay un bajo nivel de inversión de las sociedades.
- b) Condiciones previas al despegue. La superación de la situación original requiere de un conjunto de condiciones previas, aspecto éste, que se ha dado en un limitado número de países, posibles de identificarse en base a atributos, tales como, el incremento del capital disponible, especialmente el capital social fijo, y el incremento de la productividad agrícola asociado a avances en el nivel tecnológico. De igual modo aparece la expansión de las importaciones, incluyendo la de capital con una fuerte reinversión de los beneficios en los enclaves industriales. En cuanto a las transformaciones de orden no económico, se producen en el campo político con la adecuación progresiva del Estado nacional a las modificaciones económicas, y en lo sociocultural, con el posicionamiento de grupos que sustentan valores acordes con estos cambios.
- c) El Despegue: es la fase fundamental, denominada “take off”, singularizado por el crecimiento rápido y la expansión de algunas actividades llamadas sectores guías, en los cuales se aplica la tecnología moderna con una clara tendencia a presentar un carácter autosostenido. En este período se produce un aumento de la tasa de inversión neta superior al 10% de la renta nacional, en tanto, que en el plano cultural se potencia el desarrollo de un marco político y social favorable a la modernización por sobre el tradicionalismo.
- d) Marcha hacia la Madurez: etapa marcada por un criterio tecnológico, pues se considera como, la fase en que la sociedad aplica eficazmente todas las posibilidades de la tecnología moderna al conjunto de sus recursos. Esta etapa puede caracterizarse por rasgos tales como, la aparición de nuevos sectores guías que pasan o sustituir a aquellos que operaron en el despegue, cuya función es la de dar un nuevo impulso al proceso y sostener la tasa global de crecimiento. En éste momento se provocan cambios en la estructura y la fuerza de trabajo, una disminución de la



población rural, el aumento del consumo y de la especialización técnica y profesional.

- e) Alto Consumo de Masas: etapa en la cual se presentan como elemento propio, la conversión del sector de servicios como dominante dentro de la estructura económica, aumenta la importancia de la producción de bienes de consumo duraderos, por sobre aquellos de primera necesidad.

Finalmente, Rostow visualiza algunas transformaciones contemporáneas que irían más allá del consumo, es la concepción de las diferencias entre las sociedades en términos de manifestaciones de etapas evolutivas distintas. Es decir, diferencias contemporáneas son tratadas como diferencias históricas; el más y el menos diacrónico, es asociado al mayor y menor actual. En éste sentido, las sociedades no son diferentes, lo que difiere es su nivel evolutivo dentro de un esquema lineal. Así, en un mismo tiempo coexisten sociedades situadas en distintos niveles: desarrolladas, subdesarrolladas, en desarrollo o cualquier otra denominación similar. Esta situación nos lleva al centro del problema de concepciones y valores tales como desarrollo y progreso, de la validez universal de tales nociones y de los modos de concebirlas; así como las dificultades de aceptar la equivalencia evolutiva entre sociedades actuales y sociedades históricas.

**II.1.5 La Modernización y el Desarrollo:** es un periodo histórico que surge posterior a la Segunda Guerra Mundial e impulsado paralelamente por los avances de la revolución industrial, a principios del siglo XX, en el que se generó el mayor conjunto de transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y culturales de la historia de la humanidad. La sociedad apostaba por el crecimiento industrial, considerando la propagación de capital y tecnología de los países más avanzados a los menos favorecidos.

Hidalgo (1998) señala que:

*“De forma somera, la teoría de la modernización podría sintetizarse de la siguiente manera. El fenómeno del subdesarrollo es realmente un problema de atraso económico, debido a que los países subdesarrollados no pueden alcanzar la fase despegue. Las causas de ese atraso son los obstáculos al desarrollo que se perpetúan en forma de círculos viciosos; por tanto, la mejor manera de sacar un país del subdesarrollo es rompiendo el círculo vicioso de la pobreza por el eslabón ahorro- inversión. Sin embargo, al no ser posible un aumento significativo del ahorro interno, es necesario acudir al endeudamiento, la ayuda o las inversiones extranjeras; estos permitirán poner en marcha los planes de industrialización para la transformación de una economía tradicional y agrícola, en una economía moderna e industrial, base de un crecimiento económico autosostenido que se irá difundiendo por toda la economía” (p. 68).*

Bajo éste enfoque modernista juega un papel preponderante el papel del Estado y el proceso de planificación, como elemento esencial para alcanzar el desarrollo, ya que, es quien organiza, dirige, coordina y controla las gestiones que puedan realizarse.





**II.1.6 Crecimiento Equilibrado Vs Crecimiento Desequilibrado:** Son diversos los autores representativos de ésta corriente de pensamiento, entre ellos destacan Paul Rosenstein – Rodan, Nurkse por el desarrollo equilibrado y por el lado opuesto Albet Hirschman y Tiber Scitovsky.

El desarrollo equilibrado surge por 1943, y plantea la posibilidad de hacer inversiones en los países de ingresos bajos, de forma paralela en distintos sectores de la economía, permitiendo que los mismos se beneficien mutuamente y haya un salto cualitativo en sus economías externas. La idea es, que los eslabones que conforman los sectores de la economía sean tratados de forma similar, para que toda la maquinaria económica marche equilibradamente (Krugman, 1995).

Así pues, un amplio plan de inversiones debidamente dirigido por un ente de planificación repercute en las expectativas positivamente, favoreciendo el estímulo a la demanda, generando a su vez, la infraestructura que permita el aprovechamiento de las economías externas. El problema radica, en que los países de ingresos bajos no tienen capacidad de ahorro para hacer una inversión de tal embergadura. Por tanto, debe recurrir a la inversión extranjera (Planteamiento de Nurkse) simultáneamente en todos los sectores de la economía, para conseguir un crecimiento equilibrado (Krugman, 1995).

Por otro lado, Hirschman aboga por su teoría de crecimiento desequilibrado en 1959, definida como *“una serie de adelantos desiguales de un sector, por los de otros sectores que tratan de alcanzarlos”* (Hirschman. 1970, p, 71)

En otras palabras, siempre va existir el desequilibrio, puesto que, cada vez que hay un avance, éste es generado por una necesidad o desequilibrio; al darse un nuevo paso, otros quedan rezagados, generando un desequilibrio nuevo al que debe darse respuesta. Bajo éste enfoque la inversión debe ser moderada, no en todos los sectores a la vez (a diferencia del equilibrado) y que se introduzca el resto de inversión, según la necesidad de complementariedad.

Hidalgo (1998) señala que tener un crecimiento desequilibrado no implica tener una economía desequilibrada, ya que, puede equilibrarse gracias al comercio interior o exterior, como es el caso de las grandes economías diversificadas.

**II.1.7 Polos de Crecimiento:** éste término fué introducido por Perroux (1955), y consiste en enfocar el crecimiento económico centrandose en aspectos geográficos. El autor plantea que, si en un punto geográfico se inicia el crecimiento de la economía, propiciará el crecimiento de las áreas circundantes. Este proceso incitará a que en ese polo de desarrollo se instalen industrias, se promueva la especialización en servicios, sea punto de atracción para instalarse, vivir y trascender, puesto que estimula la inversión, lo que favorecerá el crecimiento.





Perroux llegó a concebir el desarrollo como un proceso esencialmente polarizado en el sentido de que las fuerzas inherentes al desarrollo, contribuyen a conglomerar las actividades y el crecimiento económico, y a provocar desequilibrios entre las industrias y las regiones geográficas.

Según Hermansen (2009), la teoría de Perroux si trata el desarrollo, pues propone explicar el proceso de cambio estructural, no sólo en la economía, sino en el sistema social e incluso institucional, en contraposición con una teoría de desarrollo económico que se concentra exclusivamente en la expansión del producto global y local. Perroux, por medio de su teoría se centra en problemas geográficos, territoriales del desarrollo intra e interregional. Esta teoría llamo la atención de planificadores y economistas.

### **II.1.8 Desarrollo en America Latina.**

Hasta el momento, se han presentado de forma sucinta algunas de las teorías del desarrollo mas representativas de la historia, que han prevalecido en la mayoría de las agendas de desarrollo a nivel mundial. Sin embargo, la investigación se vierte sobre Venezuela, por tanto, éste apartado centrará su atención en lo que en America Latina ha ocurrido en relación al desarrollo. Para ello, se consideran trabajos de la Comisión Económica para la America Latina y el Caribe (CEPAL), ésta comisión realiza estudios sobre los obstaculos en el desarrollo de latinoamerica, estudia el subdesarrollo y propone políticas económicas para superarlo.

Dentro de la CEPAL existe una corriente de pensamiento estructuralista, donde la investigación del proceso de desarrollo se hace evaluándolo como un sistema, es decir, *“las relaciones reciprocas que existen entre las partes de un todo y no como el estudio de diferentes partes aisladas”* (Hidalgo, 1998, p, 104). De allí, que la CEPAL distingue entre crecimiento y desarrollo económico, definen el subdesarrollo y desarrollo en función de diferentes factores estructurales.

**II.1.8.1 Teoría Centro Perifería y Teoría de la Dependencia:** Prebisch (1988) expone su teoría, basado en que el comercio internacional según el cual todos los países se verian beneficiados, si cada uno se especializace en lo que sabe hacer, sobre la base de sus ventajas comparativas y competitivas, es falsa. Es por ello, que distingue entre países desarrollados a los que denomina centro y países subdesarrollados que constituyen la perifería.

El centro se refiere a las economías consolidadas dentro del sistema capitalista, que se distinguen por ser productivamente homogéneas y diversificadas, mientras que la perifería, se caracteriza por poseer economías rezagadas considerando el punto de vista tecnológico y organizacional, siendo su estructura productiva heterogénea y especializada en productos primarios. Según Prebisch la *teoría centro periferia*, permite concluir que el subdesarrollo se genera por la existencia de las regiones avanzadas y las rezagadas, tendiendo a aumentar la brecha entre ambas, en la medida en que pasa el tiempo. En otras palabras los ricos serán mas ricos y los pobres serán mas pobres, puesto que, el



llamado tercer mundo (países subdesarrollados) no puede desarrollarse porque los términos de comercio internacional, eran desfavorables para estos países, ya que, el mundo industrial los mantenía en situación de dependencia. Se observaba que la materia prima bajaba los precios, frente al valor de los productos industriales (Catañeda y Morales, 2009).

Las consecuencias de la teoría centro- periferia, para mediados de los 50 y finales de los 60, conlleva a la *teoría de la dependencia*, y tiene su explicación histórica resumida en los siguientes aspectos expuestos por Hidalgo (1998):

- a) La producción primaria se encontraba en manos del capital extranjero, generando un escaso efecto sobre la economía local, pero incidiendo positivamente en la economía de origen, en lo que refiere al abastecimiento de materia prima.
- b) La economía local, no tenía la experiencia en cuanto a mano de obra calificada, iniciativa, infraestructura, aspectos éstos que influyen en un dinamismo débil para aprovechar las potencialidades de la actividad exportadora.
- c) Existe una desigualdad de los términos de intercambio, acentuándose la debilidad y cambios de precios de los productos primario.

Los aspectos considerados demuestran que la perifería tiende a depender del centro. El dinamismo del desarrollo de la perifería es parcial, por cuanto genera un desarrollo desigual de las fuerzas productivas.

Ante ésta situación, surge la política de sustitución de importaciones, que implica una industrialización de los países periféricos, con el objeto de liberar las economías de la gran dependencia de capital y tecnología externa. Dicha política no dio los resultados esperados, puesto que, aun cuando supuso la creación de industrias de transformación y de empresas nacionales, posteriormente, algunas de ellas pasaron a formar parte de las industrias extranjeras, provocando la fuga de capital hacia otros países, debilitando la clase empresarial nacional. *“En éste contexto puede observarse cómo se articula el sistema capitalista mundial, tanto a nivel nacional, como internacional, en forma de dos polarizaciones (centro y periferia) con fuerte vinculación entre ellas”* (Hidalgo, 1998, p, 131).

Autores de la CEPAL como Furtado, Sunkel y Prebisch en la década de los 70 señalan que la dependencia ha trascendido a aspectos culturales, intelectuales y tecnológicos, ratificando la dependencia y subordinación de la periferia al centro, perdiendo parte de la identidad, cultura y tradición en los países latinos, pues se apostó por una copia o imitación de un modelo de desarrollo, que no se ajustaba a las realidades, ya que se buscaba aumentar la demanda de bienes y servicios diversificados, pero el detalle de los países latinos está en que la productividad es inferior.

*“Las teorías del estructuralismo y de la dependencia surgieron a raíz de una crítica a los paradigmas sobre el desarrollo existentes anteriormente, cuyos defectos, según los especialistas, era imposible de ocultar, menos aún con los problemas de subdesarrollo y desarrollo que enfrentaba América Latina. Aunque el estructuralismo estaba a favor de una política de desarrollo*



*hacia adentro, basada en gran medida en la industrialización por sustitución de importaciones, la teoría de la dependencia propuso un nuevo orden económico internacional al tiempo que una de sus tendencias planteaba una transición hacia el socialismo como medio para salir del subdesarrollo” (Kay, 1998, p, 103).*

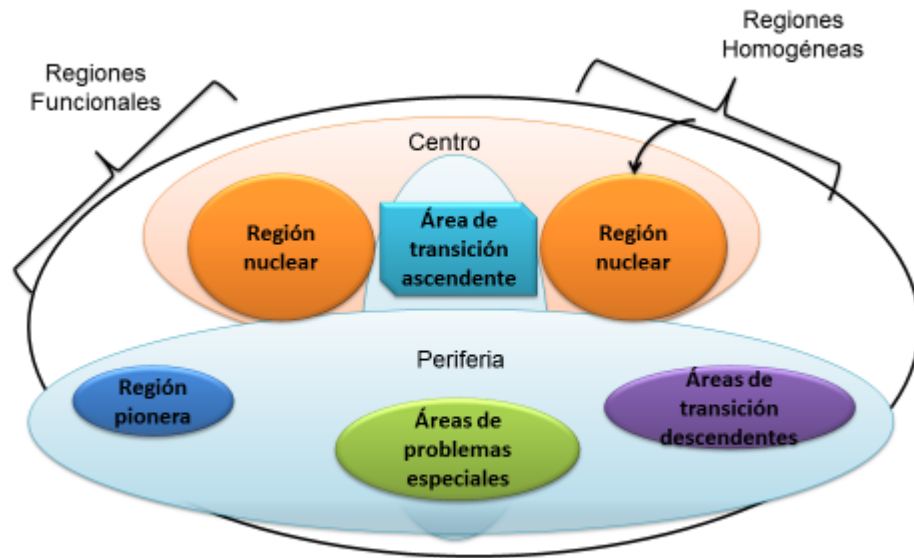
La teoría centro periferia, puede considerarse un modelo de organización territorial de sistemas económicos y políticos, bajo el cual se identifica a Latinoamérica. En la teoría centro periferia o de la dependencia, el espacio es visto como un campo capitalista, en donde hay una dualidad entre la industria y la agricultura, existe una desigualdad, pues hay una división internacional del trabajo, hay diferenciación horizontal clara entre países centrales y periféricos y un crecimiento subsidiado de los países desarrollados a los subdesarrollados o también llamados del primer y tercer mundo respectivamente.

Los dependentistas asocian las nociones de “periferia” y “subdesarrollo” con la categoría de “dependencia”, Furtado (1961) señala: *“...el subdesarrollo no constituye una etapa necesaria del proceso de formación de las economías capitalistas modernas. Es, en sí, un proceso particular resultante de la penetración de las empresas capitalistas modernas en las estructuras arcaicas”* (p, 240).

Según Pinaccio y Sánchez (2012), de acuerdo al pensamiento dependentista, el subdesarrollo no debía ubicarse linealmente en una instancia temporal anterior al desarrollo capitalista, sino, al contrario, en una relación de simultaneidad heterogénea y desigual. Esto significa que el “atraso” económico y el “desarrollo” no serán dos entidades autónomas, sino más bien el resultado de una dialéctica inherente a la misma estructura económica mundial capitalista. En conclusión, el “subdesarrollo” ya no podía entenderse como una “desviación”, tal como se desprendía de algunos aportes de la teoría de la modernización. En cualquier caso, se sostenía que los países centrales no habían transitado el “subdesarrollo” antes de alcanzar la revolución industrial y constituirse en el centro de la economía mundial.

Por el contrario, *“la situación de subdesarrollo se produjo históricamente cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista”*. (Cardoso y Falett.,1975, p 23).

Dentro de la teoría centro periferia, es posible distinguir en el centro y en la periferia áreas y regiones diferenciadas que actúan según su naturaleza (ver figura 2.1). En el centro se distinguen las regiones nucleares que se caracterizan por ser economías metropolitanas de alto potencial para el crecimiento económico, se organizan jerárquicamente y pueden guardar estrecha relación con los polos de crecimiento. Dentro del centro, también existen áreas de transición de crecimiento que poseen dones naturales y están situadas cerca de las regiones nucleares, con posibilidad de uso y provechamiento de los recursos, pueden ser contemplados como corredores de desarrollo.



**Figura 2.1 Representación de la Teoría Centro – Periferia y Teoría de la Dependencia.**

Fuente: Elaboración propia, basado en Friedmann, 1966.

La periferia, esta conformada por: regiones pioneras en las cuales se encuentran zonas de nuevos asentamientos en el territorio; regiones de transición descendente, caracterizadas por áreas de asentamientos antiguos, estables con economías estancadas y en decadencia; y áreas de problemas especiales se caracterizan por recursos de distribución esporádica, que hacen factible el desarrollo de ciertas actividades.

La descripción anterior del centro y la periferia (Friedmann, 1966), aunado a la esencia de la teoría de la dependencia, constituyen aspectos bases, para entender los procesos que subyacen de la formación y consolidación de lo hoy en día se conocen como países subdesarrollados y desarrollados, pues desde el plano de la economía, ello repercute para establecer las estrategias competitivas y comparativas, lo cual favorece a unos territorios y desfavorece a otros. La tendencia fue copiar modelos de desarrollo y no hubo realmente una integración regional que permitiera superar las dificultades.

### **II.1.8.2 Transformación Productiva con Equidad.**

Para la década de los años 90, la CEPAL reflexiona sobre la historia y experiencias hasta el momento que se refleja en un estancamiento y desarticulación social entre países y dentro de ellos, especialmente en aquellos que quedaron rezagados frente a los que crecieron económicamente, plantea un nuevo enfoque, en donde ha preferido indagar en la articulación de aspectos claves del análisis de políticas, en el marco de un enfoque integrado, para potenciar y complementar acciones que logren un mayor crecimiento y equidad, en si, la esencia de la actuación es crecimiento, equidad y democracia.

Bajo ésta concepción se trasciende de buscar las explicaciones en aspectos puramente teóricos, pues la preocupación no es doctrinaria; más bien se apoya en una aproximación



a la realidad, a los gobiernos de la región que necesitan crecer bajo un enfoque nuevo o modalidad, para dar respuestas a demandas concretas y reales de la población, consolidando sociedades plurales y democráticas (CEPAL, 1996)

Así pues, la transformación productiva con equidad, busca sobreponerse a las debilidades de competitividad, basándose en reparar dos aspectos fundamentales, el primero un “equilibrio macroeconómico”, en donde se busca mantener la participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población; y el segundo aspecto contempla que se deben sostener patrones de eficiencia y calidad vigentes en el resto del mundo, esto se vincula al proceso de industrialización.

Las líneas estratégicas planteadas para lograr superar las dificultades son las siguientes (Tomado de la CEPAL, 1996):

- a) La inserción internacional y la liberación del comercio intrarregional: busca lograr la simbiosis entre la demanda interna y externa, para ello es necesario la apertura comercial como instrumento de negociación conjunta, la cooperación en transporte y facilitación del comercio intrarregional, la rehabilitación y ampliación de mecanismos de pago y captación de recursos financieros.
- b) Apoyo a la competitividad internacional y la articulación productiva, mediante una política tecnológica que busca, ampliar el espacio científico y tecnológico, la protección de la propiedad industrial, el desarrollo de proyectos conjuntos de ciencia y tecnología, la difusión de tecnologías de información. También es básico para lograr esta segunda estrategia el desarrollo de políticas sectoriales.
- c) Fortalecimiento de la base institucional, en búsqueda de integración para materializar la transformación, darle continuidad y hacer seguimiento, pues es necesario que se cumplan los requisitos, siendo necesario organismos que se conviertan en verdaderos focos de concertación y entes decisorios en áreas políticas, económicas y sociales.

**II.1.8.3 Sunkel y la Visión del Desarrollo desde Dentro:** por medio de la Corporación para la Investigación en Desarrollo (CINDE) Oswaldo Sunkel (1990), lidera el planteamiento del “*desarrollo desde dentro*”, la cual es apoyada por la CEPAL, pues da continuidad a la propuesta de “*transformación productiva con equidad*”.

La corriente de pensamiento liderada por Sunkel, conocida como neoestructuralista, establece que:

*“...la situación de subdesarrollo de los países latinoamericanos no se debe a las inadecuadas políticas aplicadas en los años anteriores a 1990 o a las distorsiones generadas por éstas, sino que se trata de un problema endógeno, estructural y de origen histórico. A finales de los ochenta la economía latinoamericana presentaba un patrón de inserción externa que conducía a una especialización empobrecedora, un sistema productivo dearticulado, vulnerable, heterogéneo, concentrador del progreso técnico e incapaz de absorber el aumento de la mano de obra, y una distribución del ingreso muy concentrada y excluyente que ponía de manifiesto la incapacidad del sistema para reducir la pobreza”* (Hidalgo, 1998, p.145-146).



El desarrollo desde dentro, es la contaposición al desarrollo desde afuera o hacia dentro, impulsado por neoliberales, que hasta la fecha no había surtido efectos positivos en latinoamérica. La propuesta se concentra en promover un proceso de industrialización endógeno de acumulación, absorción y generación de progreso técnico, es decir, se orienta la producción hacia los mercados internos, en primera instancia, así como a los externos, pues se reconoce que éstos últimos conforman un eslabón importante del desarrollo a largo plazo. El eje central de la propuesta no es la demanda sino la oferta, como una alternativa para mejorar las condiciones de acumulación, calidad, flexibilidad, combinación, utilización eficiente de los recursos productivos, incorporación a los procesos técnicos, la creatividad, capacidad de organizarse, disciplina social, articulación, entre otros aspectos (Sunkel, 1991).

Méndez (2004), sostiene que Sunkel sitúa el desarrollo como *"... un proceso de transformación de la sociedad que se caracteriza por la expansión de la capacidad productiva, el aumento de los promedio de productividad por trabajador y de ingresos por persona, los cambios en las estructuras de clases y de grupos y en la organización social, las transformaciones culturales y de valores, la evolución de las estructuras políticas de poder, y la utilización de recursos naturales dentro del criterio de uso sostenido, todo lo cual permite elevar el bienestar social y la calidad ambiental"* (p, 3)

Esta es una definición que intenta resumir procesos reales sobre la base del conocimiento de los rasgos del crecimiento económico, el desarrollo social, la participación política, la identidad cultural, la capacidad de sustentación ecológica y la autonomía nacional. Es una definición que, además, se adentra en la concepción ambientalista del desarrollo al señalar el criterio de uso sostenido de los recursos naturales de manera armónica con el crecimiento económico. (Méndez, 2004)

En este orden de ideas, es oportuno señalar que a raíz del informe del Club de Roma, Meadows, (1971), sobre los límites del crecimiento que puso en tela de juicio la viabilidad y permanencia del crecimiento económico como objetivo central del desarrollo mundial, Ignacy Sachs, consultor de Naciones Unidas, propuso el término de *ecodesarrollo* como vocablo de compromiso que buscaba armonizar y conciliar el aumento de la producción de diversas actividades económicas, que requerían con urgencia particularmente los países atrasados, con respecto a la disponibilidad de los recursos naturales y los ecosistemas estratégicos necesarios para mantener condiciones adecuadas a las exigencias de habitabilidad de la tierra.

Para materializar la propuesta de desarrollo desde adentro, el Estado debe intervenir de forma selectiva el aprovechamiento de ventajas comparativas dinámicas, que ofrecen un contexto internacional favorable para insertarse en el proceso de la globalización, pero para ello, es imperante la necesidad de que el Estado asuma entre sus objetivos primordiales la justicia social y la equidad, en un marco de profundización democrática, pues la visión del modelo apunta, a que el Estado sea más un concertador entre las partes, que un empresario. (Méndez, 2004)





**II.1.8.4 Desarrollo Sustentable:** aparece como nueva propuesta cuyo soporte inicial es el informe Brundtland, o “nuestro futuro común”, publicado por las Naciones Unidas y ampliamente difundido. (WCED,1987).

Se define el desarrollo sustentable como un proceso esencialmente social y ambiental, económicamente sustentable, que debe conducir a satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Méndez (2004), comprende según el planteamiento del desarrollo sustentable, que el desarrollo y el ambiente son compatibles y sus objetivos son el bienestar social de la población y la trascendencia de la humanidad, para lo cual es necesario manejar los recursos naturales sin agotarlos, ni deteriorar de manera irreversible el ambiente. Se trata entonces de buscar el equilibrio entre crecimiento económico, equidad social y la sustentabilidad de los recursos naturales. Se plantea además buscar la simbiosis refinada de “ecológica”, la economía y el sistema social, para la *equidad y la protección intra e intergeneracional*.

*“Aún cuando esta propuesta busca sentar las bases para lograr la necesaria relación de armonía sociedad-naturaleza, desde el punto de vista de su práctica social y al igual que el ecodesarrollo no ha podido resolver interrogantes claves, entre otras, ¿Cuáles necesidades pueden ser satisfechas en las condiciones sociales en que se desenvuelven la mayoría de las naciones del mundo?, ¿Cómo lograr un desarrollo económico sustentable si la base de muchos de sus recursos son finitos?, ¿Cómo generar un compromiso mundial entre los países si responden a intereses en conflicto?, ¿Cómo establecer un proceso de crecimiento sostenido de la economía en el marco de límites sensibles?, ¿Cómo lograr la sustentabilidad ecológica en equilibrio con la eficiencia económica y la equidad social?, y ¿Por qué no han disminuido los problemas ambientales en los patrones de desarrollo?”* (Méndez, 2004, p 15).

El concepto del desarrollo sustentable, en consecuencia, ha sido objeto de numerosas críticas por sus interpretaciones contradictorias y dificultades encontradas en cuanto a su operatividad en el diseño y puesta en práctica de políticas económicas y sociales en correspondencia con la sustentabilidad ecológica. Incluso se simplifica la estrategia para un desarrollo sustentable con acciones de zonificación ambiental y de asignaciones de usos con énfasis en las áreas protegidas, lo cual es estratégico, pero constituye un reduccionismo de la noción de desarrollo. (Méndez, 2004)

**II.1.8.5 El desarrollo sostenible:** aparece como conceptualización en la publicación “Cuidar la Tierra”, de las Naciones Unidas, considerándose una concepción más adecuada a la dinámica social, una apuesta por un desarrollo económico y social solidario y sólidamente fundamentado en la protección del ambiente, en el aprovechamiento





racional de los recursos naturales y en la organización de la sociedad en el territorio. (PNUMA- UICN-WWF, 1991).

Las organizaciones ambientalistas de dimensión mundial usan la expresión del desarrollo sostenible con un significado que envuelve los propósitos de mejorar la calidad de vida de la población junto con el desarrollo económico sostenible y la continuidad del potencial natural, todo ello expresado en el cuerpo territorial, asegurándose a las generaciones futuras satisfacer sus necesidades esenciales en un ambiente sano y seguro, de respeto por la biodiversidad y la diversidad cultural (Méndez, 2004).

El desarrollo sostenible integra al medio ambiente y al desarrollo económico como parte de una sola realidad social, que trasciende en el tiempo y en el espacio. Compatibiliza, por tanto, la satisfacción de necesidades sociales de hoy con el mantenimiento del equilibrio físico-biótico y cultural indispensable para la construcción del desarrollo actual y futuro.

En este contexto, Méndez (2004) cita a Álvarez- Lcaza (2000) quien expresa que la sostenibilidad depende de la armonía entre la disponibilidad de los recursos naturales y las tendencias de deterioro ocasionadas por su aprovechamiento, lo cual implica la adopción de acciones múltiples que involucran la participación activa de la población, la expansión y difusión de la técnica y la ciencia, la modificación de patrones de consumo de la sociedad, la ordenación del espacio territorial y la forma como se administra el ambiente en el desarrollo.

Al incorporar la preocupación por la sostenibilidad se aboga por alcanzar los objetivos del crecimiento económico, la equidad social, lo cultural y la continuidad del potencial natural, en un espacio territorial considerado.

En consecuencia, según Méndez (2004, p 17) *“una sociedad sostenible aprende a ser y vivir de conformidad con los siguientes criterios y propósitos:*

- *Mejorar la calidad de vida de la población.*
- *Conservar la diversidad biológica, los sistemas sustentadores de la vida y la comunidad de seres vivos.*
- *Velar porque la utilización de los recursos naturales renovables sea sostenible, es decir no agotables ni degradables de manera irreversible.*
- *Modificar actitudes, prácticas personales y colectivas en función de adoptar una ética de vida sostenible y un estado ecológico del derecho.*
- *Facultar a las comunidades locales para cuidar su medio ambiente, con proyección nacional e internacional.*
- *Establecer un marco nacional para la integración del desarrollo económico, social y cultural con el ambiente expresado en el cuerpo territorial, en procura de un desarrollo integral y sostenible.*



- *Ordenar el territorio para armonizar las demandas socioeconómicas a la oferta físico-natural y de esa manera lograr colocar cada actividad en su lugar y cada lugar para múltiples actividades.*
- *Forjar una alianza mundial para la conservación del ambiente.”*

En este contexto, el desarrollo sostenible pretende conciliar ciertos principios instrumentales centrales en la búsqueda de la relación de armonía sociedad-naturaleza como son: el crecimiento económico sostenible, la equidad social, la identidad cultural, la sustentabilidad ambiental y la ordenación del territorio.

### **II.1.9 Teorías Alternativas de Desarrollo**

Surgen ante la necesidad de poner en marcha nuevos modelos de desarrollo diferentes a los utilizados hasta el momento, en vista, de que no han surtido el efecto previsto inicialmente. Los nuevos modelos de desarrollo, comprenden políticas gubernamentales y supranacionales que modifican las relaciones socioeconómicas y científico técnicas del país, respecto a sus componentes internos y aquellos que conforman la economía mundial, centrándose en destinar los recursos entre las principales ramas económicas, territorios y la población. Esta visión establece vínculos entre lo local, regional, nacional y global, considerando aspectos ecológicos, culturales, étnicos, políticos, éticos y en general de dimensión social (González, 2005).

**II.1.9.1 Desarrollo Endógeno:** ésta estrategia pone el énfasis en un proceso de desarrollo de los territorios, donde más que, obtener resultados a corto plazo, se busca identificar la vía que brinde resultados más certeros a largo plazo, en aras de consolidar destrezas para insertarse en un entorno competitivo (Vázquez. 2005).

Según Vázquez (2007) *“la teoría del desarrollo endógeno se diferencia de los modelos de crecimiento endógeno, en que integra el crecimiento de la producción en la organización social e institucional del territorio, en que adopta una visión territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructural, en que entiende que los mecanismos y las fuerzas del desarrollo actúan sinérgicamente y condicionan la dinámica económica. Tiene, por lo tanto, una visión más compleja del proceso de acumulación de capital, lo que le lleva a plantearse las políticas de desarrollo económico desde el territorio, y darle a la sociedad civil un papel protagonista en la definición y ejecución del futuro de la economía”* (p, 187)

El desarrollo de un territorio no requiere de inversiones en portentosos proyectos industriales, como solía pensarse, cuando la base del crecimiento se restringía en que existía una relación directa entre la inversión y el crecimiento económico; el desarrollo endógeno contempla el desarrollo territorial, sobre la base de impulsar proyectos en dimensiones adecuadas, que conlleven a la transformación continua del sistema económico, considerando e introduciendo las innovaciones en el tejido productivo, creando paralelamente las condiciones institucionales y espaciales que favorecen el



desarrollo sostenido. Dichas condiciones institucionales se caracterizan por tener una gestión descentralizada que se hace operativa, a través, de organizaciones intermediarias (Vázquez, 2005).

*“El desarrollo endógeno es una aproximación de abajo-arriba a la política de desarrollo en la que los actores locales desempeñan el papel central en la definición, ejecución y control. En sus formas más avanzadas, los actores locales se organizan formando redes que les sirven de instrumento para estimular el conocimiento y el aprendizaje sobre la dinámica del sistema productivo y de las instituciones, y para acordar iniciativas y ejecutar las acciones que integran la estrategia de desarrollo”* (Vázquez, 2005).

La transición hacia un modelo basado en recursos endógenos de una región, requiere de un largo plazo para que exista un aprendizaje social, es decir, que se acumule la experiencia y prácticas de una sociedad, para digerirlas, analizarlas y ponerlas en práctica, demostrando así, un cambio de las relaciones entre individuos y de estos con las instituciones públicas y organizaciones, ésta idea también es válida en sentido inverso, pues ello, incentivará la actitud emprendedora en los habitantes y la existencia de instituciones que permitan resolver las controversias sobre qué políticas y acciones emprender para el desarrollo (González, 2006).

**II.1.9.2 Desarrollo Local:** se entiende como el proceso de mutación de la economía y de la sociedad local, conducente a superar las dificultades y retos existentes, en busca de mejorar las condiciones de vida de la población mediante acciones concertadas entre los diversos agentes socioeconómicos locales, públicos y privados, para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, a través de la promoción de capacidades de emprendimiento empresarial local y la creación de un entorno innovador en el territorio. El capital social y los acuerdos de cooperación con agentes externos para capturar recursos humanos, técnicos y monetarios, entre otros, son esenciales para materializar la estrategia local de desarrollo (Pike Et al, 2011).

El desarrollo local es un proceso endógeno y descentralizado. *“...es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales de asentamientos humanos, capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría de la calidad de vida de la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto dentro de una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y desde la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas”* (Buarque, 1999 citado en Boisier, 2005, p, 52) y es un modelo de desarrollo territorial descentralizado, que promueve la difusión de los nuevos procesos de cambio a todo el territorio; frente al modelo internacional, que fomenta los procesos de acumulación en las grandes aglomeraciones, que refuerzan la concentración espacial del bienestar y, en consecuencia, el incremento de las desigualdades sociales y territoriales (Pujada & Font, 1998).



En América Latina, entre mediados de los 80 y 90 como resultado de una serie de trabajos realizados por la CEPAL, en aras de encaminar la región hacia el modelo de desarrollo endógeno – local, fundamentalmente se propone, el desarrollo de una manera integral, que intenta vincular el desarrollo económico con variables sociales, ambientales y políticas más apropiadas para los territorios involucrados (Albuquerque.,1997).

Considerando los planteamientos anteriores, sobre el desarrollo local, la esencia del concepto gira en torno a un proceso propio y único de cada territorio, y ante las formas de administración de los mismos para la época, surge la preocupación por la descentralización en la gestión de los mismos, para poder materializar el modelo de desarrollo local. En este sentido, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), aborda el tema que, desde entonces, pasa a ser predominante en las proposiciones de la Institución en lo referente a la concreción del desarrollo en los territorios sub-nacionales (Camargo, 2010).

Bajo éste enfoque, se postula la necesidad de un nuevo acuerdo institucional entre el Estado y la sociedad civil que, reconociendo la globalización y los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal de los países latinoamericanos, derive en una legitimización estatal ante el derrumbe del modelo del Estado de Bienestar y de su fuente primaria de acumulación: el proceso productivo público directo (Cossio, 2003). El avance del proceso de democratización, descentralización y participación ciudadana, ha permitido en América Latina y el Caribe, los avances siguientes:

Tomado de Camargo (2010) p, 44-46:

- a) Reformas económicas y la creación de entornos territoriales innovadores: las políticas de reforma estructural han tendido a mejorar el funcionamiento de los mercados, suprimiendo obstáculos y rigideces derivadas del sistema de regulación estatista centralizador del pasado. (Albuquerque, 2001:176-179, citado por Camargo, 2010).
- b) Fortalecimiento de las administraciones locales para el desarrollo económico local: los gobiernos municipales se han fortalecido, mediante la elección de alcaldes y gobernadores, tras décadas de autoridades locales designadas desde los gobiernos centrales. De este modo, ciudades, aldeas y localidades en los países de la región, ejercen ahora su derecho a elegir a sus propios representantes locales y a pedirles cuentas de sus actuaciones. Este cambio, que implica convertir a las alcaldías en nuevos centros de poder y decisión, es parte de un proceso sin precedentes de descentralización de autoridad, que acompaña las reformas políticas y economías de la mayoría de los países de América Latina que han adoptado en estas últimas décadas (Albuquerque, 2001:176-179, citado por Camargo, 2010). Como resultado de ello, a nivel local se ha comenzado a reafirmar el derecho de la ciudadanía para decidir la forma en que deben ser usados los recursos públicos para atender a los problemas locales y regionales y, bajo esta presión de los electores, los gobiernos centrales han comenzado a mostrar una creciente disposición a descentralizar mecanismos impositivos y tarifarios, lo cual ha colocado recursos sin precedentes en manos de los gobiernos municipales locales, involucrándolos en nuevas funciones y responsabilidades para la prestación de los servicios sociales básicos y para



desplegar una amplia gama de proyectos locales de desarrollo (Asuman, 1997, citado por Camargo, 2010).

- c) Los municipios han comenzado a tener más importancia: Esta revalorización del municipio es resultado de los procesos de democratización experimentados en los años ochenta y noventa, de las reformas del Estado, de la descentralización y desconcentración administrativa, y de la aplicación de políticas sociales compensatorias para aliviar la pobreza, entre otras causas. El municipio latinoamericano, no obstante, no está consolidado, experimenta un proceso de cambio institucional. Con la descentralización se ha visto fortalecido en aspectos administrativos, pero frecuentemente el traspaso de competencias que ello significa, se ha hecho sin un traspaso correspondiente de autoridad efectiva ni acceso a recursos financieros adecuados. Con el proceso de democratización, se ha visto el comienzo de la creación de mecanismos de participación política y de participación ciudadana y comunitaria, pero con escasa capacidad de respuesta. Los municipios son instituciones generalmente débiles, de poco poder económico, político e ideológico, limitados en su autonomía, autoridad, legitimidad y capacidad de gestión. Y, a veces, con poca claridad sobre su rol en la vida política local de la ciudad. Los estallidos sociales ocurridos en distintas ciudades lo demuestran (Ídem).
- d) **La descentralización y la reforma de la gestión pública:** A partir de los años 80, se han venido introduciendo cambios en el funcionamiento de las administraciones públicas en lo relativo al diseño de las estrategias de desarrollo territorial. La presión de las exigencias concretas del cambio tecnológico e industrial en cada territorio, facilitó el progresivo reconocimiento de la importancia de las pequeñas y medianas empresas. Igualmente, se comenzó a reconocer la necesidad de impulsar las capacidades endógenas de desarrollo de cada territorio, a lo cual contribuyó también, poderosamente, el avance de los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos regionales y municipales (Alburquerque, 2001:176-179, citado por Camargo, 2010).

El enfoque del desarrollo local junto con el desarrollo endógeno, indudablemente conduce a un desarrollo territorial, que se abordará más adelante. Vachon (2001), señala los llamados “cimientos territoriales”, pues *“las prácticas del desarrollo local exigen identificarse con un espacio y apropiárselo; están pues, profundamente ancladas en un territorio, es decir, están íntimamente ligadas al entorno en el que se desarrollan”* (p, 111), puesto que no se está apostando por las inyecciones de actividades industriales y políticas de intervención procedentes del exterior.

**II.1.9.3 Desarrollo Humano:** a mediados de la década de los 90, surgen críticas a la visión neoclásica de la economía, siendo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), uno de los críticos activos, basándose en el enfoque de Amarantya Sen y su concepción del *“desarrollo como libertad”*. Es Sen quien marca los inicios del enfoque del desarrollo humano, esto implica un quiebre y cambio de mentalidad, pues el



objeto de estudio, deja de ser el crecimiento económico para pasar a ser *“...proceso de aumentar las habilidades y las opciones de los individuos de manera que puedan ser capaces de satisfacer sus propias necesidades”* (Singer. 1998, p. 567, citado por Edo. 2002, p.12).

El aspecto principal en el que se enfocó Sen, es que *“El desarrollo puede concebirse... como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social”* (Sen, 2000, p, 19), es decir, que el indicador fundamental es el aumento de las libertades de los individuos.

El desarrollo bajo el enfoque de Sen (2000), busca eliminar los factores que inciden para limitar la libertad, los cuales son: pobreza y tiranía, escasez de oportunidades económicas, privaciones sociales sistemáticas, abandono de los servicios públicos y la intolerancia o intervención excesiva de los Estados represivos.

Sen considera que la expansión de la libertad es 1) el fin primordial y 2) el medio principal del desarrollo. Dos formas de ver la libertad en el desarrollo, en su *“papel constitutivo”* y *“papel instrumental”*. El papel constitutivo de la libertad se relaciona con la importancia de las libertades fundamentales, entre las cuales se encuentran algunas capacidades, para el enriquecimiento de la vida humana. Esta perspectiva debe incluir la eliminación de las privaciones de cada persona. (Grupo de Estudio. 2009)

El papel instrumental de la libertad se refiere *“...a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo. (...) La eficacia de la libertad como instrumento reside en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados y un tipo de libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros”* (Sen. 2000, p. 56, citado por Edo. 2002, p.21).

Otro concepto introducido por Sen en su enfoque, es de las “capacidades” individuales para hacer cosas que una persona tiene razones para valorar. Las "capacidades" se constituyen en todo aquello que una persona es capaz de hacer o ser. *“Por ejemplo, el énfasis no debe ser la suma de la renta, sino la capacidad para transformar esa renta en lo que se crea necesario para vivir como se quiera vivir. Concepción que redefine la pobreza, ya que no sólo se define por el índice de la renta sino por la incapacidad de transformar esa renta en lo que cada persona considera necesario para vivir”* (Grupo de Estudio. 2009. P. 3).

*“Sen no sólo critica la “Economía del Bienestar Clásica” o tradicional (EBT, sino que además cuestiona los lineamientos generales del Enfoque de las Necesidades Básicas (ENB), que aunque es una visión que cambia el foco de atención a la importancia del tipo de vida que las personas pueden llevar en lugar del crecimiento económico, carece de fundamentos ya que no aclara la naturaleza y variedad de necesidades para justificar lo básico; cae en un error de la Economía del*





*Bienestar Clásica, que consiste en el reemplazo de las necesidades humanas por un énfasis en necesidades de productos básicos, sin tener en cuenta las variaciones presentes en la transformación de productos básicos en capacidades” (Grupo de Estudio. 2009, p 2).*

El aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo, y estos temas son fundamentales para el proceso de desarrollo. De esta forma, Amartya Sen se convierte en uno de los teóricos del desarrollo humano, con un enfoque diferente, pero según los expertos, difícil de implementar y hacer realidad.

Max-Neff, es otro representante de la corriente del desarrollo humano en América Latina, conocido a través de sus investigaciones y trabajos en el Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR) de Chile. Su *Hipótesis del Umbral*, señala que *“a partir de determinado punto del desarrollo económico, la calidad de vida comienza a disminuir; transformando la felicidad relativa de las personas en soledad y alienación”*. Es por eso, que la búsqueda de Max-Neff son propuestas para la puesta en práctica de *“un desarrollo acorde a la realidad y a nuestra escala, de una economía que roce la tierra, basado en la idea de que, en la naturaleza, todo sistema vivo crece hasta un cierto punto en el que detiene su crecimiento, pero no detiene su desarrollo. El desarrollo puede seguir infinito, pero el crecimiento no”*. Max-Neff es un pensador pragmático que busca con sensatez un desarrollo sostenible, sencillo y palpable, *“antes que la especulación desmedida, que no reconoce límites en su ambición”* (Max-Neff, 2011).

Un *desarrollo a escala humana*, se centra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas primordiales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con las actuaciones locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado (Max-Neff, 1994).

*“Necesidades humanas, autodependencia y articulaciones orgánicas, son los pilares fundamentales que sustentan el desarrollo a escala humana. Pero para servir su propósito sustentador deben, a su vez, apoyarse sobre una base sólida. Esa base se construye a partir del protagonismo real de las personas, como consecuencia de privilegiar tanto la diversidad, como la autonomía de espacios en que el protagonismo sea realmente posible. Lograr la transformación de la persona - objeto, en persona- sujeto del desarrollo, es entre otras cosas, un problema de escala; porque no hay protagonismo posible en sistemas gigantísticos organizados jerárquicamente desde arriba hacia abajo”*. (Max-Neff, 1994, p,30).

El Desarrollo a Escala Humana se direcciona hacia una necesaria profundización democrática. Al proporcionar una práctica democrática más directa y participativa puede favorecer a revertir el rol tradicionalmente semi-paternalista del Estado latinoamericano, en un rol estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas (Max-Neff, 1994).





Las necesidades humanas fundamentales y los satisfactores, considerados por Max-Neff (et al), se presentan a continuación:

NECESIDADES EXISTENCIALES / NECESIDADES AXIOLÓGICAS	SER	TENER	HACER	ESTAR
SUBSISTENCIA	Salud Humor Solidaridad	Alimentación Trabajo Abrigo	Alimentar Trabajar Procrear	Entorno vital Entorno social
PROTECCIÓN	Cuidado Solidaridad Seguridad	Seguridad social Familia Legislación	Cuidar Prevenir Cooperar	Contorno vital Contorno social
APECTO	Autoestima Respeto Generoso	Amistad Familia Ambiente	Hacer el amor Compartir Apreciar	Privacidad Hogar Espacios de encuentro
ENTENDIMIENTO	Conciencia crítica Disciplina Formación	Educación Comunicación Coordinación	Estudiar Comunicar Innovar	Escuela Hogar Comunidad
PARTICIPACIÓN	Solidaridad Respeto Generosidad	Derechos Obligaciones Trabajo	Cooperar Dialogar Opinar	Organización social Comunidad
OCIO	Tranquilidad Imaginación Humor	Descanso Diversión Juegos	Soñar Evocar Descansar Jugar	Tiempo libre Espacios de encuentro
CREACIÓN	Inventiva Imaginación Curiosidad Pasión	Trabajo Creatividad Capacitación	Inventar Diseñar Construir Trabajar	Espacios de producción Espacios de expresión
IDENTIDAD	Autoestima Pertenencia	Símbolos Valores Costumbres	Comprometer Integrar Crecer	Ámbito de pertenencia
LIBERTAD	Autonomía Autoestima	Igualdad de derechos	Comprometer Optar	Pluralidad

La columna del SER registra *atributos*, personales o colectivos, que se expresan como sustantivos. La columna del TENER, registra *instituciones, normas, mecanismos, herramientas* (no en sentido material), *leyes, etc*, que pueden ser expresados en una o más palabras. La columna del HACER registra *acciones*, personales o colectivas que pueden ser expresadas como verbos. La columna del ESTAR registra *espacios y ambientes*.

**Cuadro N° 2.1 Necesidades y Satisfactores Humanos** Fuente: Max Neef (et al). 1980, modificado por Méndez. 2002.

El enfoque de Max-Neff y sus colaboradores, dejan clara la posición de concepción del desarrollo desde una óptica sociológica, alejando el ansia de la modernización uniformadora, replanteando apreciar los valores de uso y la diversidad, dejando de lado el mero interés crematístico del desarrollo, característico de los postulados clásicos, donde la economía insubordinada, se pone por encima de los seres humanos y la naturaleza. Max-Neff (1994, p 14) propone *“una comprensión de la estructura y dinámica de aquellos aspectos de las actividades sociales que denominamos sistema económico desde la perspectiva de la atención de las necesidades humanas básicas, incluidas dentro del marco social y ecológico”*.

**II.1.9.4 Desarrollo Territorial:** está concepción de desarrollo apunta a la expansión de las capacidades y condiciones asociadas a un área geográfica particular donde viven personas que comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos, un ambiente con sus respectivos recursos naturales, medios productivos económicos y de infraestructura, que requieren ser encadenados para potenciar el desarrollo.



El uso del término desarrollo territorial, remite al territorio como escenario para el desarrollo. Se refiere a un proceso integral que conjuga variables económicas, políticas, ambientales, sociales, institucionales y culturales que ponen en marcha un espacio geográfico determinado, para estructurar un proceso de desarrollo de forma sistémica. En éste sentido, la unidad espacial trasciende la noción de territorio como unidad administrativa, lo que da lugar a la identificación más flexible de nuevas entidades territoriales de referencia (Gobierno de Chile, 2011).

En Colombia, el concepto de desarrollo territorial, se asocia en particular, a la noción de desarrollo territorial endógeno y tiene su origen en las teorías de crecimiento económico. De tal forma, de acuerdo con la importancia que se da a la innovación en modelos de crecimiento endógeno de diversos autores, en sentido estricto el desarrollo territorial está relacionado a la transformación generada por la inversión en investigación e innovaciones. *“En tal sentido, el desarrollo territorial es aquel proceso que conduce a la transformación de una sociedad localizada en un territorio específico, en virtud de la generación de conocimiento y de la creatividad de los actores para emprender los cambios requeridos”* (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS), 2009, p 10)

Boisier (1999), citado por DDTS (2009, p11) vincula el desarrollo territorial con *“... procesos de cambio socioeconómico, de carácter estructural, delimitados geográficamente e insertos en un marco configurado por sistemas económicos de mercado, amplia apertura externa y descentralización de los sistemas decisionales”*. Los tres objetivos prioritarios planteados por el Boisier son: *“el perfeccionamiento del territorio (contenedor físico de elementos naturales, sistema físico y social estructuralmente complejo, dinámico y delimitado); el perfeccionamiento de la sociedad o comunidad que habita el territorio (referente de identidad y cultura) y por último el perfeccionamiento de cada persona...”*.

*“El desarrollo territorial se entiende como el proceso de cambio progresivo, que propicia la armonía entre: el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales, y de las actividades productivas; a efecto de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad”* (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2004)

Méndez (2011, p, 26), atendiendo diversos aspectos, une el desarrollo territorial a la ordenación del territorio y entiende *“ordenación y desarrollo del territorio”* como *“...una política del estado y la sociedad, con la intencionalidad de conocer, promover, regular y administrar la ocupación y usos del territorio, acorde con la localización de actividades económicas y la expansión de la capacidad de producción, la organización armónica de la red urbana y de espacios rurales, el equipamiento de la infraestructura de servicios en red, la vialidad y el transporte, junto con expresiones culturales, sin obviar la continuidad del potencial natural y la prevención de amenazas naturales; teniendo en consideración la pluralidad geográfica, los sistemas de áreas protegidas, la distribución de poder y la participación social. Y, todo el conjunto, en función del desarrollo humano, armónico y sostenible”*.



La ordenación y desarrollo territorial, es un proceso racional y compartido para orientar el gasto público y la inversión privada en función de abrir oportunidades a la sociedad del territorio, con la mirada puesta en el porvenir anhelado de los nuevos tiempos (Méndez, 2011).

El desarrollo territorial se constituye hoy en una de las vías principales para gestionar los procesos conducentes a reducir la pobreza y exclusión. Es un proceso esencialmente humano, y se da en territorios concretos. El territorio no es solo un espacio pasivo donde se localizan un conjunto organizado y complejo de potencialidades naturales, humanas e institucionales y de sistemas de asentamiento poblacional, es también un espacio en el que convergen los intereses, la identidad y cultura de una comunidad, vale decir, es un espacio en el que se dan acciones y relaciones económicas y sociales, que le dan características particulares al territorio (Díaz, 2011).

El desarrollo territorial viene a ser la capacidad existente en una sociedad para gestionar con efectividad las estrategias para la erradicación o superación de la pobreza. Se sustenta, entre otros componentes, tanto en el ordenamiento territorial, como en el acondicionamiento del mismo. El factor clave para posibilitar el desarrollo territorial, se encuentra en la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil, en torno a objetivos de bienestar sostenibles, para ello, existen una serie de criterios que hacen posible el desarrollo territorial (Ver Figura 2.2) (Díaz, 2011)

Considerando las diversas definiciones de desarrollo territorial aquí expuestas, que recogen sólo una muestra simbólica del basto trabajo realizado en la materia, se puede observar que los autores de una forma u otra, señalan dentro de sus definiciones que necesariamente debe existir una serie de factores o variables de tipo natural, socioeconómicas, culturales, institucionales y políticas para poder emprender el desarrollo territorial. Esto conlleva a pensar, que el hecho de que uno de ellos no funcione, puede desestabilizar el proceso, incidiendo desfavorablemente.



Figura 2.2 Criterios estratégicos del desarrollo territorial . Fuente: Díaz, E. 2011.

### II.1.10 Análisis de la Evolución del Concepto de Desarrollo.

En el punto anterior se exponen de forma sucinta, algunas de las teorías del desarrollo comenzando por los postulados clásicos hasta llegar a las teorías alternativas, las cuales están en boga y aún en constante mutación, porque de fondo, eso es lo que ha venido ocurriendo a largo de las décadas con cada una de ellas, hasta tener lo que se aprecia hoy día.

Mutación, aún y cuando se asocia a la biología y genética, proviene del *latín mutare, que significa cambiar*, es decir, alterar o transformar el aspecto y/o la naturaleza de una cosa (Free Dictionary, 2014), así como también, alteración o cambio de características de forma súbita y/o espontánea, que puede transmitirse. Esta, es una analogía válida para la evolución del concepto de desarrollo, pues en el tiempo ha ido transformándose en función del comportamiento de aspectos internos y externos, de la dinámica económica, cultural, ideología y naturaleza de los lugares en donde se han implementado los modelos de desarrollo, del manejo adecuado o no de los recursos naturales y un sin fin de parámetros que indudablemente han inducido a los cambios, aspecto éste que ha favorecido el promover nuevos estilos de desarrollo que difieren de los que fueron impuestos en un momento determinado.

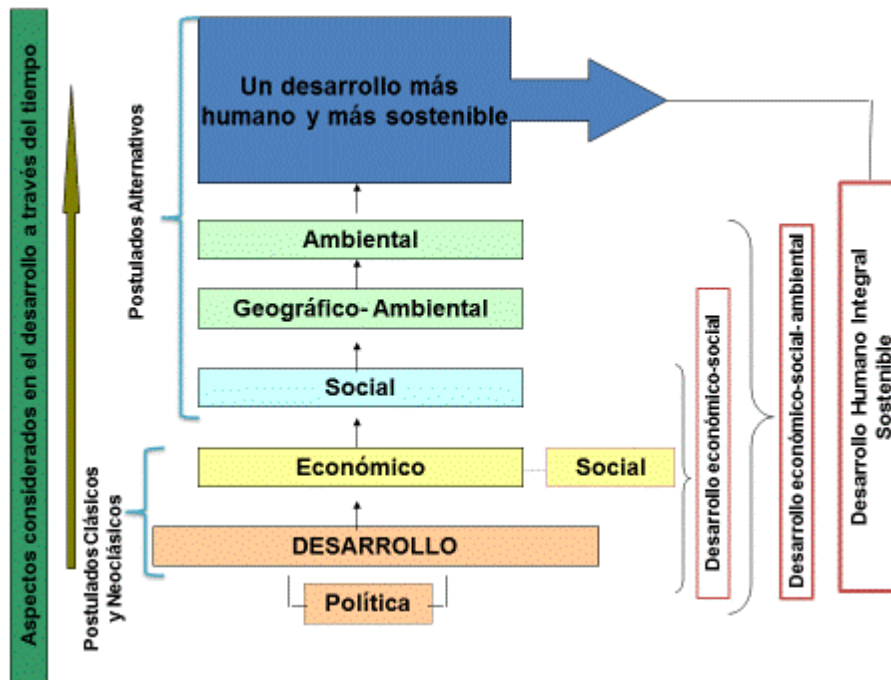


Figura 2.3. Esquema representativo de la evolución en el tiempo del concepto de desarrollo. Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, tal como en la biología y la genética hay aspectos del concepto que se transfieren, pero dándole una connotación diferente, donde se trasciende de lo meramente económico a lo humano, en una concepción de desarrollo con dimensión más



amplia e integrada. Continuando con la analogía, las mutaciones se dan en el cuerpo humano, animal o vegetal, en éste caso se dan en el cuerpo social, económico, ambiental y todo ello puede referirse a un solo contenedor, es decir, el cuerpo territorial.

En principio el desarrollo es una política, y éste último término proveniente del latín *politicus* y ésta del griego antiguo πολιτικός (civil, relativo al ordenamiento de la ciudad o los asuntos del ciudadano), es una rama de la moral que se ocupa de la actividad, en virtud de la cual una sociedad libre, compuesta por hombres libres, resuelve los problemas que le plantea su convivencia colectiva. Es, un quehacer ordenado al bien común. Algunos autores presentan al uso legítimo de la fuerza como la característica principal de la política. Siguiendo con esta definición, la política es el ejercicio del poder que busca un fin trascendente. Esta promueve la participación ciudadana, ya que posee la capacidad de distribuir y ejecutar el poder según sea necesario para promover el bien común". (Wikipedia, 2014)

Teniendo presente la definición de lo que significa política, el análisis de la evolución de la definición de desarrollo, se hará a través de ese tamiz. En principio, los postulados de desarrollo clásicos, neoclásicos y hasta los presentados en la década de los 60 y 70, aún y cuando significan aportes importantes, más en su momento histórico, no puede obviarse que estaban cargados de un fuerte componente y lenguaje económico y mercantilista, al punto que el desarrollo se convierte en un fin más que en un instrumento que permita alcanzar uno de sus objetivos superiores, como lo es mejorar la calidad de vida y promover el bien común. Por ello, que en la figura 2.3, se represente lo social como un apéndice del desarrollo económico.

En éste sentido, tal y como lo han señalado diversos autores, el proceso era en sí, *crecimiento económico* y no desarrollo, asimilando el crecimiento a cambios en el tiempo de ciertas magnitudes económicas y sociales como la renta o el consumo, en realidad es una noción simple y lineal que resulta de relacionar estadísticamente producto o inversión con población. Por otro lado, las concepciones de desarrollo mencionadas, presentan dificultades para su viabilidad, derivada de las carencias de unidad de criterios en torno al concepto, así como, indicadores comunes para evaluar resultados, aunado a la precaria participación ciudadana para la época, de hecho, hoy en día éste aspecto ha mejorado, pero no se ha superado con creces, han sido algo tímidos los esfuerzos.

Gudynas expresa en 2011 que, *"...se detecta que han existido muchos encuentros y desencuentros, que a su vez cabalgan con picos y caídas en las atenciones brindadas a las articulaciones entre ambiente y desarrollo. A lo largo de los últimos 40 años, los debates una y otra vez han girado alrededor de los cuestionamientos y advertencias ambientales sobre la pretensión del crecimiento económico perpetuo como finalidad del desarrollo. A pesar de la acumulación de evidencia en contra de dicha creencia, ésta se mantiene"* (p, 109)

El tratar de imponer modelos de desarrollo concebidos para realidades particulares, pensando que la dinámica de las sociedades y culturas son similares, condujeron a



desilusiones, pues es evidente e innegable su debilidad como práctica social y política, producto del desconocimiento del potencial de recursos naturales, la falta de participación ciudadana, de las diferencias del avance técnico, de la falta de voluntad y decisión política por la dirigencia de las naciones para cumplir los acuerdos de compromiso, por las tendencias del mercado y los movimientos de los centros de poder financiero.

Al observar las definiciones de desarrollo señaladas, es evidente, como con el pasar de los años la definición ha ido tornándose más humana, sin que ello vaya en menoscabo de los beneficios económicos. En su momento, cuando comienzan a considerarse los recursos naturales dentro de las definiciones de desarrollo es, porque caen en cuenta de que el afán del enriquecimiento está mermando las fuentes de recursos, y, por tanto, sus intereses se pueden ver sustancialmente afectados. Es por ello, que repiensen su actuar sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, pues no es el apropiado, ya que, en algunos casos la cuota de explotación o aprovechamiento excede las tasas naturales de reposición de los mismos, para los que son renovables y ni hablar de los no renovables. Esta situación posteriormente conduce, a la real toma de conciencia del manejo adecuado de los recursos naturales, pues es allí, donde se encuentran los insumos para la satisfacción de las diversas necesidades que pueda tener el ser humano, y que trasciende lo monetario.

Indudablemente, el hecho de llevar a la práctica distintos modelos de desarrollo en diversos territorios del mundo, ha permitido replantear los postulados y evaluarlos a la luz de resultados tangibles y no restringirse a lo teórico. Esto pues, ha permitido mantener aspectos clásicos como la disminución de las desigualdades, e insertar en la definición de desarrollo, aspectos que en principio se obviaban y que la experiencia reveló que son fundamentales, uno de ellos, la sostenibilidad, al punto de, llegarse a denominar *desarrollo sostenible*, el cual sigue presente hoy día, se ratifica en el tiempo y se considera un eje vertebral y envolvente de nuevas definiciones de desarrollo que han surgido.

En un balance sobre el desarrollo sostenible, existen evidencias de que esta noción ha logrado promover la preocupación por los problemas ambientales para incorporarlos en la agenda de las prioridades de las naciones del mundo, junto con la disposición de diversos instrumentos y mecanismos administrativos y sociopolíticos para el ejercicio de la gestión. Una estrategia para su fortalecimiento se articula a los objetivos de mejorar el acervo educativo, científico, tecnológico y cultural en material social, económica y ambiental; ordenar los espacios territoriales; presionar a las naciones por el cumplimiento de los acuerdos de compromisos sociales y ambientales y promover cambios en las tendencias del mercado que pongan en discusión la oferta del patrimonio natural frente a las exageradas demandas del crecimiento económico y de procesos tecnológicos conexos.

El enfoque del desarrollo humano y el desarrollo territorial, ambos bajo el envolvente de la sostenibilidad, tienen especial importancia para esta investigación, pues pensando en ellos y su puesta en práctica, surge la inquietud de cómo influyen la gobernabilidad y



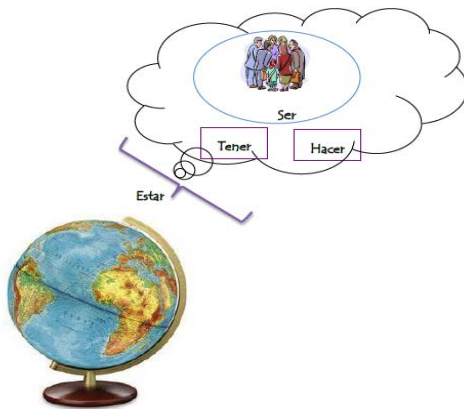


territorialidad para la gestión del ordenamiento y desarrollo local (abordando un caso de estudio en Venezuela).

El desarrollo humano, local y desarrollo territorial, son evolución y expresión del desarrollo endógeno, pues en la naturaleza de sus definiciones está implícito que ambos son descentralizados, apropiados a las realidades de sus unidades territoriales y proponen un desarrollo integral vinculando lo económico a lo social, cultural, ambiental y políticas.

El desarrollo humano, considera la satisfacción de necesidades humanas primordiales, que incluyen de hecho, aspectos de carácter axiológico, es decir, en el ser humano tener alimento, educación, vivienda, trabajo, recreación, amor, afecto, protección, desarrollar habilidades y destrezas, tener y desarrollar madurez, pertenecer y tener un hogar, desarrollar actividades creadoras, desarrollar actividades socialmente productivas, tener medios para desarrollarse física y emocionalmente en forma óptima. El desarrollo humano, local y territorial, comprende la expansión de capacidades y condiciones de un área geográfica, vinculado a las personas que allí viven, que comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos, junto con sus recursos naturales.

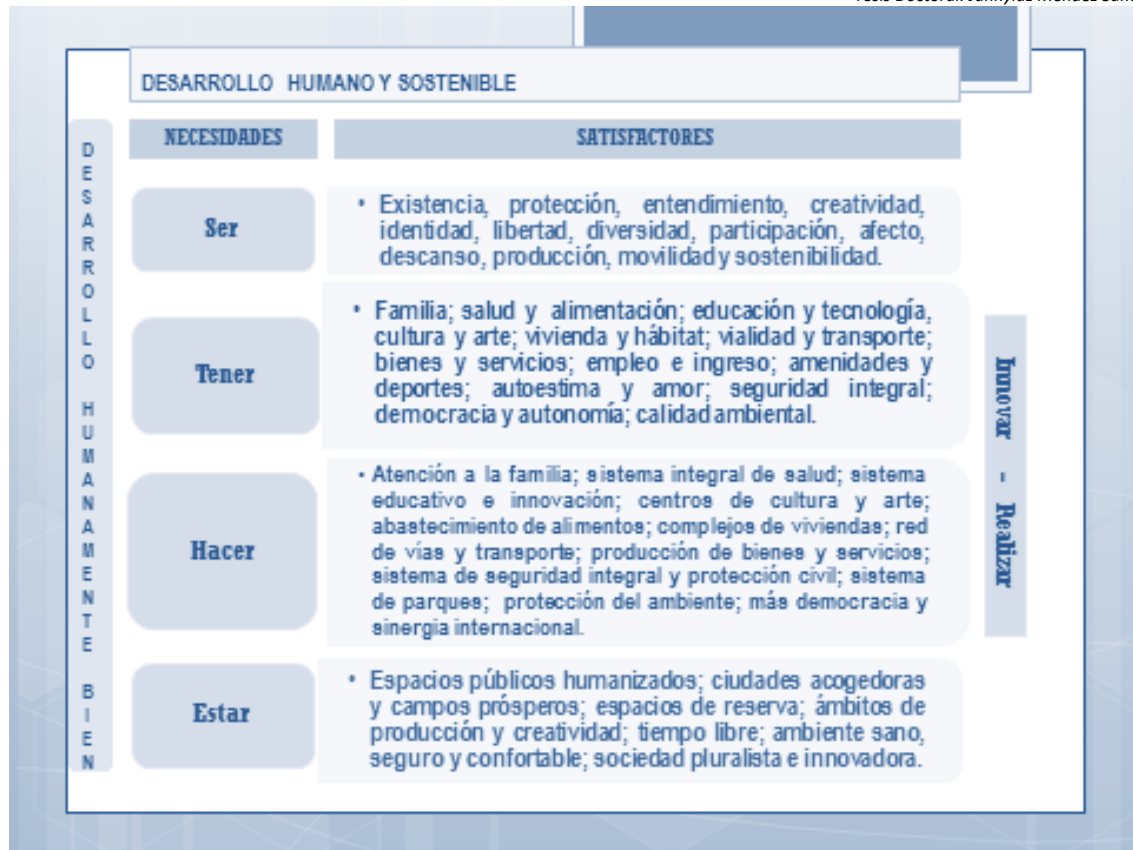
Indiscutiblemente, estas definiciones se incluyen, complementan, son indisolubles, pues las necesidades expresadas por Max-Neef en la definición de desarrollo humano que comprenden en grandes grupos el ser, tener, hacer y estar, requieren de un cuerpo territorial para ser expresadas y materializadas, por tanto, el desarrollo local y territorial está totalmente vinculado a ello.



El desarrollo tiene como medida primordial mejorar la condición humana y la calidad de vida de la misma, incidiendo en el respeto por los derechos humanos, la democracia y las libertades fundamentales. El ser debe estar sustentado en el tener y hacer, y todo ello debe contar con un espacio adecuado para estar, es decir, el territorio.

La idea de los satisfactores de Max-Neef (1980), retomada por Méndez (2013) y denominada “*desarrollo humanamente bien y sostenible*”, expresa la combinación de lo humano y lo territorial considerado en ésta investigación. A continuación, se presentan, por medio de matrices los planteamientos de Méndez





**Figura 2.4. Matriz necesidades y satisfactores del Desarrollo Humano y Sostenible.** Fuente: Max Neef y Antonio Elizalde, CEP Aur 1985. Modificado por Méndez. 2013

Para Méndez (2013), el desarrollo humano-sostenible y/o humanamente bien “...cobra vigencia, en la medida en que argumenta ideas, obtenga una visión realista y a futuro de la sociedad y su escenario de vida, satisfaga requerimientos de las personas y sus comunidades, edifica proyectos y realizaciones múltiples, descubra oportunidades, apuntala la democratización del poder, promueva sinergias a distintas escalas, crea porvenires y disponga de mecanismos e instrumentos adecuados para la puesta en práctica”... “exige conocer lo que somos, comprender lo que tenemos, saber lo que queremos, asumir lo que podemos, imaginar lo que deseamos, convivir responsablemente, satisfacer las necesidades de la gente y construir futuro para trascender de otro modo”

Sobre ésta base, el autor señalado hace la siguiente propuesta para materializar el desarrollo:

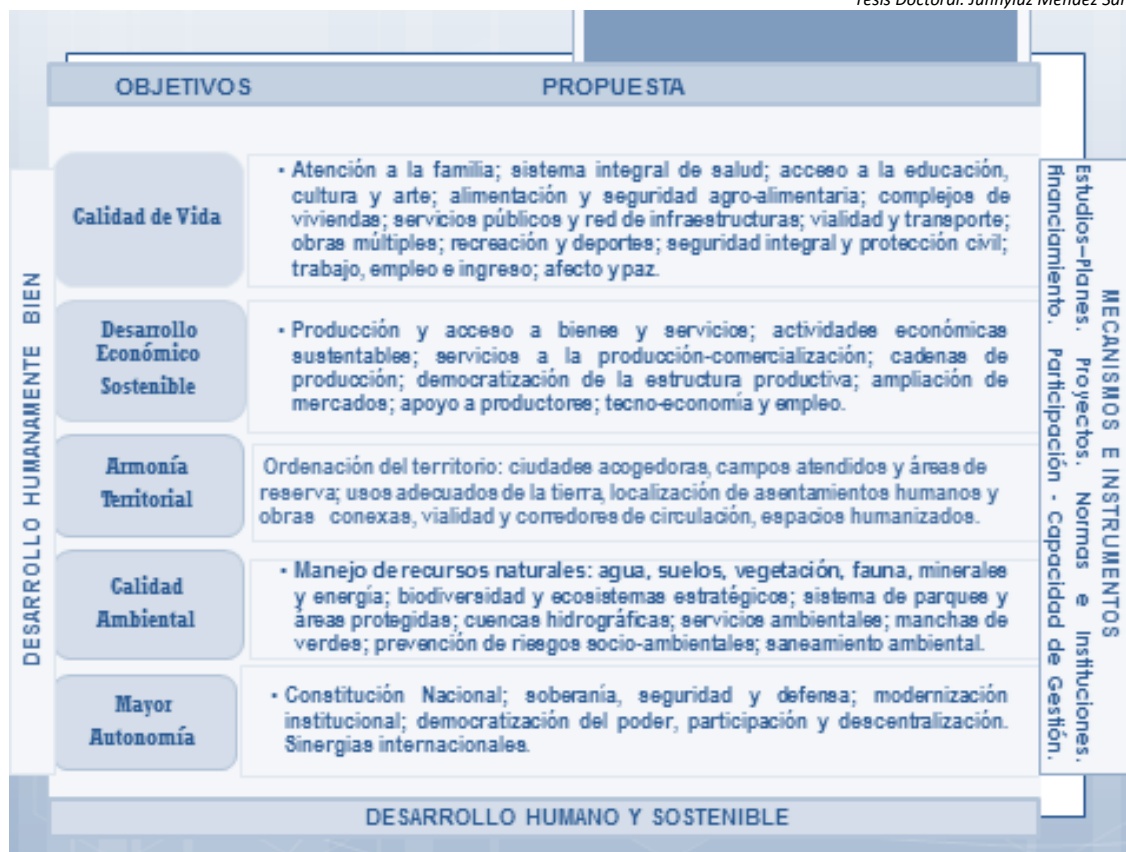


Figura 2.5. Matriz objetivos- propuesta para poner en práctica el Desarrollo Humano Sostenible y/o Humanamente Bien. Fuente: Méndez 2013

La matriz (Figura 2.5) expone los objetivos planteados en la noción de desarrollo de Méndez (2013), así como, la propuesta de acción para poder alcanzar dichos objetivos y generar los satisfactores para atender las necesidades humanas señaladas en la Figura 2.4. Transversal a los objetivos y propuestas se encuentran los mecanismos, pues sin ellos, es difícil llevar a la práctica social las propuestas que surgan, aún en ámbitos territoriales localizados. Este es punto neurálgico para ésta tesis, pues la idea es proponer mecanismos para la gestión en ámbitos locales, para lo cual es imprescindible estudiar la territorialidad y gobernabilidad vistos a la luz de la ordenación del territorio, como instrumento para el desarrollo humano local, pues se supone que de allí depende en gran parte la toma de las decisiones.

La figura 2.6 esencialmente expresa, que la combinación del desarrollo humano y desarrollo local (en el entendido de que lo local comprende lo endógeno y territorial), similar a cualquier modelo de desarrollo que desee emprenderse, requieren de mecanismos e instrumentos donde se involucran diversos actores de forma mancomunada, con inherencia y pertinencia para lograr el desarrollo en un ámbito geográfico determinado, pero a su vez, esto depende en buena parte de la territorialidad y gobernabilidad.



**Figura 2.6. Mecanismos e instrumentos del desarrollo humano local.**

Fuente: Elaboración propia.

Para comprender ésta idea, que se irá despejando a lo largo de la investigación, se presenta un cuadro comparativo (Cuadro 2.2) de las nociones de desarrollo significativas para el enfoque del trabajo de investigación, con el objeto de precisar la definición de desarrollo, tener claridad y manejo del mismo, permitiendo posteriormente fijar criterios para la territorialidad y gobernabilidad, que permitan alcanzar el ordenamiento y desarrollo en un ámbito específicamente local.



**Cuadro N° 2.2 Matriz comparativa de los enfoques de Desarrollo**

Enfoque Rasgos	Crecimiento Económico	Ecodesarrollo	Desarrollo sustentable	Desarrollo sostenible	Desarrollo Endógeno	Desarrollo Local	Desarrollo Humano	Desarrollo Territorial
<b>ESENCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política del Estado</li> <li>Promover la producción de la economía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política del Estado.</li> <li>Conocer, y controlar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política del Estado.</li> <li>Conocer, controlar y administrar:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política del Estado.</li> <li>Conocer, controlar, promover y gestionar:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política del Estado.</li> <li>Conocer, controlar, promover y gestionar:</li> <li>De adentro, hacia afuera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política del Estado.</li> <li>Conocer, controlar, promover y gestionar:</li> <li>De adentro, hacia afuera</li> <li>Descentralizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política del Estado.</li> <li>Conocer, controlar, promover y gestionar:</li> <li>De adentro, hacia afuera</li> <li>Descentralizado- autodependencia</li> <li>Satisfacción de necesidades primordiales y axiológicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política del Estado.</li> <li>Conocer, controlar, promover y gestionar:</li> <li>De adentro, hacia afuera</li> <li>Descentralizado- autodependencia</li> <li>Satisfacción de necesidades primordiales y axiológicas</li> <li>Expansión de capacidades y condiciones de un área geográfica.</li> </ul>
<b>OBJETO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura y dinámica económica: mercado.</li> <li>Oferta de recursos naturales para producir bienes y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Condiciones del medio físico-natural y recursos naturales.</li> <li>Zonificación ambiental y ecosistemas estratégicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura y dinámica geobiofísica.</li> <li>Conservación de recursos naturales.</li> <li>Zonificación ambiental y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura y dinámica social-territorial-ambiental.</li> <li>Manejo de recursos naturales y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura y dinámica social- cultural-territorial-ambiental.</li> <li>Manejo de recursos naturales y prevención de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura y dinámica social- cultural-territorial-ambiental.</li> <li>Manejo de recursos naturales y prevención de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura y dinámica social- cultural-territorial-ambiental.</li> <li>Manejo de recursos naturales y prevención de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura y dinámica social- cultural-territorial-ambiental.</li> <li>Manejo de recursos naturales y prevención de</li> </ul>



<p><b>OBJETO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>servicios.</li> <li>Sectores y actividades productivas claves.</li> <li>Demanda social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oferta natural.</li> <li>Demanda socioeconómica.</li> <li>Sustentabilidad.</li> </ul>	<p>áreas protegidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Localización de actividades económicas y cobertura de servicios ambientales.</li> </ul>	<p>prevención de riesgos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ocupación y uso de la tierra.</li> <li>Promoción de actividades económicas y equipamiento de servicios.</li> <li>Configuración socioterritorial.</li> </ul>	<p>riesgos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ocupación y uso de la tierra.</li> <li>Promoción de actividades económicas acordes a la realidad y equipamiento de servicios.</li> <li>Configuración socioterritorial</li> <li>Cultura y tradición</li> </ul>	<p>riesgos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ocupación y uso de la tierra.</li> <li>Promoción de actividades económicas acordes a la realidad y equipamiento de servicios.</li> <li>Configuración socioterritorial</li> <li>Cultura y tradición</li> <li>Aspectos políticos.</li> </ul>	<p>riesgos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ocupación y uso de la tierra.</li> <li>Promoción de actividades económicas acordes a la realidad y equipamiento de servicios.</li> <li>Configuración socioterritorial</li> <li>Cultura, tradición e idiosincrasia</li> <li>Aspectos políticos y autonomía</li> </ul>	<p>riesgos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ocupación y uso de la tierra.</li> <li>Promoción de actividades económicas acordes a la realidad y equipamiento de servicios.</li> <li>Configuración socioterritorial</li> <li>Cultura, tradición e idiosincrasia</li> <li>Aspectos políticos</li> <li>Aspectos administrativos</li> </ul>
<p><b>OBJETIVOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crecimiento económico.</li> <li>Redistribución social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preservación de recursos naturales y ecosistemas estratégicos.</li> <li>Bienestar social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manejo de recursos naturales y producción de bienes.</li> <li>Calidad de vida de la población.</li> <li>Calidad ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Calidad de vida de la población.</li> <li>Crecimiento económico sostenible.</li> <li>Aprovechamiento racional de recursos naturales, calidad ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Calidad de vida de la población.</li> <li>Crecimiento económico sostenible.</li> <li>Aprovechamiento racional de recursos naturales-calidad ambiental.</li> <li>Empoderamiento de la sociedad civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Calidad de vida de la población.</li> <li>Crecimiento económico sostenible.</li> <li>Aprovechamiento racional de recursos naturales-calidad ambiental.</li> <li>Empoderamiento de la sociedad civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vínculo entre Calidad de vida de la población y Crecimiento económico sostenible.</li> <li>Aprovechamiento racional de recursos naturales-calidad ambiental.</li> <li>Empoderamiento de la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vínculo entre Calidad de vida de la población y Crecimiento económico sostenible.</li> <li>Aprovechamiento racional de recursos naturales-calidad ambiental.</li> <li>Empoderamiento de la</li> </ul>



<p><b>OBJETIVOS</b></p>					<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar destrezas para insertarse en un entorno competitivo</li> <li>• Organización del territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar destrezas para insertarse en un entorno competitivo</li> <li>• Organización del territorio</li> <li>• Vincular el desarrollo económico con variables sociales, ambientales y políticas más apropiadas para los territorios</li> </ul>	<p>sociedad civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar destrezas para insertarse en un entorno competitivo</li> <li>• Organización del territorio</li> <li>• Vincular el desarrollo económico con variables sociales, ambientales y políticas más apropiadas para los territorios.</li> <li>• Satisfacción de necesidades a las personas.</li> <li>• Acceso a bienes materiales e inmateriales.</li> <li>• La persona es base y sujeto del desarrollo y no objeto.</li> </ul>	<p>sociedad civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar destrezas para insertarse en un entorno competitivo</li> <li>• Vincular el desarrollo económico con variables sociales, ambientales y políticas más apropiadas para los territorios.</li> <li>• Satisfacción de necesidades a las personas.</li> <li>• Acceso a bienes materiales e inmateriales.</li> <li>• Las personas y el territorio van de la mano.</li> <li>• Organización eficiente del territorio</li> </ul>
<p><b>ESTRATEGIAS DOMINANTES</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industrialización y transnacionalización.</li> <li>• Competitividad</li> <li>• Modernización del Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonificación ambiental y administración de recursos naturales.</li> <li>• Sustentabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonificación ambiental y administración de recursos naturales.</li> <li>• Sustentabilidad ecológica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración de recursos naturales y producción de bienes y servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración de recursos naturales y producción de bienes y servicios.</li> <li>• Promoción de cadenas de producción.</li> <li>• Lo global y lo local.</li> <li>• Compatibilidad oferta natural- demanda socioeconómica.</li> <li>• Organización-participación</li> <li>• Democracia, territorialidad y gobernabilidad</li> <li>• Educación ambiental.</li> </ul>			



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tecnologías de punta.</li> </ul>	<p>dad ecológica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecotecnologías.</li> <li>• Normas administrativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Localización de actividades económicas compatibles.</li> <li>• Acuerdos internacionales.</li> <li>• Tecnologías adecuadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de cadenas de producción. Lo global y lo local.</li> <li>• Compatibilidad oferta natural-demanda socioeconómica.</li> <li>• Organización participación-educación ambiental. Modernización tecnológica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización tecnológica.</li> </ul>			
<b>RELACIÓN SOC/NAT.</b>	Fuertemente antropocéntrica	Fuertemente ecocéntrica	Ecocéntrica.	Armonía Sociedad/naturaleza	Armonía Sociedad/naturaleza	Armonía Sociedad/naturaleza	Armonía Sociedad/naturaleza	Armonía Sociedad/naturaleza

Fuente. Méndez. 2004. Crecimiento Económico- Desarrollo Sostenible, Modificado. Desarrollo Endógeno- Desarrollo Territorial, Elaboración propia.





Una vez revisadas las definiciones de desarrollo, hechas las comparaciones entre las nociones de interés, observar lo que ha ocurrido a lo largo de los años, las crisis de los modelos de desarrollo vividas, que más que un fracaso indica que el modelo no es el idóneo y marca nuevos caminos por transitar, reflexionando y repensando, se establece como definición de desarrollo la siguiente:

### **Desarrollo Humano y Local:**

**Es un proceso de transformación de la sociedad amparado en el criterio de la sostenibilidad que conduce, al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de las personas, por medio de la satisfacción de las necesidades materiales e inmateriales, así como, la expansión de las capacidades endógenas del territorio, lo cual involucra el manejo óptimo de los recursos naturales existentes para la generación de bienes económicos combinados con el uso de tecnologías, el saber, la cultura e idiosincrasia de ámbitos territoriales de escalas medianas a pequeñas, (locales) conjugado con principios democráticos, gobernabilidad, participación, fortalecimiento de las administraciones locales, descentralización y reforma de la gestión pública y privada, como instrumentos y mecanismos para hacerlo realidad.**

Junnyluz Méndez Sánchez

### **REFLEXIÓN**

Debe tenerse presente que la disminución de las desigualdades es un aspecto un tanto utópico, pero aprovechar las diferencias y distinciones particulares de las personas, la sociedad y los territorios puede convertirse en mayor capital con el que se cuenta para motorizar el desarrollo humano y local. *Cada ser, sociedad y territorio es único e irrepetible.* Bajo ésta concepción las personas y el territorio son el eje vertebrador del proceso de desarrollo.

Junnyluz Méndez Sánchez.



## II.2 TERRITORIO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, TERRITORIALIDAD.

### II.2.1 Territorio

Según el Diccionario Etimológico (2014) la palabra territorio procede del latín *territorium*, sus componentes léxicos son *terra* (tierra), más el sufijo *-orio* (pertenencia o lugar), bajo estas premisas la palabra puede entenderse como tierra perteneciente a un lugar.

En el campo de la Geografía, la concepción de territorio más temprana se asocia a la geopolítica clásica y proviene de la convergencia de las tradiciones jurídico- política y naturalista de base biológica (Souto, Et al, 2011). El territorio según los autores señalados se concebía como *“una porción de la superficie terrestre en la cual ejerce soberanía un Estado, en una concepción del territorio como fundamento material del Estado”* (p, 17). Para la Real Academia Española (2014, Versión digital) territorio tiene diversas acepciones, entre ellas: *“1. Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc. 2. Circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga. 3. Terreno o lugar concreto, como una cueva, un árbol o un hormiguero, donde vive un determinado animal, o un grupo de animales relacionados por vínculos de familia, y que es defendido frente a la invasión de otros congéneres”*. Queda claro en las definiciones señaladas, el fundamento jurídico político y naturalista- biológico.

Otra clave para entender la concepción del territorio proviene de la Biología; en el momento de la institucionalización de la geografía para 1870, la zoología, botánica y la incipiente ecología hicieron sus aportes bajo ésta óptica, uno de los principales precursores fue Ratzel, con su visión biogeográfica del Estado establece que existen relaciones, influencias e interdependencias entre el hombre- el medio y suelo – Estado. En realidad, en su obra de 1897 no hay sección alguna dedicada a conceptualizar territorio, pero aparece asociado al suelo o terreno (Souto, Et al, 2011). Muestras de ello se presentan a continuación:

*“El Estado vive necesariamente del suelo. Sus intereses sólo se ven asegurados mediante una posesión firme de suelo que los satisface. Sobre esa cuestión la ciencia política se expresa de modo más bien débil cuando dice: el territorio participa en la esencia del Estado, la ciencia política considera la soberanía como un derecho territorial”* (Ratzel, 1897, p13, citado por Souto, Et al, 2011, p 19- 20).

*“Todo territorio de un Estado es igualmente, en tanto que porción del suelo terrestre, un territorio natural. Sus propiedades naturales se asocian a las de la nación y las del Estado para formar la suma de las características generales del Estado...cada pueblo aplica a su territorio la totalidad de sus fuerzas y sus recursos, con el fin de obtener el máximo beneficio posible para su desarrollo cultural y político...el conjunto étnico tiende a transformarse en una entidad natural”* (Ratzel, 1897, p158-159, citado por Souto, Et al, 2011, p 20)



Paúl Vidal de la Blache, al igual que Ratzel escribe sobre territorio en los años 1889 – 1900, tratando el término de manera intercalada entre territorio y terreno, tal como se evidencia en la próxima cita: *“La historia de un pueblo es inseparable del territorio que habita...las relaciones entre el terreno y el hombre están impregnadas en Francia, de un carácter original de antigüedad, de continuidad... El hombre ha sido durante mucho tiempo en nuestro país, el discípulo fiel del territorio”* (Vidal de la Blache, 1903, p 250-251, citado por Souto, Et al 2011, p 21). La geografía humana francesa mantuvo la visión de Vidal, es decir, ve al territorio como una algo secundario, frente a la función de conceptos integradores como región, paisaje y medio.

Las dos definiciones anteriores, aún y cuando no lo señalan directamente dejan entrever que al territorio se le asocia con las características naturales que puedan existir en un espacio determinado, así como, la forma en que el hombre puede aprovechar dichas características para su beneficio. Sin embargo, Vidal señala a la continuidad como característica del terreno o territorio, recordando que se usan de forma intercalada los dos términos, pero hoy día, no necesariamente la continuidad es condicionante para la formación de un territorio.

Los estudios geográficos sobre temas económicos, del transporte, problemas ambientales, entre otros con o sin una mirada sobre las relaciones de poder, también tienen al territorio como una categoría central de análisis. De allí, que, a mediados del siglo XX, se puedan diferenciar al menos cuatro enfoques sobre el territorio, ellos son el *geocrítico, relacional- geohistórico- cultural, regional-político- cultural y el enfoque práctico vinculado al desarrollo desde un enfoque territorial*. Cada uno de ellos pone el énfasis en aspectos diferentes, más adelante se abordará éste punto, por ahora, se continúa con definiciones sobre territorio.

Zeromski (1999 citado por Méndez, 2011) entiende la tierra como hábitat de la humanidad, que empezó a ser territorio con el surgimiento de asentamientos de población, los usos de la tierra y sus actividades, el tejido de relaciones y bajo la orientación que le imprime la normatividad. Con el transcurrir del tiempo la población crece, ocupa nuevos espacios, se congrega en pueblos y ciudades, caseríos y campos; crea divisiones político-administrativas regidas por normas y por actuaciones de las instituciones del Estado, para configurar todo el espacio social construido.

El territorio es creación social, historia y geografía, sociología y economía política, ciencia y tecnología; diverso en sus atributos, en sus esencias específicas y sus paisajes; cambiante en el tiempo, proyectado en el espacio, sustentado en hechos y procesos socioeconómicos, culturales, políticos y ambientales (Méndez, 2011).

El territorio es oferta de los recursos de la naturaleza, de ecosistemas estratégicos y disparador de peligros naturales, marco de potencialidad geográfica y de vulnerabilidad de la ocupación y localización. También es, exposición de un paisaje material creado y condicionante de hechos y procesos que devienen de la sociedad, que en su esencia son



expresión de la distribución del poder y de actuaciones administrativas, sin obviar el peso de la economía, el arraigo cultural, las relaciones entre comunidades y el encuadre geográfico. El concepto de territorio trasciende la alusión simplista de unidad jurisdiccional, producto de la división político-administrativa, por cuanto su transformación paulatina es objeto de poder del estado, de grupos sociales y de individualidad, sus propiedades inciden en la ocupación, utilización, distribución y organización, de acuerdo a intencionalidades e intereses múltiples (Méndez, 2011).

A decir de Brunet (2001), el territorio es conciencia del espacio geográfico. *“El territorio no es, por tanto, objeto inanimado susceptible de ser tratado con indiferencia, sino soporte vivo en el que se traba la compleja madeja de relaciones sociales, económicas y ambientales”* (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2012).

En documento de Méndez (1992), el territorio es memoria observable de la ocupación de la población y del interés de la gente por el uso de la tierra, la localización de actividades múltiples y la innovación tecnológica; del grado de organización o desorden de ciudades, pueblos y campos; del entretendido de infraestructuras en red y la malla de circulación; de la expresión de manchas de verdes y ecosistemas estratégicos y de la creciente transformación del paisaje humanizado; que traduce además la pluralidad geográfica, la diversidad cultural y ecológica, el predominio de actividades productivas y la intencionalidad del régimen social, económico y político.

Para Méndez y Méndez (2012), el territorio es *“Totalidad o parte del espacio geográfico, objeto de poder del estado y la sociedad, por tanto, ocupado y apropiado de acuerdo a intereses y al régimen económico y sociopolítico vigente. Es espacio geográfico perteneciente a una nación o asociación de ellas y a sus divisiones política administrativas reconocidas: región, departamento o estado, municipio o localidad, bajo el manto de la soberanía y el reconocimiento constitucional.*

*Es construcción social, hecho y proceso histórico, soporte del estado y del desenvolvimiento de la sociedad, donde se expresan las políticas del desarrollo económico y social, las acciones de intervención que afectan la base de sustentación ecológica y que crean el espacio social construido.*

*El territorio refleja la historia de ocupación y distribución de la población y los asentamientos humanos, el uso de la tierra y la localización de las actividades económicas, el equipamiento de servicios, la configuración de la diversidad cultural y la distribución espacial del poder. Es por tanto memoria observable de acciones de intervención en el aprovechamiento de los recursos naturales y de ecosistemas estratégicos, la dinámica de la población y de los procesos de transformación tecnológica, los sistemas de producción resultantes, la distribución de los usos de la tierra y la configuración del espacio social construido, que se perciben de acuerdo con la visión de actores sociales como aciertos o desarmonías e incomodidades “(p,4).*

Bielza de Ory (2008), expresa la concepción funcional del territorio como un sistema, es decir, *“como un conjunto de elementos relacionados entre sí, más que con los elementos*



*exteriores a él y que funcionan con una cierta cohesión, con algún principio de unidad. La unidad funcional de los elementos del medio natural es el ecosistema, pero las transformaciones antrópicas del ecosistema desde principios de organización humana nos conducen a planificar el territorio como sistema socioeconómico. La unidad funcional de los elementos socioeconómicos, desde el principio organizador de la red urbana, es la región o comarca funcional” (p, 16)*

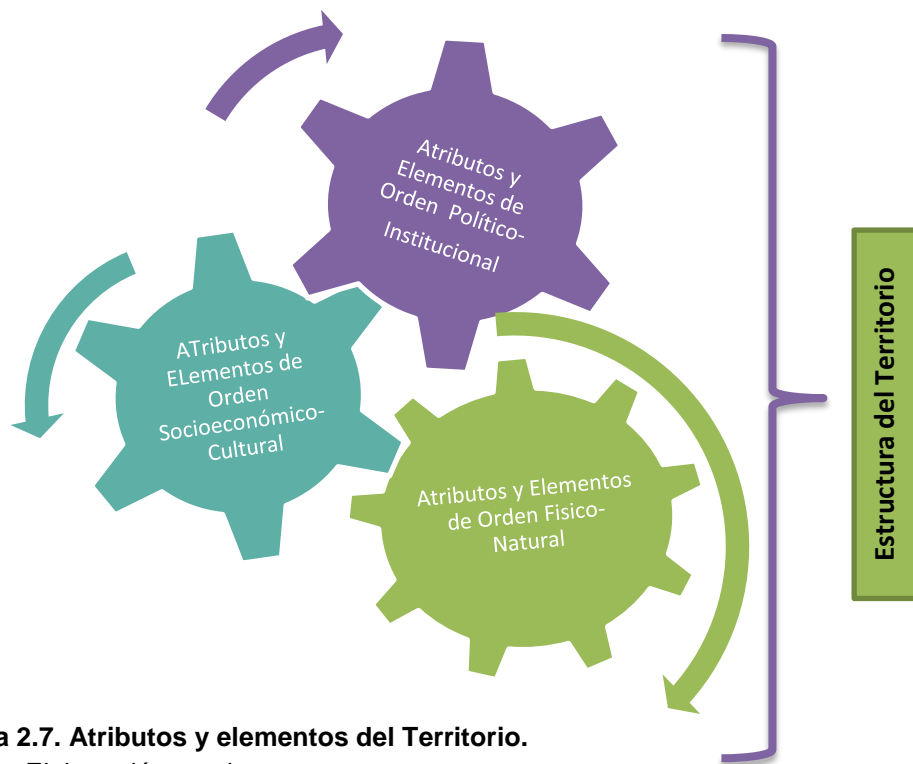
Los territorios surgen de la construcción humana, aparecen paulatinamente junto con las personas que lo habitan, es decir, su origen parte de las acciones y relaciones de la sociedad, cuando éstas transforman la geografía de sus espacios para satisfacer sus necesidades y resolver sus conflictos, son los actores públicos y privados quienes interactúan con y sobre el territorio. A esto, concurren conceptos de las ciencias sociales como la gobernabilidad y gobernanza, ya que, por medio de ellos se toman las decisiones públicas, buscando consenso entre actores públicos y privados para diseñar estrategias, que generalmente se convierten en políticas para el desarrollo, en procura de un objetivo común. (Beltrán, 2011)

Territorio es un término *polisémico* que a lo largo de la Edad Contemporánea se ha ido completando, producto de experiencias espaciales de las sociedades hispanas, del proceso de constitución políticas y administrativa de los Estados modernos, de la descentralización, de aportes de estudiosos y académicos de las ciencias sociales y de la naturaleza, que han acuñado además el concepto de la territorialidad, ligado en principio al campo de la etología, pero posteriormente asumido por las ciencias humanas para explicar “las necesidades de espacios que tienen los individuos y grupos por razones de identidad, seguridad, protección y estímulo” (García y Rodríguez, 2007)

## **II.2.2 Atributos y Elementos del Territorio.**

Para éste punto se tomará como referencia el trabajo realizado por Méndez y Méndez (2012), quienes abordan el concepto de territorio y tratan de expresar los atributos y elementos que conforman al mismo, siendo éstos de base físico natural, socioeconómico-cultural y político institucional, que, a su vez, finalmente comprenden la estructura del territorio (Figura. 2.7)

Los atributos y elementos componentes del territorio de **orden físico-natural**, constituyen oferta material para los sistemas sociales; medios y objetos de trabajo para la producción económica; factor de localización para los asentamientos humanos y actividades conexas; al tiempo de ser condicionantes de múltiples procesos que devienen de la sociedad en la construcción de su espacio social, entre otros la ocupación, distribución, localización, usos, configuración, concentración y segregación. No se obvia su consideración como fuerza motriz de potenciales amenazas naturales ni como hábitat de la diversidad biológica. Está conformado por elementos y procesos derivados de la estructura geológica, unidades geomorfológicas y del relieve, condiciones hidroclimáticas, suelos, vegetación, fauna y susceptibilidad a amenazas naturales. (Méndez y Méndez, 2012).



**Figura 2.7. Atributos y elementos del Territorio.**

Fuente: Elaboración propia.

Los **atributos de orden social, económico y cultural** constituyen un aporte y creación de la sociedad o de grupos de agentes sociales, cuya influencia en la estructura y dinámica de la organización del cuerpo territorial es significativa, pues demandan e intervienen el medio natural para crear habitabilidad y generar bienes y servicios. Múltiples elementos son sus componentes; entre ellos están la estructura y dinámica de la población, la red de centros urbanos y asentamientos rurales, los usos de la tierra y la localización de actividades económicas, la red de equipamientos de infraestructuras y expresiones culturales y hechos que identifican a un quehacer importante en el territorio (Méndez y Méndez, 2012).

Los **atributos y elementos de orden político- institucional** se constituyen en oferta y demanda de acciones y actuaciones, apoyadas en instrumentos, mecanismos y procedimientos con efectos diversos en la organización del territorio, en la delimitación de unidades política- administrativas reconocidas, y en las relaciones con ámbitos territoriales a efectos de la gobernabilidad y el ejercicio de la soberanía. Considerar en la base del análisis lo político- institucional como expresión institucionalizada de los órganos del poder del estado y su actuación en instancias político- administrativas de carácter nacional o local, reconocer el marco legal, conocer la opinión de los actores sociales y la disponibilidad real de planes, proyectos y recursos financieros, avalados por diversos mecanismos, es esencial, por cuanto el territorio y su ordenamiento forma parte de una concepción de desarrollo, que responde a visiones de actores y a intereses múltiples (Méndez y Méndez, 2012).



## ATRIBUTOS DEL TERRITORIO



**Figura 2.8. Explicación analítica de los atributos del Territorio.**

Fuente: Elaboración propia.

La explicación de los atributos del territorio, definitivamente dejan ver la conjunción indisoluble que existe entre lo físico-natural, humano y social, para crear territorios. Por tanto, confirma la esencia de la mayoría de los conceptos citados anteriormente, en donde se señala que es construcción social o de la sociedad. A propósito de este punto, la sociedad es definida como: 1 “Conjunto de personas que se relacionan entre sí, de acuerdo a unas determinadas reglas de organización jurídicas y consuetudinarias, y que comparten una misma cultura o civilización en un espacio o un tiempo determinados” y 2. “Sistema organizado de relaciones que se establecen entre este conjunto de personas” (Wikipedia. Enciclopedia libre, 2014)

En éste orden de ideas, Aubert, (Et al, 2013), señala que a lo largo de la historia han ocurrido cambios en el comportamiento de la sociedad, dados en principio por tres aspectos históricos, la revolución industrial, la revolución democrática y la revolución educativa. Parsons en 1974 (citado por Aubert, Et al, 2013), en consideraciones iniciales, establece las variaciones que han causado dichas revoluciones sobre lo económico, político y cultural, elementos estos, considerados ejes sobre los cuales funcionan las sociedades.

Con *la revolución industrial*, la economía de las sociedades modernas habría quedado modificada, alejándose de patrones previos, surgiendo un sistema de mercado autónomo, una estructura ocupacional, y se crean mercados diferenciados y empleos separados del





hogar. La división del trabajo, el incremento del comercio, los avances en la agricultura o los cambios en las relaciones entre las figuras de terrateniente y campesino, también tuvieron un impacto importante a nivel organizativo que modificó el sistema económico. Estados Unidos y Francia vivieron las primeras *revoluciones democráticas* que modificaron la estructura política de sus sociedades, formalizando unos mecanismos tales como el sistema de partidos o el sufragio universal, que consolidaron un nuevo sistema político. El sistema cultural se desvinculó también del resto de subsistemas a través de la *revolución educativa*, esto condujo a la constitución de un sistema educativo basado en un principio universal de igualdad de oportunidades para toda la población (Aubert, Et al, 2013)

Según Parsons quedaría todavía una cuarta revolución por hacer: *la revolución expresiva*, la cual no separaría nada, sino que, al contrario, se completaría con el proceso de unión de los tres subsistemas, económico, político y cultural, en una nueva comunidad societal. Esta aportación puede enmarcarse en sociedades multiculturales como la Europa del siglo XXI, donde los espacios son compartidos por personas de diferentes orígenes y trayectorias de vida. Del mismo modo que la diversidad aumenta, en el territorio europeo crece también el deseo de mantener las identidades, a ello está vinculado desarrollo local. Según Habermas (1989) en sociedades culturalmente diversas, donde conviven en un mismo territorio distintas identidades, religiones, tradiciones, orígenes o lenguas es necesario, incorporar un concepto de *sujeto agente, con capacidad de transformación de las estructuras sociales* para poder analizar todos los cambios que se suceden en sociedades tan dinámicas y globalizadas como las actuales (Aubert, Et al, 2013).

Al observar las consideraciones hechas por diversos autores para el concepto de sociedad, resulta imposible desvincularla del territorio y del concepto del desarrollo humano, pues el hombre, el conjunto de individuos, la sociedad requiere de un lugar donde estar (ubicación geográfica), en el que comparten elementos, idioma, costumbres, valores, identidad, visión y desde el cual promueven relaciones, en base a normas colectivas que buscan asegurar la integración y cohesión (territorio). También se señala la necesidad de introducir el concepto de *“sujeto agente”, con capacidad de transformación de las estructuras sociales*, y ello calza con la visión del desarrollo humano, en el cual se estipula que hay que procurar *“...lograr la transformación de la persona - objeto, en persona- sujeto del desarrollo”*. Enmarcando estos preceptos en la propuesta de esta investigación, esto debe hacerse aprovechando las potencialidades endógenas del territorio.

Tomando como base los párrafos anteriores, donde se hace alusión a aspectos como la identidad de la sociedad y potencialidades endógenas del territorio, las cuales son vinculantes y no excluyentes, se abre la oportunidad para tratar una visión del territorio desde otra perspectiva, que refuerza la consideración de la identidad y potencialidades endógenas del territorio, para crear las llamadas *“marcas del territorio”*.



En este sentido, la constante rivalidad de países, naciones, ciudades y regiones para captar recursos, talento, infraestructuras o eventos, entre otros aspectos, conduce a “... una lucha renovada por la singularidad, por el reconocimiento y por la diferenciación, por una hegemonía simbólica que cotiza al alza en el contexto de una emergente economía de la identidad. En este escenario, los espacios geográficos ceden sus proyecciones habituales de identidad territorial a una recién llegada identidad simbólica, gestionada, en parte, mediante la transformación de lugares en marcas” (De San Eugenio, 2013, p, 1).

En Europa la marca territorial se concibe como “la imagen común de comarcas rurales auténticas que trabajan en un proceso de desarrollo, contando con la participación de las instituciones públicas, las empresas privadas y todos los colectivos sociales, que ofrecen calidad en los productos y servicios, con los principios y valores del respeto medioambiental, la calidad en su proceso de producción, con empresas y entidades comprometidas con el territorio, siendo solidarias, cooperando entre ellas y trabajando por la identidad. Es la “marca paraguas” de comarcas con una marca territorial de calidad rural, que trabajan en cooperación para conseguir un verdadero desarrollo rural sostenible, equilibrado e integrador de territorios” (Rural Quality, 2014, p s/n)

La marca del territorio se centra en una reinención de los lugares o espacios territoriales, basado en la puesta en valor de las identidades individuales y colectivas que los caracterizan, que imbuyen lo concerniente a los intangibles asociados a las respectivas identidades territoriales. El objetivo es, entrar la vorágine de los territorios competitivos y comparativos (De San Eugenio, 2013).

Al asimilar el fondo del asunto, está visión busca potenciar un modelo de desarrollo del territorio, sobre la base de sus recursos y potencialidades endógenas, de tipo físico y sociocultural, adaptando los principios del marketing a la gestión de los territorios, por medio de la construcción de la marca (branding).

De San Eugenio (2013), habla de marcas de lugares o espacios territoriales, por ello, presenta un cuadro relacional de lugar, espacio y territorio que es oportuno ver y se presenta a continuación:

**Cuadro N° 2. 3. Relaciones entre lugar, espacio y Territorio, en las diferentes esferas del conocimiento y percepción**

Esferas de Conocimiento	Lugar	Espacio	Territorio
Física	Identificación geográfica	Mapas mentales y significados culturales	Cartografía
	Recursos naturales y factores de distancia	Factores microeconómicos	Factores macroeconómicos



<b>Económica</b>			(impuestos, tarifas, concentración económica)
<b>Legal / Política</b>	----	Lealtades, aceptación de la legitimidad del régimen gubernamental	Límites administrativos y definición de competencias y poderes.
<b>Socio-cultural</b>	----	Identidad social	Identidad formal o administrativa

Fuente: Jenkins, 2005, modificado por De San Eugenio (2013), p 7.

El cuadro permite visualizar, que las diversas esferas de conocimiento están vinculadas al territorio, de alguna u otra forma, y a la vez, y en la realidad, ellas funcionan de forma orgánica para darle el contexto físico, económico, sociocultural, legal y político que requiere el territorio para concretarse. En el fondo y volviendo al origen de éste punto, se corresponde con los atributos del territorio y con aspectos relacionados al desarrollo humano, local, endógeno y territorial.

El territorio y sus atributos no pueden ser vistos por compartimientos, sino de forma integral, ya que, tratar los atributos de manera individual o sectorial conduce a mutilar su esencia y por tanto a una desnaturalización de su funcionamiento, lo cual puede incidir de manera no favorable frente a cualquier acción que pretenda emprenderse dentro del territorio. Por el contrario, si se trata de forma integrada, se podrán prever las relaciones y situaciones que pueden generarse entre los atributos y diseñar acciones más acordes a las realidades de un territorio.

### II.2.3 Dinámica del Territorio

Tal y como se ha visto hasta el momento, el territorio es un entretejer producto del comportamiento de la sociedad, pero a su vez, la sociedad no es estática, por el contrario, de manera individual o en masas el hombre se mueve, busca nuevas oportunidades, crece, evoluciona y se transforma, por tanto, lo mismo ocurre en el territorio, es decir, constantemente hay cambios en él, lo cual lo hace dinámico.

El conocimiento y proyección del territorio, adquiere una nueva dimensión cuando se le considera en el marco de la *espacialidad*, que, en el contexto de la ordenación, guarda correspondencia el vocablo *territorialidad*, resultado de la dinámica de la acción social y de la distribución espacial del poder, la cual se traduce en *procesos* que marcan la funcionalidad del territorio y el tejido de relaciones. Para comprender la significación del territorio como creación social y cuerpo espacial en función de una política del estado, parece oportuno hacer referencia a *procesos claves*: (tomado de Méndez y Méndez, 2012)



- a) **Ocupación:** *“es un proceso de la sociedad que se cumple en el territorio en términos de posesión, habitabilidad, anexión o ampliación de un espacio territorial concreto, por parte de la población y de sus hechos para crear transformaciones que se expresan luego en el tejido del espacio social construido”* (Méndez y Méndez, 2012, p, 9).

Es un proceso que normalmente adquiriría mayor relevancia cuando se le observaba en ámbitos locales y regionales; sin embargo, derivado de la significación que ha tomado la mundialización y sus redes, junto con la distribución del poder, la ocupación cobra fuerza cuando se le ubica en la relación de lo local y lo mundial. Es, por tanto, un proceso que encuentra en la geopolítica valor estratégico y en la localidad valor de intervención.

- b) **Localización:** *“es un proceso que tiene sentido en ordenación, por cuanto facilita el conocimiento de las condiciones y cualidades de un hecho geográfico, en cuanto al lugar que ocupa y a su situación relativa, para comprender su ubicación en el espacio geográfico y la conectividad de las relaciones que acarrea”* (Méndez y Méndez, 2012, p, 9).

La localización de los hechos geográficos, parte de la noción de que sus dimensiones, tamaño o superficie, ocupan un lugar específico (sitio), que se relaciona con otros lugares (ámbito) en cuanto al hecho geográfico considerado, y de esa manera define en su conjunto un tejido de relaciones con ubicación espacial concreta. Encuentra en lo local un ámbito adecuado para su caracterización, y en las relaciones con espacios geográficos de mayores dimensiones, el fundamento de la funcionalidad. La ubicación específica, junto con las vinculaciones y relaciones en ámbitos mayores del hecho geográfico, permite generar explicaciones del significado de la localización de interés para la ordenación.

- c) **Distribución:** *“expresa la forma en que se reparten los hechos geográficos en el contexto del territorio. Sirve de referencia para observar el reparto espacial de elementos componentes de carácter socioeconómico y cultural, del orden en la distribución del poder y de la disposición de las condiciones del medio físico natural, como oferta y condicionante”*. (Méndez y Méndez, 2012, p, 10)

En el conocimiento del proceso de distribución territorial, el interés se focaliza en el reparto geográfico de recursos y atractivos naturales y de los ecosistemas estratégicos; de la población y de la red de centros poblados; de los usos de la tierra y actividades productivas asociadas, junto con la red de servicios para la movilidad repartición y circulación, sin obviar especificidades culturales y la distribución del poder.

- d) **Utilización del Territorio:** *“como hecho y producto social se refiere al uso de la tierra, que se aborda en términos de cobertura y funcionalidad. Su expresión espacial viene dada esencialmente por las unidades y sistemas de producción, junto con sus actividades e*



*infraestructuras conexas; sin obviar el sistema de áreas protegidas y unidades físico naturales, seleccionadas como expresiones de cobertura en función de criterios de protección, conservación y mejoramiento". (Méndez y Méndez, 2012, p. 11)*

Al constituir un hecho y proceso social el territorio de acuerdo al uso que se le proponga es ocupación, localización, aprovechamiento y configuración. Por tanto, refleja la preferencia de grupos y miembros de la sociedad por sistemas de producción en la generación de bienes y servicios. Su expresión espacial viene dada por el modo, relaciones y régimen de producción que le han dado origen o que prevalecen.

El uso de la tierra es entonces la utilización efectiva a que ha sido sometida un área concreta del territorio, a escala diversa, bajo la consideración de factores de producción y de localización en razón de crear oportunidades ciertas. Es en todo caso, el escenario territorial que puede ser conocido y percibido por un observador, a través del estudio de sus elementos y factores, del trabajo de campo, la interpretación validada de información, la percepción remota, los sistemas de información geográfica y el conjunto de mapas síntesis.

- e) **Configuración:** *"es una categoría conceptual y de análisis de orden superior, por cuanto expresa la forma, disposición, relación y sinergia de elementos, hechos y procesos que explican la manera en que se estructura y dimensiona una unidad territorial, de acuerdo a la dinámica de la población, los sistemas de producción y la tendencia del mercado, la diferenciación territorial del desarrollo económico y social, tomando en consideración además, la distribución espacial del poder del estado y de los particulares con sus propiedades"* (Méndez y Méndez, 2012, p 12).

La figura real resultante de la forma, disposición, relación y dimensión de hechos y procesos es producto del régimen sociopolítico y económico prevaleciente, influido por las condicionantes que se derivan de la pluralidad geográfica y de la base de sustentación ecológica.

- f) **Concentración o proceso de polarización:** *"definido por movimientos y flujos de bienes, servicios y personas desde diferentes áreas de un espacio considerado, hacia un centro territorial que opera como núcleo de concentración de tales movimientos, a partir del cual se difunden sus efectos para crear movimientos bidireccionales. Su expresión espacial, forma una malla de relaciones y efectos diversos con una distribución particular en el cuerpo territorial"* (Méndez y Méndez, 2012, p. 13).

Normalmente la polarización se organiza en torno a un centro urbano de categoría intermedia o superior, nodo o empresa motriz, hacia donde convergen flujos de orden económico, social y administrativo para crear concentraciones y conectar un conjunto de lugares ubicados en su área de influencia. El resultado real de este proceso es la apertura de oportunidades en lugares específicos y exclusiones socioterritoriales en otros lugares. Es un proceso que toma cada vez mayor importancia en su



consideración, por cuanto forma parte indisoluble de las estrategias de desarrollo concentrado o desequilibrado que han asumido muchos países latinoamericanos en la concepción de desarrollo económico y social.

- g) **Segregación:** *“desde una perspectiva social y territorial expresa separación, disociación y exclusión de hechos contenidos en un territorio, relativos a núcleos de población, centros urbanos y áreas rurales, unidades y sistemas de producción, cobertura espacial de la infraestructura de servicios, red de circulación y distribución del gasto público, junto con el alcance de la acción y actuación de los órganos del poder del estado. Es un proceso que afecta la distribución del bienestar social, las oportunidades de generar riqueza con redistribución social, el acceso real de la población a los servicios sociales, la democratización del poder y la sustentabilidad ecológica”* (Méndez y Méndez, 2012. p 14).

En el proceso espacial de la segregación cobra fuerza el régimen social y económico imperante, además de las condiciones específicas de la pluralidad geográfica, que se traduce en dones naturales y ecosistemas particulares, cuya susceptibilidad condiciona favorable o desfavorablemente los procesos sociales que se desenvuelven en el territorio, expuestos anteriormente.

## II.2.4 Enfoques del Territorio

**II.2.4.1 Enfoque Geocrítico del Territorio:** en Latinoamérica, Milton Santos es un representante de los temas relacionados al territorio, a lo largo de los años 1978, 1988, 1996 y 2000 ha publicado varios documentos que versan en un principio sobre categorías claves como espacio, región, lugar, paisaje y posteriormente trasciende al territorio. El autor inicialmente propuso que el espacio *“es un conjunto de fijos y flujos: mientras que los fijos son lugares donde se localiza – se acumula- el capital, los flujos son el movimiento- la circulación- aquello que explica el fenómeno de la distribución. Posteriormente, manteniendo el contenido marxista de su caracterización, prefirió priorizar la interacción sociedad y naturaleza”* (Santos, 1978, citado por Souto, Et al, 2011, p 31).

Santos decía que *“un Estado- Nación está esencialmente formado por tres elementos: 1 el territorio, 2 el pueblo, 3 la soberanía y la utilización del territorio por parte del pueblo, crea el espacio”* (Santos, 1978, citado por Souto, Et al, 2011, p. 32). Luego de diez años, Santos desarrollo la categoría de *configuración territorial*, definiéndola como *“constelación de recursos naturales, lagos, ríos, planicies, montañas, bosques y también recursos creados: ferrocarriles y carreteras, conductos de todo orden, represas, ciudades, lo que sea. Es ese el conjunto de todas las cosas dispuestas en sistema, lo que forma la configuración territorial cuya realidad y extensión se confunde con el propio territorio del país.”* (Santos, 1988, citado por Souto, Et al, 2011, p 32).





Para la década de los noventa, Santos comienza a escribir más sobre territorio y para el 2000 propone que *“El territorio no es apenas el resultado de la superposición de un conjunto de sistemas naturales y un conjunto de sistemas de cosas creadas por el hombre. El territorio es la tierra más la población, es decir, una identidad, el hecho y el sentimiento de pertenecer a aquello que nos pertenece. El territorio es la base del trabajo, de la residencia de los intercambios materiales y espirituales y de la vida, sobre los cuales el influye. Cuando se trata sobre territorio se debe, pues, desde luego, entender que se está hablando sobre el territorio usado, utilizado por una población dada”* (Santos, 1988, P.96-97 citado por Souto, Et al, 2011, p 33).

Dentro del mismo enfoque geocrítico del territorio, para el mismo periodo de los noventa y dos mil en que Santos desarrollo la conceptualización citada, otros estudiosos del tema proponían otra conceptualización del territorio que no estaba tan estrechamente vinculada al Estado, sino que ponían el énfasis en lo económico y su funcionamiento, al punto, de considerar el territorio para establecer estrategias para las empresas y el mercado. Entre los autores que trabajaron este pensamiento se encuentran George Benko, Alan Lipietz, y por Latinoamérica Pablo Ciccolella, Carlos de Mattos, entre otros (Souto, Et al, 2011).

Estos autores, ponían el énfasis en la *autorregulación del capital* que, consistía en el surgimiento y consolidación de centros especializados con formas flexibles de organización de la producción, vinculados a redes eficientes de circulación del capital, información e intercambios en sentido incluyente. Esto también fue denominado ciencia regional, que aborda procesos de difusión de innovaciones, transformaciones metropolitanas y nuevas estrategias adoptadas por las empresas (Souto, Et al, 2011).

Considerando lo visto en el punto sobre *desarrollo*, se puede vincular esta visión de la autorregulación del capital al desarrollo local, así como a al proceso de planificación. La esencia de la idea se centra en considerar al territorio para determinar sus atributos y condiciones desfavorables, en función de ello, se pueden establecer procesos productivos sobre los que se programa y despliega la estrategia empresarial y de mercado. Reevaluando el sentido de lo expresado, esto puede ser considerado como un proceso de ordenamiento territorial, que finalmente viene siendo un proceso de planificación bien concebido puesto que no es impuesto, sino que trata de adaptarse a las condiciones del territorio, por ello, el señalamiento de que tiene un sentido incluyente; pero no debe obviarse, que bajo el planteamiento de la estrategia empresarial prevalece la visión mercantilista sobre desarrollista.

**II.2.4.2 Enfoque Relacional del Territorio:** según esta propuesta, el territorio se asocia con relaciones de poder inherentes a cualquier relación social. Para López de Sousa (1995, citado por Souto, Et al, 2011, p. 41) *“el territorio ... es fundamentalmente un espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder”*. En el siglo XX la Unión Europea (UE) define un nuevo territorio, centrándose en la articulación de territorialidades nacionales, en una red de relaciones internacionales; haciendo un paréntesis, la territorialidad se abordará con mayor detalle más adelante, pero, según la Real Academia



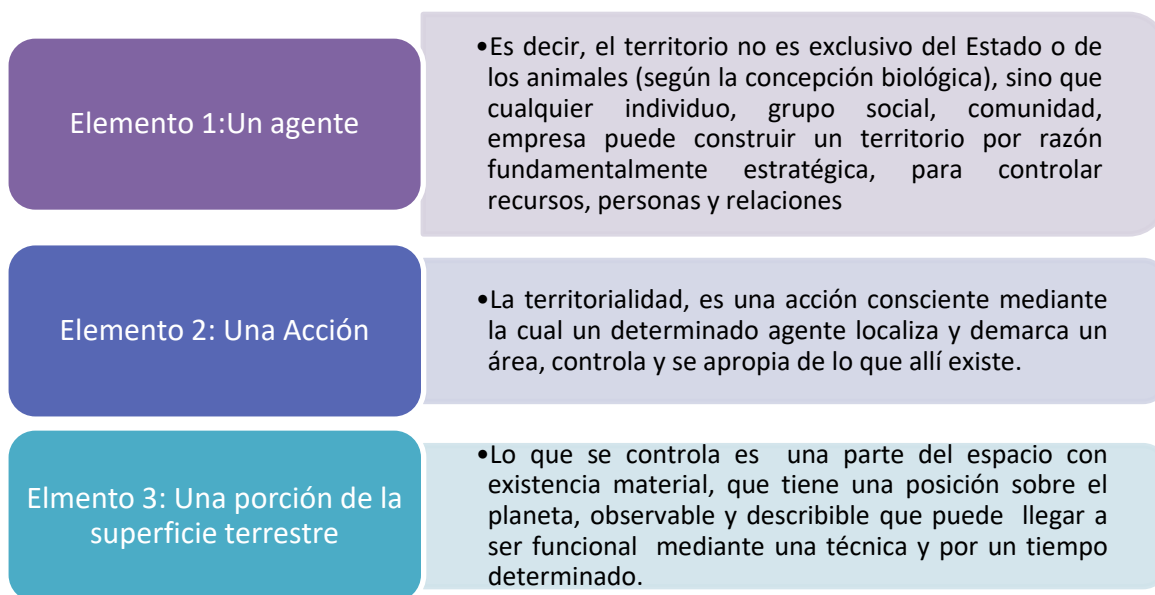


Española (2001) *“es la consideración especial en que se toman las cosas en cuanto están dentro del territorio de un Estado”*.

Considerando la definición de la UE y la dada por Benedetti (2009), un territorio no supone la existencia de un espacio fijo, por lo tanto, surge la idea de *territorios en red y móviles*, lo que conlleva a pensar en la multiterritorialidad, idea en boga en la geografía, conocida también como multiescalaridad geográfica. (Haesbart, 2004), captar dicho fenómeno es una tarea compleja, que implica reconocer el sistema de fuerzas que se despliega espacialmente. (Souto, Et al, 2011).

Dicho sistema de fuerzas puede conducir a encuentros y desencuentros en un territorio, que pueden influir directamente en la gestión del mismo y por tanto en su desarrollo.

Los espacios no son fijos, son fragmentados, rugosos y discontinuos, se organizan de diferentes maneras tales como zonas, redes, lugares, configuran aglomerados de exclusión. La territorialidad estatal, que siempre busca una geometría estable, se enfrenta a diferentes territorialidades multiescalares, temporalmente inestables y de límites elásticos. (Souto, et al, 2011). *“Al abordar la multiescalaridad geográfica el mapa político deja de ser clásico y compacto, donde las unidades son contiguas y yuxtapuestas, con límites fijos y únicos a todos los efectos, para devenir en mapas de geometrías variables, formados por piezas con tamaños distintos y cambiantes”* (Gómez M, 2001, citado por Souto, Et al, 2011). Existen tres elementos fundamentales vinculados al territorio, según el enfoque relacional:



#### Cuadro N° 2.4. Elementos Vinculados al Territorio según el Enfoque Relacional

Fuente: Souto, Et al, 2011, modificado. Elaboración propia.



Un aporte importante de este enfoque, es que el territorio no es meramente un soporte físico, sino un proceso que emerge del tejido de relaciones sociales, y como éstas son dinámicas y cambiantes en el tiempo, lo mismo ocurre al territorio, de allí la concepción de que los mismos tienen temporalidad, eso se corrobora a través del tiempo y de la historia, de allí, que algunos autores indique que los territorios son entidades geohistóricas. Un ejemplo de ello es la disolución de la antigua Unión Soviética y la aparición de la Comunidad Europea.

**II.2.4.3 Enfoque del Territorio según la Nueva Geografía Regional:** bajo éste enfoque el concepto de región y territorio, se confunden y tienen una función heurística equivalente. La región tiene funciones similares a las otorgadas al territorio, puesto que, remite a un espacio acotado, controlado material o simbólicamente. La región o territorio nuevamente se asocia a relaciones de poder, más no se intercambia ni se confunde con suelo y terreno, como inicialmente fue concebido.

Paasi (2003) en una obra publicada, presenta una de las definiciones más sugerentes del territorio, que deja entrever en su título: *“Territorios como Construcciones Sociales”*. Este geógrafo finlandés estructura el territorio como un proceso mediante el cual, las unidades territoriales surgen como parte del sistema socio espacial. Los territorios se establecen e identifican en la acción y conciencia social, conllevando a una *“institucionalización de los territorios”* (Souto, Et al, 2011).

El proceso de formación de territorios desarrollado por Paasi (2003), consta de tres aspectos (ver cuadro 2.5), que pueden configurarse en la realidad y práctica de forma total o parcialmente simultánea. Vale señalar, que dicho proceso, es representativo del territorio bajo la nueva geografía regional.

Cuando los territorios se identifican como procesos históricos, también pueden llegar a su fin, es decir a des-institucionalizarse, esto también es válido para el territorio más naturalizado (Souto, Et al, 2011).

Este enfoque demuestra a través de las tres fases del proceso de formación de territorios, que el mismo proviene de una construcción netamente social, en donde convergen intereses, se establecen relaciones, se enraízan deseos y afectos, que conllevan a construir una identidad y apuesta por un futuro en ese espacio, por supuesto, bajo el control y normas, que hacen que finalmente se convierta en un territorio.



1. Una forma territorial	2. Una forma simbólica	3. La forma institucional
<ul style="list-style-type: none"><li>• La construcción de límites que pueden ser físicos o simbólicos, junto con su comunicación, constituyen el elemento básico en la construcción de territorios y la práctica de la territorialidad. Abarcar una cosa en el espacio o en un mapa, puede identificar regiones o lugares, pero estos se transforman en territorios cuando sus límites se utilizan para controlar.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se representa por:<ul style="list-style-type: none"><li>• a) Elementos dinámicos y contruidos discursivamente, como el proceso de darle nombre a un territorio.</li><li>• b) Símbolos fijos, están contruidos por banderas, escudos, estatuas y similares.</li><li>• c) Prácticas sociales en que se unen a y b, ejemplo de ello son los desfiles militares, día de la bandera, celebración de fechas importantes y/o efemérides</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se refiere a las prácticas institucionalizadas, tales como la administración, el sistema político, la política, la economía, la cultura, la comunicación, el sistema escolar, judicial, etc, a través del cual las fronteras, su simbolismo y su significado se producen y reproducen. La formación y funcionamiento institucional por naturaleza es complejo y deben estar teñidos de "identidad" para distinguirlos, más allá de las fronteras del territorio.</li></ul>

#### Cuadro N° 2.5. Proceso de Formación de Territorios.

Fuente: Paasi 2003, citado por Souto, et al, 2011, modificado. Elaboración propia.

**II.2.4.4 Enfoque Práctico del Territorio: Desarrollo desde un Enfoque Territorial:** el uso práctico, instrumental o político del término territorio, se refiere a su utilidad para tratar fenómenos, procesos, situaciones, acontecimientos, contextos, eventos que ocurren en un espacio singular, al punto, que dicho término se ha generalizado como sinónimo de espacio, lugar, región, perdiendo de ésta manera su especificidad heurística y conceptual (Schneider y Peyré, 2006).

El llamado enfoque territorial se difundió y tomó importancia para diseñar políticas de desarrollo, en los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Agencia Alemana de Cooperación Técnica) entre otros. (Souto, Et al, 2011).

En España, según el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012), no cabe un desarrollo sin perspectiva territorial. El mosaico heterogéneo de la acción del desarrollo, necesita ser estudiado con el debido rigor científico- técnico, con el fin de determinar mejor las potencialidades del mismo, describir sus fortalezas y conocer sus



debilidades, así se llegará a un diagnóstico certero del que pueda derivar un desarrollo duradero.

En la Unión Europea se emprende una iniciativa del desarrollo territorial para ámbitos rurales que data del 1991, buscando frenar el deterioro económico y social, en procura de *“...impulsar la creación de un tejido socioeconómico diverso y sólidamente trabado en los territorios sobre los que ejerce sus acciones; ello implica utilizar una perspectiva global que integre una heterogeneidad de actores en el diseño del programa de desarrollo y una atención multisectorial en los objetivos. Esta perspectiva integradora precisa de un conocimiento territorial suficientemente profundo para emitir diagnósticos certeros que impidan crecimientos deformes”*. (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), 2012, p 45).

Dicho Ministerio, señala que el carácter integrado, endógeno, sostenible, participativo y subsidiario son características propias del desarrollo con énfasis en lo territorial, que no se procura, por tanto, un desarrollo *“impositivo, alóctono, venido desde arriba y de cariz eminentemente técnico-economicista, sino más bien pegado al territorio, con audiencia y participación social, y una decidida apuesta por los valores locales. Esto hace pensar en el relevante protagonismo que va a tener el territorio y el modo en el que va a ser tratado”*. (MARM, 2012, p 44)

Lo endógeno conlleva a reconocer los recursos propios sobre los que se cimienta el desarrollo. Este debe tener raíces en la valorización del contenido territorial, desde la perspectiva física como humano. Los recursos históricos que alentaron la vida en los territorios deben tenerse en cuenta, a la vez que las nuevas demandas, capacidades técnicas y organizativas para abrir horizontes inéditos y promover un nuevo impulso socioeconómico. *“La condición endógena no es excluyente, más bien acoge lo nuevo y lo hace suyo al arraigarlo en lo propio”*. (MARM, 2012, p 45).

*“La sostenibilidad implica actuar con coherencia ecológica. El conocimiento territorial no solo aconseja acotar procedimientos y limitar actuaciones, sino aprovechar las potencialidades de los recursos de manera sensata, multiplicando sus efectos beneficiosos sin menoscabar el legado natural y cultural de incommensurable valor existente en el territorio. El desarrollo duradero está, por lo tanto, fuertemente emparentado con un «enfoque territorial» bien conducido, sin reduccionismos inoperantes y potenciador de un uso comedido de los recursos”*. (MARM, 2012, p 45).

La inclusión de la participación social en el diseño y ejecución del propio desarrollo, supone la consolidación de un legítimo protagonismo, nacido de la propia tierra y su gente, esto fortalece los ámbitos geográficos objeto de las acciones de desarrollo. El conocimiento directo del territorio, apoyado por la experiencia, constituye un aval seguro para el éxito de los objetivos planteados. Al mismo tiempo, esa implicación asumida por la población local vigoriza la identidad territorial y, en definitiva, el sentimiento de pertenencia a ese mismo territorio. (MARM, 2012)



Como última característica del desarrollo territorial según el MARM (2012), se tiene que unida a la responsabilidad de los agentes locales, está el carácter subsidiario que tiene prescrito el desarrollo local comunitario. La comunidad humana asentada en el territorio asume, roles en la gestión de los programas de desarrollo *“sin la tradicional tutela de instituciones de rango superior, que, en este caso, tan solo prestan su apoyo en aquello que sobrepasa las capacidades de aquella. Esta faceta, sin duda, fortalece aún más ese enfoque territorial”* (p, 45).

Definitivamente, el enfoque territorial supera dificultades de concreción de otros modelos de desarrollo, pues, la necesidad de acotar un espacio geográfico para convertirlo en objeto de la acción de desarrollo imperaba. Tradicionalmente, el territorio recibía las iniciativas de promoción social y económica al margen de su propia condición, produciéndose en muchos casos, por no decir la mayoría, impactos manifiestamente incoherentes.

#### **II.2.4.4-a Desarrollo Territorial Rural como Enfoque Práctico del Territorio:**

Bajo la perspectiva del enfoque territorial una de las propuestas más difundidas es el *desarrollo territorial rural (DTR)*, que ha ganado espacios desde los años setenta en el ámbito académico, en la planificación, en agencias nacionales y supranacionales. En la propuesta del DTR siempre hay implícito un cambio cualitativo, en donde las políticas de desarrollo se centran a cambiar la situación de debilidad o vulnerabilidad, de marginación o postración, en que se encuentran algunos sectores sociales, apuntando a crear herramientas de acción para sacar a los pobres de tal situación. (Souto, Et al, 2011).

La propuesta del DTR hecha por Schejman y Berdegué (2004) (citados Souto, Et al, 2011, p. 53-54) desde Chile en el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural sostiene en principio que el territorio *“no es un espacio físico objetivamente existente, sino una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados”* y al DTR lo asume como *“un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustancialmente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y concertación de los actores locales entre si y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios”*

El DTR pone el énfasis en escalas locales, en la comunidad generando un contacto directo con los ocupantes del territorio, encontrándose lazos sociales fuertes. Según Milton Santos (1994) (citado por Souto, Et al, 2011), se privilegian las horizontalidades, permitiendo revalorizar la dimensión institucional, considerada como clave para producir cambios. Vale hacer notar, que las políticas de desarrollo no se enfocan exclusivamente



en lo agrario, en fortalecer tecnologías y capacidades, sino procura abarcar otro tipo de actividades acordes con las características de los territorios rurales, propiciando el surgimiento de una gobernanza rural con participación de variados actores (municipios, equipos técnicos, comunidad organizada, ONG), en la gestión de la cosa pública del lugar.

*“Así, el territorio es visto y comprendido como la nueva unidad de referencia y mediación de las acciones del Estado y el enfoque del desarrollo territorial se hace, por lo tanto, un modo de acción que valora los atributos políticos y culturales de las comunidades y de los actores sociales allí existentes. En este sentido, gobernanza local y participación social son atributos del desarrollo territorial”* (Schneider y Peyré, 2006, p. 16).

La concepción del territorio que maneja el DTR, no se aparta sustancialmente de las propuestas de planificación regional del desarrollo, que se implementaron en América Latina entre los años 1970-1980 (desarrollo endógeno y local), ya que, se sustentan en promover y organizar el desarrollo a partir de determinadas áreas geográficas. En éste orden de ideas, se abordará a continuación el ordenamiento territorial, el cual en parte mantiene la esencia de lo que se ha explicado dentro del DTR, pero aplicado a diversos ámbitos geográficos.

#### **II.2.4.4-b Ordenamiento Territorial como Enfoque Práctico del Territorio:**

El ordenamiento territorial de ahora en adelante llamado OT, tiene un carácter polisémico que ha sido interpretado de diversas maneras en varios países. A título de ejemplo y considerando que el caso de estudio de ésta investigación trata sobre Venezuela, se enuncian planteamientos de países de América Latina, donde la ordenación del territorio es política del Estado institucionalizada, con resultados positivos en unos casos y de menor alcance en otros, es un proceso de planificación.

Venezuela es el primer país latinoamericano que oficializa éste proceso en el año 1976, con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, aun cuando desde décadas anteriores venía operando como práctica del sector público. En la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983), se define como *“la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial con el fin de lograr una mejor armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y usos de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral”*.

Es un concepto que plantea uno de los alcances importantes de la ordenación, la mejor localización de los asentamientos urbanos y rurales, de los nuevos urbanismos y del conjunto de actividades conexas, sin obviar la valorización del medio ambiente. Sin embargo, deja dudas sobre otros alcances de la ordenación que se desprenden cuando





se expone el significado y esencia de sus dos pilares conceptuales: ordenación y territorio.

Vale recordar que, en Venezuela en la década de los años 80, se realizaron los planes de ordenación del territorio (POT) por entidades federales, es decir, cada estado contaba con su POT, proceso que fue llevado a cabo por el Ministerio del Ambiente, ente rector de la materia en el país.

La República Bolivariana de Venezuela reconoce a la ordenación del territorio y al ambiente, en su texto Constitucional de 1999. El artículo 127 dicta que *“es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro...El artículo 128 señala que “el Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable que incluya la información, consulta y participación ciudadana”.* (p.109)

Dentro de la Constitución citada en su artículo 178, se establece que *“son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asignen esta Constitución y las leyes nacionales,...en las siguientes áreas: 1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público...”* (p. 124). Con este mandato constitucional, se está dando carta abierta a los municipios para que formulen sus planes de ordenación del territorio, lo cual, considerando el ámbito de actuación se acerca el enfoque del desarrollo endógeno y local.

En el año 2005, se somete a consideración de la Asamblea Nacional el proyecto de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, que redimensiona el concepto y lo expresa de la manera siguiente: *“se entiende por Ordenación del Territorio a la política del Estado, dirigida a la promoción y regulación de la ocupación y uso del territorio nacional, a la localización y organización de la red de centros poblados de base urbana y rural, a las actividades económicas y sociales de la población y la cobertura del equipamiento de servicios, en armonía con el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la prevención de riesgos naturales, en función de la protección y valoración del ambiente, a fin de lograr los objetivos del desarrollo sustentable, crear las condiciones favorables a la recepción del gasto público y la orientación de la inversión privada como parte integral de la planificación económica y social de la Nación ”.* (República Bolivariana de Venezuela, 2005, p 1)

El proyecto de Ley de 2005 nunca fue aprobado por la Asamblea Nacional, actualmente hay un nuevo proyecto de Ley de Ordenación del Territorio, que fue presentado en el año 2014, en diversas instancias a nivel nacional para hacer la consulta respectiva. A la fecha (septiembre 2017) el proyecto ha sido discutido al menos en dos ocasiones en la Asamblea Nacional, pero aún no se ha aprobado, por tanto, sigue vigente la ley de 1983.





Massiris (2005), citado por Méndez y Méndez (2012) después de haber revisado las definiciones de un conjunto de países, enuncia la ordenación del territorio como *“un proceso y un instrumento de planificación, con el que se pretende configurar en el largo plazo, una organización del uso y la ocupación del territorio, tomando en consideración las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas de la población y los objetivos del desarrollo”* (p.20). Este autor revisa los conceptos institucionalizados de países de América Latina, de los cuales se exponen algunos de ellos, dejando de lado a Venezuela, por cuanto ya se hizo referencia. A continuación, se expone la revisión de Massiris citada por Méndez y Méndez (2012)

Colombia (1997), define OT como *“un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertada emprendidas por los municipios, distritos o áreas metropolitanas... para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”*. (p. 21).

Costa Rica (1998), postula la OT como *“regulación de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, el uso óptimo y la conservación de los recursos naturales, la protección y valorización del ambiente y nuestra relación con la naturaleza, como objetivos fundamentales del desarrollo integral”*. (p. 21)

México (2000), considera OT como *“estrategia de desarrollo socioeconómico y ecológico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio”*. (p. 21)

República Dominicana (2000), enuncia LA OT como *“un proceso y política para la organización y administración racional de la ocupación y uso del territorio, así como sus recursos naturales para prevenir y mitigar los efectos de carácter socioterritoriales y ambientales que acarrear las actividades económicas y sociales e intervenciones públicas, a fin de mejorar la calidad de vida de la población y garantizar la permanencia de la base de sustentación ecológica”*. (p. 21)

Gómez (2010), señala que el ordenamiento territorial es una función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todos los componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria.

La Carta Europea de 1983 conceptúa la ordenación del territorio como la *“expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”*.

Si bien, en las definiciones anteriormente señaladas de ordenación del territorio no se observa unidad de criterios, en la concepción ni en potenciales mecanismos para su puesta en práctica, si se deja claro algunos denominadores comunes, como son los de organizar de manera dirigida la ocupación y usos de territorio, con fines de desarrollo integral y de postular a la ordenación dentro de una consideración ambientalista.

Méndez y Méndez (2012), una vez vistas las definiciones y diversos alcances a nivel de Latinoamérica, enuncian la ordenación del territorio como *“un proceso y una política pública, compartida con miembros de la sociedad para conocer, promover, regular y administrar la ocupación y usos del territorio por la población, la localización de actividades económicas, la estructuración y funcionalidad de los centros urbanos, el medio rural y la infraestructura de servicios conexos, acorde con la disponibilidad de los recursos naturales y la ocurrencia de amenazas naturales, sin obviar la expresión cultural y la distribución del poder. Todo ello en el contexto de una visión de desarrollo humano, integral y sostenible”* (p. 23).



**Figura 2.9. Ordenación y Desarrollo del Territorio.** Fuente: Méndez y Méndez (2012). Modificado.

Se entiende por *políticas públicas* las acciones destinadas a dirigir un grupo social a un determinado objetivo o meta; quien dirige la acción es la administración pública. De acuerdo con Coelho (1997, citado por Beltrán, Et al, 2011), las políticas públicas son el conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazos que el gobierno territorial impulsa en concertación y negociación con los diferentes actores, con el fin de desarrollar sistemas de promoción competitiva, generar empleo, ingreso y una economía equitativa en su zona de influencia.



La ordenación del territorio es un proceso indisoluble al del desarrollo humano local, económico, social y ambiental, pues en función del conocimiento que se tiene sobre los atributos del mismo y las condiciones reales en que se encuentran, se puede intervenir un territorio con mayor eficacia y eficiencia. La OT es entonces, un proceso de planificación y gestión, que, sobre el principio del conocimiento de la realidad, sienta sólidas bases para emprender acciones en pro de otorgar la permanencia y aprovechamiento pertinente de los recursos naturales, en concordancia con las condiciones socioeconómicas imperantes. En su proceder orienta la ocupación y uso del territorio y posibilita la consolidación, reforzamiento y control de centros poblados, servicios conexos y actividades económicas, así como el impulso de nuevas oportunidades, derivadas del consenso de las visiones futuristas de los actores que hacen vida activa en un lugar determinado, considerando para ello los valores y arraigos culturales. (Méndez y Méndez, 2012)

## II. 2.4.4-c La Ordenación del Territorio en la Práctica Social: Instrumentos y Mecanismos

En el concepto expuesto sobre ordenación del territorio, se dan indicios de la naturaleza y alcances, acciones y actuaciones que le brindan contenido, pero también se derivan requerimientos de tipo procedimental e instrumental para que pueda ser llevado con éxito a la práctica social.

Se conoce la complejidad de un proceso que traduce en lo espacial la política de desarrollo social, económico, cultural, ambiental y político-institucional, en la idea de alcanzar objetivos a los que aspira la sociedad en general y comunidades locales en particular. Efecto y causa, es necesario indicar los instrumentos y mecanismos a estar disponibles para la viabilidad de un proceso altamente solidario, pero que compromete a todos. (Méndez y Méndez, 2012)

En la figura 2.10, se observan los aspectos contemplados, según Méndez y Méndez (2012), como instrumentos y mecanismos de la ordenación del territorio para el caso venezolano, pudiéndose semejar o ajustar a realidades de otros países. A continuación, una explicación breve de lo que cada uno implica.

- a) **Normativa legal:** *“es la base de la legalidad y compromiso del Estado con la sociedad, para conducir un proceso sobre leyes que sustentan la promoción y el control en materia social, económica y ambiental, especialmente consideradas “.* (p. 27)

Se refiere al conjunto de leyes, que tiene en su vértice a la Constitución Nacional, en su tronco Leyes Orgánicas y Especiales, y en su base decretos y ordenanzas. El desconocimiento de la norma no impide su aplicación, pero si asegura el fracaso del proceso



**Figura 2.10. Instrumentos para la Ordenación y Desarrollo del Territorio.** Fuente: Méndez y Méndez (2012). Modificado.

- b) **Organización institucional y administrativa:** *“El estado manifiesta su funcionamiento y posibilidades de actuación, no sólo a través de la normativa, sino de su estructura institucional, espacialmente considerada; colocando el énfasis en las competencias, funciones y atribuciones, para cumplir con el mandato de la base jurídica que lo crea y a las exigencias de la sociedad a la cual se debe”* (p.27),

La organización institucional normalmente está encabezada por la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros, los ministerios e institutos centrales, las gobernaciones de estado o departamentales y el municipio con su alcaldía y cámara municipal, sin obviar otras instituciones del poder público y organizaciones sociales no gubernamentales de base local e intermedia.

Una exigencia correlativa a la práctica social del proceso, muy olvidada por quienes realizan el ejercicio de ordenación, es tener claridad de las competencias, funciones y atribuciones de cada uno de los organismos y entes institucionalizados, del estado y de la sociedad civil, particularmente en cuanto a su corresponsabilidad en relación a uno de sus instrumentos claves: el plan.

- c) **El plan de ordenación del territorio:** *“Constituye el instrumento rector para pensar y crear el futuro de una realidad espacialmente considerada, objeto de ordenación por parte del estado y la sociedad, cuyo eje director lo marca sus objetivos, líneas maestras y el conjunto de propuestas a ser instrumentadas”* (p. 28).



Una exigencia del plan es, que nazca como necesidad del estado y la sociedad para la transformación social y logros con calidad en un cuerpo territorial armónico y en corresponsabilidad con el ambiente. A ello se suma el requerimiento de ser participativo para configurar un futuro compartido.

- d) **Fuentes de financiamiento:** *“Un proceso de transformación social cuya exigencia es llevar a la práctica social el conjunto de propuestas contenidas en el plan y en otros documentos rectores, se asocia a la disponibilidad real de recursos provenientes de un presupuesto y de recursos adicionales, que se contemplan en fuentes de financiamiento estructuradas espacialmente para impulsar políticas de orden social, económico, cultural y ambiental”* (p 28).

Las oportunidades de financiamiento son ciertas, basta con conocer los recursos económicos existentes y disponibles en fuentes financieras nacionales (presupuesto público, fondos de inversión social, fondo de desarrollo industrial, asignaciones especiales, convenios intergubernamentales); fuentes internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Organización de Naciones Unidas, Agenda 21 Local, convenios multilaterales), así como un conjunto de recursos de cooperación pública y privada.

- e) **Participación y acuerdos estratégicos:** *“La ordenación del territorio es compromiso social de diversos actores en distintas instituciones y en muchos lugares. Significa la búsqueda de consensos, sin desconocer disensos, por cuanto es el obrar de pensadores, planificadores, ejecutivos y estadistas”.*

Se puede afirmar que la participación encuentra en el dialogo activo la base para crear el compromiso, en función de objetivos superiores del proceso de ordenación. Establece como eje conductor de la participación, la búsqueda de acuerdos estratégicos entre actores sociales del poder gubernamental, actores sociales del saber y la innovación, actores sociales de la producción y empresarial y actores sociales de la comunidad organizada.

La participación social y los acuerdos estratégicos, son el punto de partida para superar concepciones técnico-burocráticas que se inscriben en enfoques de la ordenación del territorio, causa en gran medida de su fracaso. Ya no es posible ordenar el territorio en ausencia de participación activa y de corresponsabilidad social, incluida un nuevo orden en la distribución del poder, más aún, considerando y apostando por el éxito de procesos de planificación y desarrollo de abajo hacia arriba, de carácter local.

Los instrumentos y mecanismos de la ordenación del territorio, son concomitantes, por tanto, el éxito de la política depende en gran medida de que cada uno de ellos esté bien concebido por sí solo, y que sea asequible y flexible en la forma de conectarse con otros, de no ser así, habrá vacíos que repercutirán en la gestión, impidiendo



materializar las acciones y programas destinados al desarrollo humano, económico, social, ambiental, en fin, todo lo que arropa la OT.

Cuesta, (2006), señala que la práctica de la Ordenación territorial, aún es escasa y discontinua, orientada a seguir dos modelos: *“uno más centralizado y economicista, basado en la territorialización de las inversiones públicas, y otro más descentralizado y de planificación física que define esquemas de ordenación territorial subestatales”* (p, 258).

En general, el Estado actúa en el territorio priorizando una serie de actuaciones económicas y políticas, aunque el principal objetivo en la ordenación es el de obtener un nivel básico de infraestructuras. En este sentido, el Estado actúa siguiendo tres tendencias (Cuesta, 2006):

- **“La primera**, más política, persigue la definición de posiciones y esquemas de relación. Incluye la selección de núcleos, la definición de unidades territoriales básicas, el trazado de redes de comunicación.
- **La segunda** ha hecho del análisis del territorio una prioridad de los Estados, y para ello se ha ayudado de disciplinas auxiliares para su conocimiento y medida, como son la topografía, la geodesia y la cartografía. Los procesos territoriales de apropiación, parcelación y comercialización, tanto desde un enfoque urbanístico como normativo aparecen en este nuevo escenario regional como objetos de estudio primordiales en el proceso de planificación llevado a cabo por las diferentes administraciones.
- **La tercera** tendencia relaciona el territorio con una temática clásica como es la económica más novedosa, novedosa al vincularla con la ecológica, de manera que la información ambiental forma parte del discurso político y de la prognosis territorial, es decir de la ejecución y puesta en marcha del contenido de las mismas”. (Cuesta, 2006, p 258)

Hoy día, y de acuerdo al planteamiento de desarrollo humano local propuesto es ésta investigación, se difiere de la visión de Cuesta (2006), pues la OT no tiene como *“principal objetivo obtener un nivel básico de infraestructuras”* (p, 258), ello se debe a la concepción de unión del territorio a la sociedad, a escalas pequeñas y/o locales, a lo económico, ambiental, cultural, a lo humano, es decir, no es la mera satisfacción de las necesidades desde la perspectiva de la expresión espacial, sino que trasciende más allá de ello, es la satisfacción de lo material e inmaterial. Visto bajo esta óptica los objetivos de la OT, pueden ampliarse y circunscribirse a grandes aspectos.

#### **II- 2.4.4-d Objetivos de la Ordenación del Territorio en la Práctica Social:**

- **Brindar Calidad de vida de la población:** implica satisfacer las necesidades humanas de carácter social: educación e innovación, salud y saneamiento, vivienda y hábitat, servicios sociales, cultura y creatividad, recreación, espectáculos y deportes, circulación y comunicación, seguridad y tranquilidad, participación y libertad, junto con obras de infraestructura y proyectos de inversión





que se combinan con la creación de bienes materiales e inmateriales. (Méndez, 2011)

- **Promover el desarrollo económico para la gente y sus lugares:** se trata de aumentar la capacidad de producción de bienes y servicios; promover rubros y sistemas de encadenamientos productivos, teniendo en consideración la democratización de factores de producción y de localización, que en su conjunto concurren a promover progreso en el bienestar social y abundancia en los lugares. (Méndez, 2011)
- **Preservar la calidad ambiental y renacer del entorno vital:** Implica hacer las cosas bien y obtener la recompensa que significa el trabajo con calidad y buen estilo. Es reducir conflictos entre la demanda creciente de recursos naturales y la incidencia de conservación, prestando atención a la intervención prudente de ecosistemas estratégicos, la ocupación de lugares, la adecuada utilización de la tierra y el saneamiento de espacios urbanos y rurales. Es apostar por un ambiente sano, seguro y confortable, manteniendo el potencial de biodiversidad y el colorido del paisaje. (Méndez, 2011)
- **Incentivar el orden y valoración del cuerpo territorial:** *“el territorio es base real y oferta condicionada en la construcción de futuro. Los usos del territorio, la ocupación y la localización adecuada, la organización de ciudades y campos para el bienestar, el tejido de servicios y de obras de infraestructura, los espacios públicos humanizados, la expansión de la producción de bienes, el esmero por el entendimiento, la innovación y la salud, el reforzamiento de valores culturales y la continuidad del potencial natural, junto con la democratización del poder, la seguridad y las amenidades, son el tejido de dones, hechos y procesos, de afectos y querer, que facilitan vivir con calidad y trascender con armonía a mucha gente en muchos lugares”.* (Méndez, 2011, p 31)

En vista de que la investigación se realiza en territorio venezolano, se considera pertinente antes de cerrar el punto sobre territorio, señalar las escalas de trabajo sobre las que se dirige la política de ordenación del OT. Es también conveniente dejar claro que en Venezuela los planes de OT son vinculantes, no excluyentes y que tratan de alimentarse de arriba- abajo y de abajo- hacia arriba.

El estado, responsable de las políticas públicas, organiza el cuerpo territorial para el mejor desenvolvimiento de la sociedad y sus comunidades; de esa manera brindar coherencia a las políticas de ordenación y desarrollo, orientar el gasto público y la inversión privada, crear instrumentos y mecanismos para la acción y la gestión administrativa y responder a requerimientos de la gente y sus localidades.

En Venezuela, como en la mayoría de los países rige la delimitación político-jurisdiccional para conformar unidades de territorio a escalas distintas, haciendo de los mismos lugares de administración de intereses diversos, mediante la regulación, promoción y ejecución de





acciones concretas, cuya viabilidad se amplía cuando se dispone del instrumento rector: el Plan de OT y los proyectos.

*“En el ejercicio de la soberanía, el territorio jurídica y socialmente reconocido que integra la República, toma en consideración ámbitos administrativos de carácter continental, insular, marítimo y aéreo, pero particularmente la división-político-administrativa reconocida en la Constitución Nacional”* (Méndez, 2011, p, 37). Estos ámbitos son: (Tomado de Méndez, 2011 y Méndez y Méndez 2012).

- **La nación: territorio mayor.**

Es el contexto legítimo para el encuadre de la identidad nacional, que brinda sentido de pertenencia a quienes la habitan y conviven, regidos por un mismo gobierno y por valores, derechos, deberes, y acontecimientos que les son comunes. Es patria, nación o república hecha ciudadanía.

La nación, a su vez, se nutre de lo regional y de lo local, al tiempo de ser marco de referencia de grandes directrices en materia de ordenación y desarrollo, cuya atención es indispensable a la hora de formular los respectivos planes.

La escala cartográfica oscila normalmente en rangos entre 1:5.000.000, y 1:1.000.000, con ventanas conceptuales y de publicación a mayor escala. Su modelar y automatización se sustenta en Sistemas de Información Geográfica que permite superar las deficiencias analíticas, expresivas, representativas y referenciadas espacialmente de los sistemas convencionales.

- **La región, los estados o departamentos: entidades federales.**

Es territorio que vincula lo nacional con lo local; crea un tejido de relaciones e interconexiones de dimensiones variadas y genera un espacio de tamaño adecuado para contextualizar el producto de las directrices que emanan del contexto nacional.

Su tamaño y situación permite aumentar el grado de precisión de las políticas y lineamientos emanados de la nación, imprimiéndole nuevas fortalezas a la ordenación y desarrollo en el conjunto de asuntos que atañen al territorio, al tiempo de considerar especificidades propias de la entidad en cuanto a la pluralidad geográfica, ecosistemas estratégicos, potencial de recursos naturales, valores culturales, usos de la tierra, organización de la red de centros urbanos y espacios rurales, junto con infraestructuras de equipamiento territorial, así como la distribución del poder.

Es, a su vez, marco de referencia para un ámbito inmediato: el municipio y sus componentes urbano y rural. La escala representativa oscila entre 1:1.000.000 y 1:100.000.

- **El municipio: lo local.**

Es marco adecuado para el encuadre de la acción diaria y vecinal, tomar conciencia de la necesidad sentida de las comunidades y de ese mirar hacia el estado, la región y la nación.

El municipio y sus localidades existen por sus esencias específicas y relaciones múltiples que se expresan territorialmente a través de las ciudades, particularmente de



aquellas que ocupan lugares centrales, sin menoscabo de los centros menores ni de los espacios rurales.

Involucra consideraciones específicas sobre los atributos, componentes y procesos que se dan en el territorio de lo local, que es unidad primaria de la actuación administrativa de los órganos del poder público.

El proceso de ordenación y desarrollo de un municipio cobra mayor significación cuando se consideran sus dos componentes esenciales: lo urbano y rural, es decir, *las ciudades y los campos*, razones espaciales de la configuración del municipio y de la actuación de los ciudadanos y los labradores. La escala cartográfica oscila entre 1:100.000 y 1:25.000, con ventanas conceptuales alrededor de 1:10.000.

### 2.2.5 Territorialidad.

Según la Real Academia Española (2014), en su primera acepción la territorialidad alude a la *“consideración especial en que se toman las cosas cuanto están dentro del territorio de un Estado”*.

Para Zoido F (s/f), la territorialidad es una cuestión que rebasa los contenidos de la ordenación del territorio, afectando claramente a diferentes aspectos de la realidad, a otras políticas, como las relativas a relaciones internacionales, economía, libre circulación de personas, entre otras, pero también es claro que es un aspecto insoslayable para la ordenación territorial, especialmente en los niveles políticos regional, estatal e internacional. Este mismo autor señala que existe un importante debate sobre la territorialidad en el seno de la Geografía y otras disciplinas científicas, expresando que la territorialidad *“resulta más terminológico que de fondo y presenta cierta tendencia al diletantismo”*

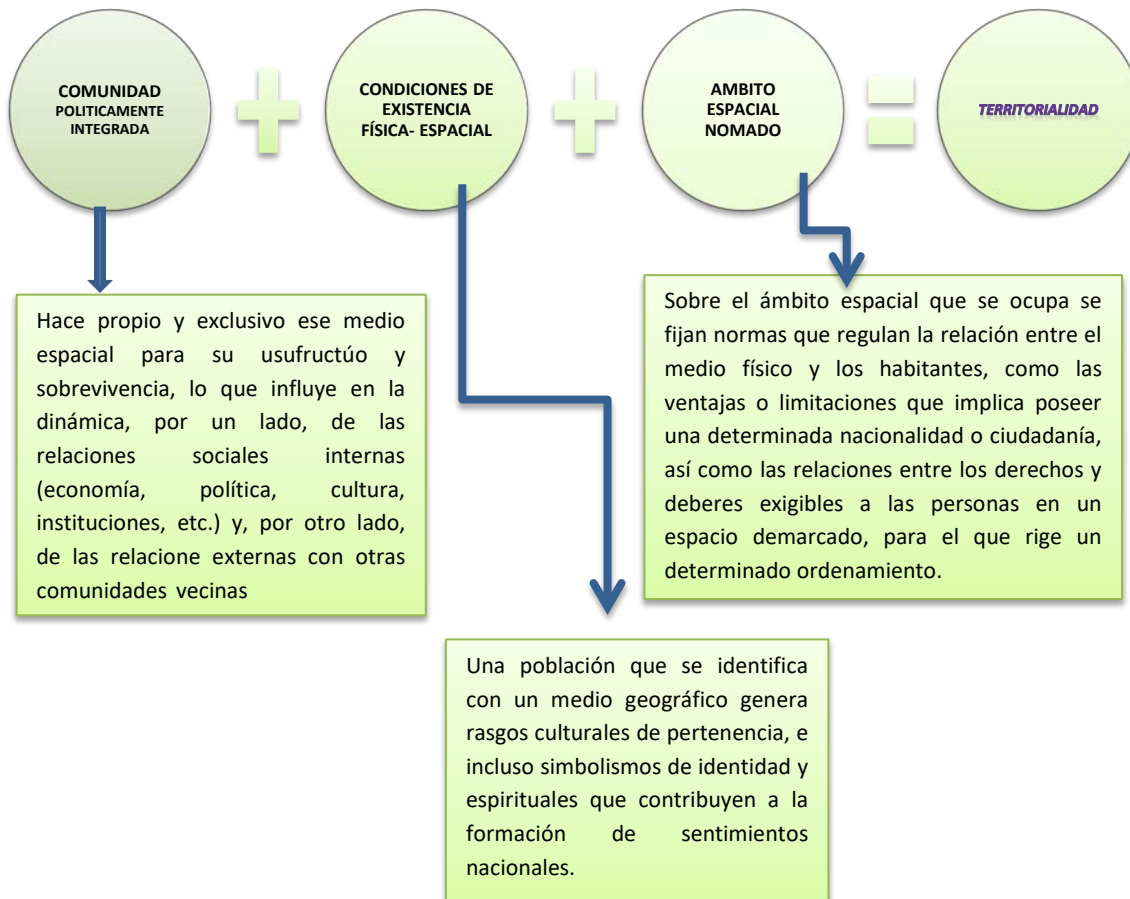
*“Desde la perspectiva política de la ordenación del territorio, por territorialidad se pueden entender las consecuencias para las personas de esta, adscritas a un determinado ámbito, principalmente las ventajas o limitaciones que comporta poseer una determinada nacionalidad o ciudadanía. La territorialidad afecta a las sociedades en términos de derechos y deberes exigibles a las personas en un espacio demarcado, para el que rige un determinado ordenamiento; la extraterritorialidad (territorialidad fuera de esos límites) se aplica excepcionalmente a algunos lugares (embajadas, embarcaciones de guerra en puertos extranjeros ...) ...la ordenación del territorio crea territorialidad en la medida en que determina condiciones vigentes dentro de un ámbito”*. (Zoilo, s/f, p 11)

Considerando la definición anterior surge la interrogante ¿qué son condiciones vigentes?; en éste sentido, la ordenación del territorio como enfoque práctico conducente al desarrollo humano, local, territorial y sostenible, tal como se plantea en éste tema de investigación, puede asumirse que la territorialidad se construye en función del arraigo, identidad, sentido de pertenencia hacia un espacio dado. La planificación y desarrollo de



un espacio o territorio determinado, debe hacerse considerando sus potencialidades endógenas, tanto físico naturales como humanas, culturales, político- administrativas, entre otras, puesto que eso se ajusta a la realidad de un lugar determinado, favoreciendo el sentido de identidad, compromiso de las personas que allí viven y han decidido trascender, otorgando pertinencia y por tanto, vigencia a la territorialidad; la territorialidad es algo muy propio e íntimo de los territorios, no es algo que debe imponerse o exportarse, por tanto, el planteamiento de que la ordenación crea territorialidad, parece invertirse y replantear que la territorialidad ordena el territorio.

*“Entendemos por territorialidad el fenómeno que, como primer elemento de la estatalidad, involucra condiciones de existencia de una comunidad humana que organiza el poder político para regular su convivencia en un territorio que ocupa de manera permanente”.* (Peña, R, 2013. P. 308). Para éste autor, la territorialidad se construye históricamente a partir de tres factores: comunidad políticamente integrada, condiciones de existencia física espacial y ámbito espacial normado.



**Figura 2.11. Factores que Constituyen la Territorialidad.** Fuente: Peña, 2013. Modificado. Elaboración Propia.



De la figura puede concluirse que al igual que el territorio, como es de esperarse, la territorialidad tiene un fuerte componente social, que determinará en su momento la forma en que la sociedad convive y se relaciona con la base de sustentación ecológica, soporte de cualquier actividad emprendida por el hombre, así como las relaciones que puedan establecerse dentro de esa sociedad, y con otras que están fuera de su territorio. Inserto en la forma de convivir se encuentra el sentido de identidad, pertenencia y pertinencia hacia un territorio.

Asociando la territorialidad a la definición de desarrollo humano local, se observa que la misma se expresa como satisfactor de las necesidades existenciales (ser, tener, hacer, estar) y axiológicas (subsistencia, afecto, identidad, libertad, protección, entre otras) del ser humano, en su momento esgrimidas por Max-Neff Et, al (1994).

Crespo (2006) dice que, *“la territorialidad es entendida como la experiencia concreta que las sociedades adquieren de la ocupación, modificación y control de un territorio específico, por medio del cual los diversos grupos humanos se apropian de los recursos y de lo que él contiene, es decir, la experiencia de ocupación social del espacio geográfico constituye la apreciación que del mismo se posee y no puede ser ajeno a esta práctica”*. En medio de éste contexto para el autor señalado también es importante definir *“al poder como la apropiación y control que un grupo social o una clase, ejerce sobre la sociedad en su conjunto con el propósito de garantizar la reproducción de las relaciones sociales y con ello lograr imponer sus intereses, lo cual se refleja también en el espacio al intentar apropiarse de él y controlarlo”*. (p, 17-18)

Crespo (2006) hace alusión a que la territorialidad es construcción cultural y cita a Henri Lefebvre (1976) quien señala que vivimos una época de espacios fragmentados, donde la conformación de los territorios son consecuencia de la Revolución Industrial y del fenómeno de la urbanización acelerada, capaz de imaginar múltiples territorios, donde todo marcha tan rápido, que es difícil llegar a conocer adecuadamente el espacio. Se ha hecho saber que la cultura, no es el resultado de la libre imaginación del hombre, sino de la acción que el hombre ejerce sobre su ambiente natural y de la interacción de los miembros de un grupo. La noción que se tiene sobre el universo, la naturaleza, la relación entre los hombres y la naturaleza, así como con ellos mismos, está construida por la carga de valores socioculturales del grupo a que se pertenece. *“La cultura es el patrón de significados incorporados a las formas simbólicas –entre las que se incluyen acciones, enunciados y objetos significativos de diversos tipos– en virtud de los cuales los individuos se comunican entre sí y comparten sus experiencias, concepciones y creencias”* (Thompson, 1990, citado por Crespo 2006, p 29).

La noción que las sociedades adquieren del territorio, se basa en la experiencia social de las formas y modos que los grupos humanos se apropian de los recursos y de lo que en él se contiene, es decir, *“la experiencia de ocupación social del espacio geográfico constituye la apreciación que del mismo se tiene, no puede ser ajeno a esta práctica. Es a partir de este hecho que se configura la territorialidad humana”* (Crespo, 2006, p 30).



La territorialidad se entiende como *“el intento de un individuo o grupo de afectar, influir o controlar gente, elementos y sus relaciones, delimitando y ejerciendo un control sobre un área geográfica”* (Sack, 1991, 194, citado por Crespo 2006); bajo ésta perspectiva, no sólo comprende la identidad y sentido de pertenencia, sino que al mismo tiempo es, elemento de control y de poder; la territorialidad no requiere ser limitada, puesto que está en el imaginario social y se acota culturalmente, se le representa de acuerdo a aspectos o códigos simbólicos que culturalmente son significantes para el grupo social (Crespo, 2006).

La territorialidad incluye perspectivas culturales, sociales e intelectuales que se pueden tener sobre las características de un lugar, forma, ocupación y transformación del espacio, esto es visto como una primera expresión del poder que implica la territorialidad. En la interacción humana, el movimiento y el contacto son formas de transmitir energía e información con el fin de afectar, influir, controlar las ideas, las acciones de otros y su acceso a los recursos. Cada grupo social tiene su forma de control y apropiación particular del espacio y se expresa en la manera en que es distribuido y organizado. El territorio funciona como un sistema donde los diversos subsistemas físico natural, socioeconómico y político-administrativo están no únicamente en estrecha interrelación, sino bajo el poder de determinación de la estructura social. (Crespo, 2006).

*“La territorialidad humana al estar referida a las estrategias espaciales que utilizan los seres humanos con el objetivo de controlar los recursos e influir en las personas por medio del control de un área específica es además de una estrategia de poder, una evidencia ideológica construida desde la cultura ya que la podemos concebir como una forma de conducta espacial, es decir, es un tipo de conocimiento cultural que en términos de Van Dijk (2002), son “creencias que [...] constituyen conocimientos incuestionables, del mismo modo que el conocimiento cultural es aceptado por toda la comunidad cultural”* (Crespo, 2006, p. 31)

El análisis de la territorialidad humana se centra en conocer las causas y consecuencias sociales y culturales que propician que una sociedad se considere geográficamente arraigada, su comprensión remite a indagar sobre los contextos geográficos de lugar, espacio y tiempo de quién está influenciando, controlando un territorio en específico. Los territorios políticos, la propiedad privada de la tierra pueden ser las formas más familiares de la territorialidad, sin embargo, se presenta en diversos grados y numerosos contextos sociales. La territorialidad al ser *la expresión geográfica primaria del poder social*, se materializa por la interrelación espacio-sociedad, y en éste sentido se convierte en un medio de reproducción de las ideologías, en tanto que legitiman al poder, (Crespo 2006), pero también porque *“consisten en aquellas creencias sociales generales y abstractas, compartidas por un grupo, que controlan y organizan el conocimiento y las opiniones (actitudes) más específicas de un grupo”* (Van Dijk, 2002, citado por Crespo, 2006, p 32).



Un espacio adquiere categoría de territorialidad cuando se delimita, ya sea material o simbólicamente. El límite tiene la función de controlar el acceso para intervenir en sus elementos y para influir en sus actividades, se requiere del esfuerzo constante por establecerla y mantenerla, puede ocuparse una vez como un territorio específico y puede dejar de serlo para fragmentarse y dar lugar a otros, es decir, crea un tipo de lugar y forma parte también de otros tipos de lugares, en este sentido, *la territorialidad es dinámica y multifacética*, rompe con la idea del espacio euclidiano, cerrado y contenido para dar lugar a una idea del espacio articulado, complejo, multi-escalar, es decir, el espacio se convierte para los individuos y para el grupo social en el *sentido de lugar*. (Crespo, 2006)

Generalmente los territorios se encuentran organizados en un espacio geográfico, pero siempre están en movimiento. Por lo tanto, la territorialidad humana se encuentra también en movimiento. Sus límites funcionan como marcadores de identidad, la construcción de la territorialidad considera aspectos como paisajes, fenómenos naturales, actividades humanas y culturales que tienen propiedades espaciales. (Crespo, 2006)

Por su parte, Méndez (2006) explica que la territorialidad es el ejercicio del poder que ejerce el Estado a través de sus instrumentos, mecanismos y actores sociales sobre un territorio dado, asegurando su autoridad para la población que en él habita, la garantía de su integridad y el reconocimiento de su soberanía por parte de otros estados-nación. Es, por tanto, parte sustantiva del espacio geográfico donde se ponen de manifiesto hechos naturales y se desarrollan procesos socioeconómicos, culturales y administrativos que se relacionan con grupos sociales y con procesos de ocupación, movilidad, localización, usos y configuración espacial.

En estrecha relación con este concepto se expresa el de *governabilidad* o ejercicio de gobierno que asume el Estado a través de un conjunto de órganos e instituciones con la intencionalidad de cumplir fines múltiples de orden social, cultural, económico, político y administrativo, cuyos alcances abarcan a la sociedad en su conjunto y al territorio como un todo. (Méndez, 2006)

## **II.2.6 Análisis de la definición de Territorio y Territorialidad**

La definición del territorio ha ido complementándose a través de los años, por los estudiosos de diversas ciencias, biólogos, antropólogos, geógrafos, sociólogos, políticos, economistas, haciéndose un campo atractivo de estudio para todos aquellos que están vinculados a las ciencias sociales.

Aún y cuando la bibliografía consultada data de estudios que abordan el territorio desde 1890 hasta la fecha, no es menos cierto, que el territorio y la territorialidad existen desde que la humanidad ocupa los espacios, estudiosos del asunto concluyen, que tanto los animales como el hombre, se apropian de los espacios que ocupan, estableciendo





explícitamente o no control y normas sobre dicho espacio, pasando a ser en ese momento un territorio, que puede pertenecer a un individuo, comunidad, sociedad, Estado - nación.

Desde épocas remotas históricamente se ha oído hablar de las hazañas, luchas y conquistas de nuevas tierras que emprendían los que tenían poder, en aras de extender su dominio (territorios), un ejemplo de ello es la avanzada dentro del territorio Europeo del Imperio Romano entre la Edad Antigua y Media; otro ejemplo, data de la conquista de América, entre el siglo XV y XVI liderada por Cristóbal Colón, patrocinada por los Reyes Católicos de España. Posteriormente con el pasar de los años, el motivo de la lucha y control de los territorios fue cambiando, ya no era fundamentalmente poder por tener más tierras, sino el control en aspectos de tipo ideológico y político, tal es el caso de la Guerra Fría, que fue un enfrentamiento político, económico, social, militar entre los bloques occidental-capitalista liderado por Estados Unidos, y oriental-comunista liderado por la Unión Soviética, ocurrió durante el siglo XX, desde 1945 con el fin de la Segunda Guerra Mundial, hasta el fin de la antigua Unión Soviética (URSS) que ocurrió entre 1989 con la caída del muro de Berlín y 1991 con el golpe de Estado.

La definición de territorio ha variado con los años. Como puede apreciarse en la figura 2.12, aun cuando en la realidad en tiempo y espacio, se tenía conocimiento de la existencia de un lugar determinado que era objeto de apropiación, por parte de quienes allí vivían, no se consideraba al territorio de forma explícita, sino tácitamente se incluía en la categoría de terreno o porción de tierras, paisaje, entre otros. Posteriormente el territorio tomo la importancia justa, cuando especialistas comenzaron a estudiarlo y determinaron que es construcción social, histórica, no estático, con atributos particulares que lo hacen un todo, en el cual tienen lugar eventos y manifestaciones naturales, así como las humanas.

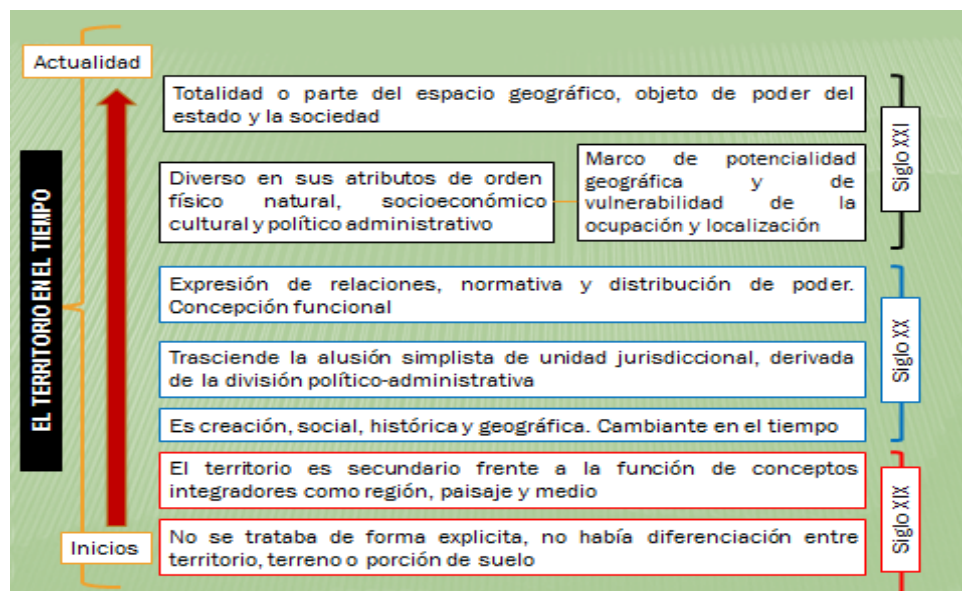


Figura 2.12. Consideraciones sobre la Definición del Territorio en el Tiempo.

Fuente:Elaboración Propia, basado en la bibliografía consultada.





Direccionando el análisis a la noción de propósito de esta investigación, que centra su atención en la comprensión del desarrollo humano local, el territorio- territorialidad y gobernabilidad, se tiene que, desde el principio, uno de los precursores del estudio del territorio, Ratzel en 1897, aún y cuando, no trata el territorio de forma directa, intrínsecamente señala las “relaciones, influencias e interdependencias entre el hombre- el medio y suelo – Estado”. Ante este planteamiento, es inevitable hacer la conexión, con el hoy conocido enfoque del desarrollo endógeno y territorial, pues este autor en aquel entonces, vislumbraba que la interdependencia que existe entre el hombre- el medio- el Estado, es triada de elementos indisoluble, que conlleva a desarrollar las potencialidades de una nación para su beneficio, aspecto éste que se corrobora con la siguiente cita: *“Todo territorio de un Estado es igualmente, en tanto que porción del suelo terrestre, un territorio natural. Sus propiedades naturales se asocian a las de la nación y las del Estado para formar la suma de las características generales del Estado...cada pueblo aplica a su territorio la totalidad de sus fuerzas y sus recursos, con el fin de obtener el máximo beneficio posible para su desarrollo...”* (Ratzel, 1897, p158-159, citado por Souto, Et al, 2011, p 20)

Las relaciones entre territorio y desarrollo son diversas y van más allá de la típica división de espacios desarrollados o en desarrollo, usando como criterio dominante para dicha categorización el ingreso per cápita. Bajo la visión del desarrollo humano local y considerando los atributos del territorio, para establecer una jerarquía de territorios, es necesaria la incorporación de otro tipo variables tangibles, tales como, la distribución de los recursos naturales y humanos, así como también recursos intangibles relacionados, por ejemplo, conocimiento, capacidad de innovación, sentimiento de bienestar, entre otros; de hecho algunos de estos aspectos ya han sido considerados por el economista Bossier (2005), cuando señala *“...ahora sabemos que existen nuevas y complejas relaciones entre el conocimiento y el territorio, que incluyen temas como innovación y territorio, conocimiento tácito...surgimiento de regiones cognitivas...regiones aprendedoras...”* todo lo cual da cabida al desarrollo local en la globalización.

Los diversos enfoques del territorio, son aportes sustanciales de diversos autores, que abrieron una ventana para abordar y entender verdaderamente el alcance y las bondades que éste tiene. Los enfoques geocrítico, relacional y práctico parecen fundirse en uno sólo, el cual llamare **enfoque integral**, ya que, cuando se internaliza el proceso de formación de los territorios, e intervención de los mismos, los tres enfoques están presentes.

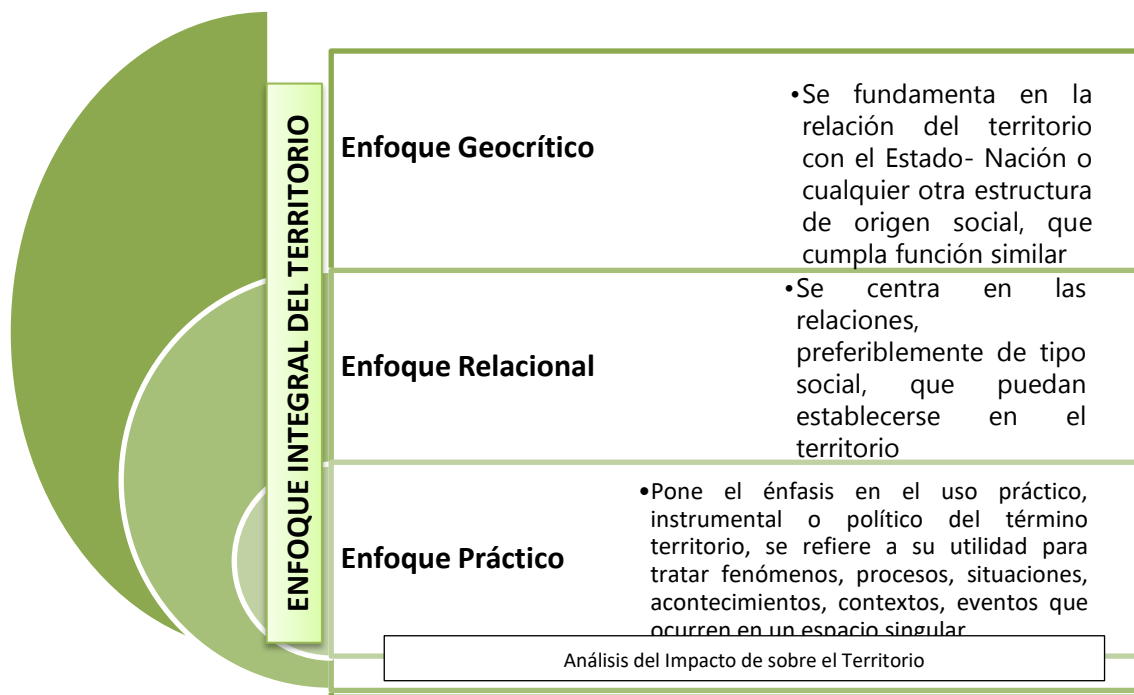
Hoy día en el mundo, el territorio lo asociamos a un Estado-nación, o cualquier otra estructura de función similar; asociar el territorio al Estado, es la base del enfoque geocrítico, pero a la vez del relacional, porque se establece una relación.

El enfoque relacional se centra en las relaciones, preferiblemente de tipo social, que puedan establecerse en el territorio. Pensando en éste planteamiento, resulta casi imposible tratar el territorio de manera aislada, siempre se vincula con alguno de sus



ámbitos y los elementos que los sub conforman, es decir, lo físico-natural (geología, geomorfología, hidrología, suelos, vegetación), socioeconómico-cultural (población, usos de la tierra dominantes, actividades económicas asociadas, equipamiento de servicios, infraestructuras), y el ámbito político administrativo referido a la normativa, estructura administrativa, convenios, acuerdos, actores involucrados, entre otros. Bajo el enfoque relacional, no puede obviarse la historia, cultura y tradición que han incidido para la formación y configuración de un territorio.

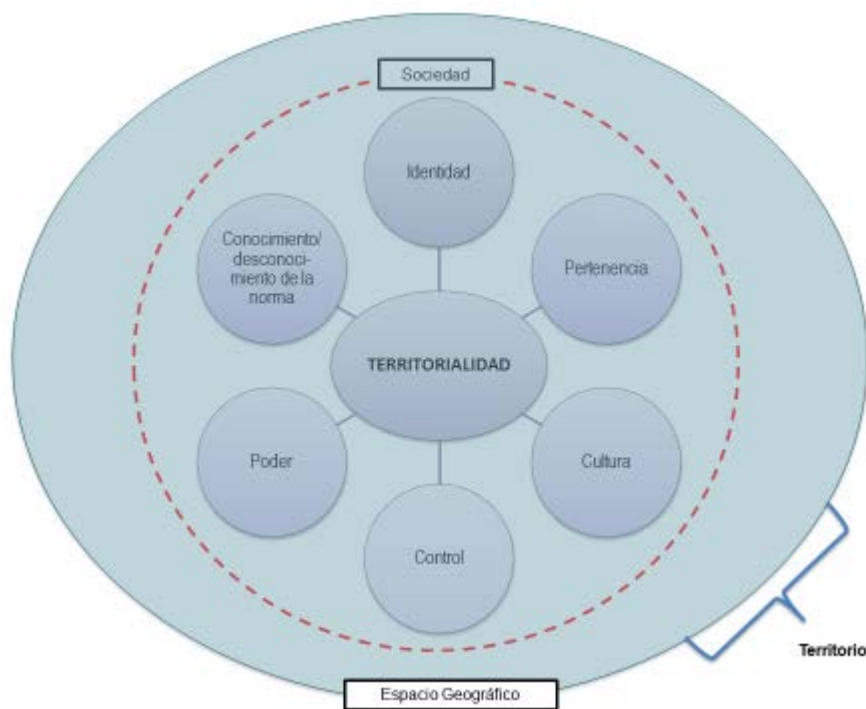
El enfoque práctico pone el énfasis en el uso práctico, instrumental o político del término territorio, se refiere a su utilidad para tratar fenómenos, procesos, situaciones, acontecimientos, contextos, eventos que ocurren en un espacio singular. Desde ésta perspectiva del enfoque con uso práctico, a efectos de intervenir un territorio, no puede hacerse sin haber analizado los dos enfoques anteriores, pues ¿cómo se trata un proceso, fenómeno u otro dentro de un espacio, sin ubicarlo y contextualizarlo dentro de un Estado –nación y además sin establecer relaciones con sus atributos?, indudablemente debe pasarse por el tamiz de los dos enfoque anteriores, para dar una respuesta al fenómeno o proceso, y la solución puede instrumentarse (esencia del enfoque práctico) por medio de políticas de Estado como la ordenación del territorio, el desarrollo territorial, desarrollo territorial rural, el desarrollo humano y local, o el tradicional enfoque del desarrollo económico y social. De ésta manera, más un análisis del impacto de la materialización de la puesta en práctica de la política empleada, se completaría el ciclo del **enfoque integral** sugerido.



**Figura 2.13. Enfoque Integral del Territorio.** Fuente: Elaboración Propia, basado en el análisis de la bibliografía consultada.

Vidal (1903, citado por Souto 2011), señala que “...el hombre es discípulo fiel del territorio”. Un discípulo según la Real Academia Española (2014) es, una “*persona que recibe enseñanzas de un maestro o que sigue estudios en una escuela*” o “*persona que sigue y defiende las ideas, doctrinas y métodos de un maestro*”. En este planteamiento, el maestro es el territorio y el hombre aprende de él, a conocerlo y relacionarse, a apreciarlo, sentirle suyo, identificarse, usarlo, defenderlo, protegerlo, apropiarse y organizarlo. En otras palabras, induce al sentido de identidad, arraigo, pertenencia y pertinencia, todo ello puede traducirse en territorialidad.

Surge aquí una duda, ¿qué fue primero el territorio o la territorialidad?, la respuesta puede variar según la óptica con que se mire, pero particularmente planteo que, si un espacio geográfico se convierte en territorio, una vez que es objeto de ocupación de asentamientos humanos, perteneciente a una nación, provincia u otra figura objeto de normas, regulación y poder, quiere decir que, esta misma porción del espacio geográfico, está experimentando la territorialidad en forma simultánea pues los procesos descritos surgen del sentido de identidad, arraigo, pertenencia y pertinencia.



**Figura 2.14. Características de la Territorialidad.** Fuente: Elaboración Propia.

Según Crespo (2006), “*la territorialidad al ser expresión geográfica primaria del poder social, se materializa por la interrelación espacio-sociedad, y en este sentido se convierte en un medio de reproducción de ideologías, en tanto que legitiman el poder*” este es un aspecto que debiera aprovecharse, junto con lo expresado por Vidal (1903) donde señala que el



principal discípulo del territorio es el hombre, pues de fondo, el planteamiento se acerca a la naturaleza del desarrollo endógeno, desarrollo humano y territorial.

El hombre, la comunidad o sociedad al conocer su territorio puede promover políticas dirigidas a satisfacer sus necesidades materiales e inmateriales, sobre la base de sus potencialidades endógenas. Considerando la realidad de los territorios se asegura, en parte, el éxito de las políticas que se emprendan, ésta es una ideología que puede promoverse, si se toma en cuenta, que las experiencias sobre políticas y modelos de desarrollo adoptadas de otros lugares no han funcionado como se esperaba.

En este orden de ideas, no puede dejarse de lado, lo expuesto por Pequeur (citado por Souto, 2011), quien señala que el territorio asume un carácter productivo local, pues el mismo, puede ser considerado como una variable explicativa del desarrollo, puesto que el espacio no es sólo un soporte, sino que juega un papel importante en la organización productiva, ya que, influye en las estrategias que se diseñen y esto forma parte del objeto de la ordenación del territorio.

**La territorialidad es el ejercicio del poder que ejerce el Estado a través de sus instrumentos, mecanismos y actores sociales sobre un territorio dado, se complementa con la gobernabilidad que implica el ejercicio de gobierno que asume el Estado a través de un conjunto de órganos e instituciones con la intencionalidad de cumplir fines múltiples. La territorialidad y la gobernabilidad, son aspectos claves para el desarrollo y éxito en la materialización de las políticas que se emprendan.**

Una vez hecha la revisión en torno a territorio, ordenación del territorio y territorialidad, vistas las propuestas de diversos autores, analizadas a la luz de la actualidad, se proponen las siguientes definiciones:

#### **TERRITORIO**

**Es el producto de un proceso histórico, cambiante en el tiempo, donde el espacio geográfico es ocupado y apropiado por grupos humanos, por tanto, es construcción social, objeto de norma y poder, perteneciente a una Nación y las divisiones político territoriales y administrativas que se deriven de la misma. Tiene una connotación funcional, ya que, es soporte del Estado y del desenvolvimiento de la sociedad, en el cual se expresan las políticas de desarrollo humano, local, económico, social y ambiental, diseñadas sobre las bases del potencial de sus recursos.**

**Junnyluz Méndez Sánchez.**



### **TERRITORIALIDAD**

**Es ejercicio de ocupación, uso y control de un espacio territorio, donde se genera identidad, sentido de pertenencia y códigos de cultura por parte de quienes habitan, crean y trascienden en él, bajo la atención del poder público y la comunión del sentir de las comunidades. La territorialidad dentro de un territorio, legalmente la ejerce el Estado, pues tiene las competencias para ejercer el poder, a través de instrumentos, mecanismos y actores sociales.**

**Junnyluz Méndez Sánchez**

### **REFLEXIONES**

- **El territorio y la territorialidad, son expresión de la necesidad humana de tener un espacio donde estar (cuerpo territorial) y controlar para su beneficio.**
  - **El territorio y la territorialidad, también son satisfactores de múltiples necesidades existenciales (ser, tener, hacer, estar) y axiológicas (subsistencia, afecto, identidad, libertad, protección, entre otras) del ser humano.**
- **El enfoque integral del territorio sugerido, tiene una importancia práctica, que podría favorecer la intervención de los territorios y las políticas, acciones y proyectos que se diseñen.**
- **El territorio es cuerpo de expresión y materialización de las políticas que contribuyen al desarrollo en cualquiera de sus modalidades, es decir, sustentable, endógeno, local, humano, social, económico, territorial, entre otros o la combinación de algunos de ellos.**
- **El vínculo entre las sociedades, el territorio y los ámbitos que comprende son indisolubles, realmente, comprenden un todo.**
- **El territorio, la territorialidad, las intervenciones dentro de un territorio, las políticas de desarrollo y bienestar que se emprendan, quedarán en el aire si no hay una gobernabilidad.**
- **La territorialidad y gobernabilidad son procesos concomitantes, es decir, se acompañan y actúan juntos.**

**Junnyluz Méndez Sánchez**



## II.3 GOBERNABILIDAD

Siguiendo el esquema utilizado hasta el momento para abordar un punto de estudio, se tiene que al consultar el diccionario etimológico no se encuentra la palabra gobernabilidad o gobernanza, esto se debe a que los términos referidos son relativamente nuevos. En todo caso, pensando en el término, si se encuentra gobernar como raíz de la palabra. En éste sentido se tiene que, **gobernar**, viene del latín “*gubernare, que en principio significa pilotar un barco, acción que realiza el timonel, que en latín, es gubernator...por la metáfora frecuente de que un Estado es como “una nave” que hay que pilotar bien, el término gobernar va adquiriendo cada vez más el significado de regir y administrar un estado o un territorio, y “gobernador” será quien lo rige o administra, y no el timonel de una nave...a partir de ahí tenemos, gobierno, gobernante, etc, como formaciones morfológicas latinas frecuentes*” (Diccionario Etimológico,2014. Versión digital)

Para empezar, es oportuno señalar que hay casos en los que se trata indistintamente el término **gobernabilidad** y **gobernanza**, situación comprensible, puesto que hay aspectos similares entre ellas. Algunos autores señalan que, para analizar la gobernabilidad, debe involucrarse la gobernanza como aspecto de estudio, ya que forma parte de la misma, y en principio si consideramos las definiciones de la Real Academia Española (RAE), eso puede entenderse.

Según la RAE (web, 2017), **gobernabilidad** tiene dos acepciones: “1- *cualidad de governable. 2- gobernanza (Il arte o manera de gobernar)*”. La palabra **gobernanza** es definida como: “1- *arte o manera de gobernar que se pone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social, institucional, duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. 2- Acción y efecto de gobernar o gobernarse*”.

Observando ambas definiciones es evidente que se relacionan y complementan, a la vez, deja entrever que hay cosas que las diferencian, más no queda muy claro cuáles pueden ser. Algo es evidente, el gobernar, es decir, guiar y dirigir o regirse según una norma o idea, es esencia de ambos términos. Seguidamente se exponen algunas definiciones de ambos términos para entender mejor el asunto.

Rua (2013), señala que la gobernabilidad es una cualidad intrínseca de una *comunidad política*, en donde sus instituciones de gobierno operan eficazmente dentro de su espacio o territorio, considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo, mediante la obediencia cívica del pueblo; “*la gobernabilidad se refiere a la habilidad para gobernar. Si entendemos a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces la gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas*” (p.2)

El citado autor indica que la gobernabilidad y la gobernanza surgen en aras de dar respuestas a conflictos presentes o futuros, lo cual nos permite asociar estos aspectos al proceso de planificación, cada sociedad tiene sus propios procesos de gobernabilidad y gobernanza. “*El análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza, es decir,*



*el descubrimiento del mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos, las estructuras y procesos de interacción” (p.2)*

Atendiendo las ideas de Rua (2013), parece señalar que, para entender el nivel de gobernabilidad en un territorio dado, es decir, la capacidad de poner y llevar a la práctica social las políticas, bien sea de naturaleza, económica, social, territorial, humana, ambiental u cualquier otra, debe manejarse cuidadosamente quienes son los actores que participan, sus competencias, formas de relacionarse y actuar, es decir, aspectos propios de la gobernanza.

Enlazando ésta idea con la definición de gobernanza dada por la RAE, donde se explicita que *“...se pone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social, institucional...”* es evidente que la gobernabilidad es un instrumento para materializar el objetivo señalado en la conceptualización de la gobernanza, de allí el carácter complementario de ambas definiciones; además, considerando los aspectos propios de la gobernanza expresados por Rua (2013), es decir *“...mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos, las estructuras y procesos de interacción”* se tiene que, la gobernanza es quien establece la estructura organizacional (entes, organismos, ministerios, actores públicos y privados) para el funcionamiento o ejercicio de la gobernabilidad.

Otra óptica sobre la gobernanza es la propuesta por Rueda (2011) quien la entiende como *“las interacciones y la participación ciudadana plena en las decisiones políticas y sociales que permiten una mejor calidad de vida y el rescate de la dignidad humana. Estas interacciones que implican acciones cooperativas de redes públicas y privadas, auto-organizadas e interorganizacionales, se concretan en acuerdos entre una pluralidad de actores políticos, económicos y sociales para generar oportunidades, solucionar problemas y construir la institucionalidad necesaria para forjar las transformaciones”* (p. 77-78)

En este sentido, es necesario tener claro que la participación política refiere a nuevas formas de democracia que tienen relación con el ejercicio de la ciudadanía en los asuntos públicos, tema central en la teoría política, y de los mecanismos que buscan democratizar las instituciones públicas, con la finalidad de incrementar la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en las decisiones que les afectan. Sin embargo, no puede obviarse el hecho de que en la gobernanza intervienen diversos actores, pero no con el mismo nivel de poder, es claro de que hay una asimetría de poder entre actores. (Rueda, 2011).

González (2009) señala que la participación de la ciudadanía forma parte de la nueva gestión pública, donde los ciudadanos son copropietarios, decisores, partícipes y controladores de dicha gestión, que centra su interés en la eficiencia, eficacia, economía, satisfacción del ciudadano, solidaridad, participación, transparencia y la ética. La gestión pública implica gobernabilidad y éste concepto debe delimitarse teniendo en cuenta:

1. Gobernabilidad es un concepto más amplio que gobierno.
2. No se refiere a las instituciones siendo éstas importantes.





3. Las redes y procesos son esenciales.
4. Como sistema implica interconexiones y flujos.
5. Gobernar supone “pilotar” la sociedad en ámbitos de interés público.
6. Es muy importante la dimensión internacional.
7. Tienen una gran importancia los medios de comunicación.
8. La cultura y valores son un factor relevante.
9. Es central el papel de los ciudadanos.

### II.3.1 El Origen, Enfoques y Evolución de la Gobernabilidad

Es oportuno comenzar este punto haciendo ciertos señalamientos que contribuyen a entender el origen de la gobernabilidad, sobre los enfoques tradicionales de gobierno que se encontraban enmarcados dentro de una teoría de Estado que, con el pasar del tiempo, empezó a tornarse caduca frente a los nuevos retos contemporáneos. Se puede hablar entonces de un grupo de “*teorías tradicionales del Estado*”, centradas en los siguientes aspectos: a) el control del poder político, b) el control del territorio y la población, c) la naturaleza e intervención del Estado, d) las relaciones políticas, y e) la prestación de servicios.

Por otro lado, existe otro grupo de propuestas que se pueden agrupar en una serie de “*teorías contemporáneas del Estado*”, cuyas preocupaciones centrales son: a) las relaciones Estado-sociedad; b) la legitimidad del poder político; c) la ciudadanía y la esfera pública; d) los procesos de formación e implantación de políticas públicas; e) el tema de la gobernabilidad (*governability*), referido a la capacidad de un sistema político para dar respuestas a las crecientes demandas sociales que “salpican” la esfera pública; y f) finalmente está la evolución hacia una teoría sociopolítica de la “gobernanza”, que se refiere a formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre sector público, sector privado y actores sociales, dentro de un marco institucional en mayor o menor grado proclive al logro de decisiones y acuerdos societales. (Jiménez, 2008)

Una arista de interpretación de la aparición de las teorías contemporáneas del Estado, puede atribuirse en cierta medida, para dar respuestas a las exigencias y empoderamiento de los actores sociales que buscan espacios donde ser escuchados, en donde las necesidades sentidas y anhelos de la población y el territorio sean tomadas en cuenta a la hora de diseñar políticas, al reclamo de la participación ciudadana dentro de los sistemas políticos (democráticos o no), de allí, que haya la transición de la concepción de control de las teorías tradicionales del Estado, a la concepción de apertura y relación estado sociedad, en donde la gobernanza y gobernabilidad abren los espacios para ello.

Gobernabilidad y gobernanza son términos que no significan lo mismo, aunque hay quienes lo usan de forma indistinta. Ambos términos están interrelacionados con el tema del gobierno, pero se refieren a fenómenos distintos, procediendo de tradiciones y ámbitos geográficos diferentes. La gobernabilidad proviene de América, más precisamente del término “*governability*” (hoy en desuso en el ámbito anglosajón);



mientras que gobernanza es de tradición europea, y viene del término “governance” (inglés) o “gouvernance” (francés)”. (Jiménez, 2008)

*“La separación de los significados de gouvernance y gouvernement comienza a producirse con la aparición del Estado moderno y las reflexiones que se producen sobre el poder político. Los trabajos iniciales de Maquiavelo y Bodin sobre el Estado y la soberanía absoluta conducen a la concepción de un Estado que ejerce un poder monopólico sobre una población en un territorio dado; la idea de gouvernement -gobierno- se asocia, entonces, al poder estatal y jerarquizado, mientras que la idea de gouvernance evoluciona separadamente con referencia a la dirección de los asuntos públicos, en forma independiente del asunto del poder”* (Jiménez, 2008, p. 2)

El término gobernanza “gouvernance” se relaciona con la idea de gestión más que con la de poder político. En Estados Unidos se usa dentro de los análisis de las organizaciones y de la gestión de las empresas privadas. América acuñó el término “governability” (governabilidad) en 1975 con el informe de la Comisión Trilateral sobre el estado de las democracias de países desarrollados (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975, citados por Jiménez, 2008). El término indica la capacidad de las democracias para tramitar las demandas ciudadanas y evitar los riesgos de la crisis. Este concepto originó una importante y rica discusión académica y política en América Latina en los años ochenta y noventa, a propósito de las transiciones a la democracia, donde se requería ciertamente de buenas dosis de gobernabilidad pero no de cualquier tipo, sino de la llamada *governabilidad democrática*.

*“Gobernabilidad fue entendida, en líneas generales, como la capacidad institucional del gobierno para superar las crisis, mantener el equilibrio y la legitimidad, y, sobre todo, como la capacidad de respuesta del aparato público político ante las demandas y problemáticas sociales”* (Jiménez, 2008, p. 3)

Mientras el uso del término “governabilidad” tuvo una amplia acogida en el mundo de habla hispana, no sucedió lo mismo en el mundo anglosajón, donde el término “governability” ha desaparecido, al ser desplazado (y absorbido) por el uso del término “governance”, el cual se pone de moda al final de los años noventa.

Simultáneamente, en Europa continuaba la evolución del término “gouvernance”. A comienzos de los noventa, ciertos autores devuelven parte del significado original del término, ligado a la cuestión del poder político. Pero es *“el proceso de la Unión Europea y la globalización los que darán un nuevo uso del término, relacionado con la existencia de una institucionalidad con múltiples niveles de decisión, procedimientos construidos históricamente, doctrinas adoptadas por los organismos internacionales, una tradición de negociación, cooperación, decisión y consulta, así como de un lenguaje compartido”* (Jiménez, 2008, p. 4)

La “governance” o “gouvernance” adquiere básicamente dos significados, que se pueden resumir de la siguiente manera: a) para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación e



interacción entre el Estado y actores no estatales; y b) como una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, como formas primarias de construcción del orden social (Mayntz, 2000). Estos serían los pilares del último significado de la *gouvernance*; es decir, de la gobernanza moderna.

Jiménez (2008) señala que hay una relación de correspondencia, es decir, la gobernabilidad determina a la gobernanza o viceversa, o ambas están imbricadas de manera interdependiente. Planteamientos afirman que la gobernabilidad es una variable dependiente de la gobernanza, en la medida en que ésta provee el marco institucional de las reglas de juego que hacen posibles las interacciones e intercambios, donde se pueden ejercer efectivamente las capacidades del gobierno (Prats, 2003; Aguilar, 2007; Ramírez y Roncancio, 2007 citados por Jiménez, 2008).

*“Existe una crítica común a ambos conceptos y se refiere a la doble condición de los mismos: a) como posibilidad (utópica) de formas más democráticas, participativas, responsables y eficientes de gobierno; y b) como nuevas formas de contención y control social, como un freno a verdaderas expectativas y demandas ciudadanas. En este último sentido, la gobernabilidad y la gobernanza no serían más que “ficciones” sobre el funcionamiento acertado de las democracias occidentales, pero que en el fondo revisten otras formas de control cimentadas sobre la necesidad de encontrar nuevos principios de gobierno acordes con las exigencias de una realidad compleja, convulsionada y mundializada”* (Jiménez, 2008, p. 5).

En 2013, Solórzano hace una distinción entre la gobernabilidad gestada desde regímenes autoritarios y la gobernabilidad democrática, basándose en las experiencias de Latinoamérica. Para dicho autor la gobernabilidad, que en su *“versión originaria huntingtoniana significa la capacidad de un gobierno de imponer una decisión sin recibir ninguna contestación (o su capacidad para minimizarla) por parte de los diferentes sectores afectados por tal decisión...”* (p.18) fue la gobernabilidad lograda por los regímenes autoritarios dictatoriales latinoamericanos, donde la posibilidad del gobierno de disponer medidas y ejecutarlas, sin enfrentar una fuerza reactiva por parte de los sectores afectados por el cumplimiento de tales medidas, puede estar basada en la aplicación de la fuerza. Por otro lado, la capacidad de diálogo y negociación, es una recuperación progresista y se presenta como gobernabilidad democrática.

Antonio Camou, citado por Mayorga y Córdova (2007) ofrece una definición de gobernabilidad resaltando su carácter multidimensional y relacional, entendida como *“un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz...Ello permite superar una lectura dicotómica (gobernabilidad versus ingobernabilidad) y analizar grados y niveles de gobernabilidad involucrando en la definición una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes (...) en torno a tres ámbitos principales (...) el nivel de la cultura política (...) el nivel de las reglas e instituciones del juego político (... ) y acuerdos en torno al papel del Estado y sus*



*políticas públicas estratégicas*” (p. 1). Esta definición deja ver, que a efectos de estudiar la gobernabilidad deben tenerse claro cada uno de los aspectos que la conforman, para poder establecer relaciones.

La gobernabilidad ha sido entendida por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), *“como el ambiente adecuado para la legitimación de las acciones de gobierno por intermedio de instituciones con procedimientos y reglas claras, con capacidad, eficiencia, transparencia y agilidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía”* (2016, p11).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2016 acuña el término gobernabilidad local, entendido como *“los procesos mediante los que se toman e implementan decisiones de políticas públicas. Es el resultado de interacciones, relaciones y redes entre los distintos sectores (instituciones de gobierno, sector público, sector privado y sociedad civil) e implica decisiones, negociación y distintas relaciones de poder entre las partes interesadas para determinar quién, cuándo y cómo se obtiene qué... la gobernabilidad es mucho más que el gobierno o “el gobierno correcto” y determina la manera de planificar, gestionar y regular un servicio o grupo de servicios dentro de un conjunto de sistemas políticos, sociales y económicos”* (p, 5)

Prats (2003) en su artículo *el “Concepto y el análisis de la gobernabilidad”*, explica cuáles han sido las consideraciones que se han hecho sobre la gobernabilidad y como es entendida hoy día.

En éste sentido, Prats (2003), distingue cuatro corrientes que han abordado el término gobernabilidad desde su perspectiva, y han hecho que surjan confusiones, que se han tratado de aclarar, así pues, el mencionado autor señala que *“...éste se encuentra prácticamente desbordado. Por gobernabilidad se ha pasado a entender muchas cosas, gran parte de ellas inconexas, que hacen de la misma algo ambiguo, difuso, manipulable y, por tanto, difícilmente operacionalizable. La gobernabilidad parece haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social, y, hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, convirtiéndose en un cajón de sastre de límites vagos, donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera”* (p.240).

En 1975 Crozier, Hungtinton y Watanuki, esbozan los orígenes del concepto de gobernabilidad, al plantear la necesidad de superar el desajuste entre las demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia que se dio en los años 70. La idea era dejar claro los desafíos de las instituciones públicas, ante la crisis del *“Estado de Bienestar”*, que adicionalmente coincidió con la crisis fiscal y una nueva forma de comprender la economía y la política, caracterizada por formas reguladoras de la intervención pública. *“Lo importante, empero, para el objeto de este trabajo es que, en esta primera época, se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; así pues, la gobernabilidad se definía, en*



*sentido amplio, como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades” (Prats, 200, p. 241).*

Una segunda corriente que aborda la gobernabilidad es la desarrollada por autores como O’Donnell (1979) o Przeworski (1988), quienes ponen el énfasis en que la gobernabilidad surge para designar las *democracias en transición*, con un doble papel inclinado a evitar la autocracia y expandir los derechos y oportunidades de las personas, es decir *“...aquel estado de un país que, por un lado evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico- social, reforzado y generador de la mejora de lo político” (Prats, 2002, citado por Prats, 2003 p. 241).*

*“Una tercera corriente que ha contribuido a la mencionada amplitud y confusión acerca del concepto de gobernabilidad ha sido su utilización por las agencias internacionales como sinónimo de “governance” (o gobernanza – como recientemente ha propuesto y ha aceptado traducirlo la Unión Europea y la Real Academia de la Lengua Española respectivamente). Quizás la utilización más explícita del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el PNUD, quienes durante mucho tiempo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a:*

- (1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados;*
- (2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y*
- (3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos”. (Kauffman, Kraay y Labatón. 2000, citados por Prats, 2003).*

Esa tercera corriente, combina una serie de aspectos que imposibilitan distinguir analíticamente entre gobernanza (*entramado Institucional*) y gobernabilidad (*capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional*), ello conduce al desbordamiento del concepto, pues abarca diversas cosas, *“...esta noción impide ahondar en los nexos causales en tanto no distingue entre variables dependientes (la gobernabilidad) e independientes (la gobernanza), lo que imposibilita el establecimiento de cualquier metodología clara sobre su estudio”.*

La última corriente descrita por Prats (2003), surge del análisis del proceso de construcción europea, cuando en la década de los 90 aparece un tramado en la literatura que intenta explicar *“a partir del concepto de gobernanza, la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones, a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales”*(p.242); dicha literatura señala: *“...(a) una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo, más que por o desde el pueblo y (b) una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, por actores con distintas capacidades y preferencias” (p. 242)*



Este último enfoque, parece contradecirse entre sus punto a y b, y con la segunda corriente, ya que, la segunda contempla expandir los derechos y oportunidades de las personas, mientras que la cuarta señala que la legitimidad de las instituciones se fundamenta en la eficiencia de un gobierno para el pueblo, *más que por o desde el pueblo*, de ésta forma se le resta importancia a la expansión de los derechos y oportunidades de las personas, a su vez, el punto b, pareciera otorgar nuevamente la importancia cuando considera la formulación e implementación en diferentes niveles y con actores de distintas capacidades.

Efectivamente, lo expuesto hasta el momento, tal como señala Prats inquieta sobre la conceptualización de la gobernabilidad, pues no queda claro del todo, de allí, que el mismo autor intenta poner orden considerando las diversas corrientes, para llegar a un concepto más concreto, todo esto forma parte de la evolución de la conceptualización del término y se abordará a continuación, comenzando por lo que es gobernanza, la institucionalidad, dimensiones de la gobernabilidad, en aras de comprender el concepto de gobernabilidad.

En primer lugar, se entiende por gobernanza *“los procesos de interacción entre actores estratégicos”* (Strom y Müller, 1999), por tanto, es una herramienta analítica y descriptiva, donde los patrones de interacción *‘son los que son’*, y dicha interacción es el resultado de la acción de los actores y tiene una dimensión normativa (Mayntz, 1993 citado por Prats 2003).

Los *“patrones de interacción tienen su fundamento último en las reglas del juego. Es decir, en las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de los actores que cumplen una doble función: (1) solucionar dilemas distributivos (Bardham, 1999) y (2) solucionar problemas de información (Shepsle y Weingast, 1994) bajo contextos diferenciados (más o menos igualdad, mayores o menores dotaciones económicas y de conocimientos, u otros)”* (p. 244). El institucionalismo establece las bases para entender la gobernanza y, para analizar la gobernabilidad. (Prats, 2003)

Para Kooiman, (citado por Prats, 2003, p. 244) la gobernabilidad es *“la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. De esta forma, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para autoreforzarse”*. La coordinación de necesidades y capacidades a través de las instituciones (o reglas del juego) determina el nivel o grado de gobernabilidad, el cual se verá reflejado en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementado. *“Por tanto, más gobernabilidad no sólo alineará mejores necesidades con capacidades conferidas institucionalmente, sino también necesidades y políticas”*.





Analizando lo expuesto en el párrafo anterior, se tiene que la **governabilidad** pone el énfasis en satisfacer las necesidades de la población que habita un territorio, es decir, materializará o llevará a la práctica social, las políticas para atender a la población, pero esto depende de las capacidades institucionales, en tanto que la **governanza**, determina la capacidad del gobierno para transformar las necesidades en políticas, estableciendo patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados, hacia grupos de interés más equitativos, que permitan la formulación e implementación de las políticas de forma eficiente. (Ostrom Et al, 1994, citado por Prats 2003)

Diversos autores se han abocado al estudio de las raíces institucionales, intentando explicar el funcionamiento de éste entramado, el cual puede variar según el sistema político dominante. Los trabajos muestran como la institucionalidad afecta, tanto el sesgo de la política hacia unos u otros grupos, así como al retraso de la misma. Bennesen y Feldmann (2002, citados por Prats 2003, p.244-245), muestran como *“los sistemas presidencialistas ofrecen más incentivos a la influencia de los lobbies que los sistemas parlamentarios, donde la cuestión de confianza y la disciplina parlamentaria generan mayores rigideces en la formulación de políticas. Así pues, a través de su flexibilidad a la hora de formar coaliciones de política, los presidencialismos sin disciplina de voto establecen más incentivos al activismo de los grupos de interés”*.

Por otro lado, también existen estudios que demuestran que los gobiernos divididos con alta polarización, tienen más dificultades para establecer políticas, puesto que, las negociaciones entre las partes son difíciles y estratégicamente los actores políticos imponen el veto múltiple, lo cual influye en la concreción de la política y en el diseño institucional. (Prats, 2003)

Boix y otros (1997, 1999 citados por Prats, 2003), señalan cómo los gobiernos divididos y la polarización, inciden en las políticas de privatización en algunos países, explicando que en los gobiernos unificados se realizaron de forma más ágil y profunda. Thorston y Nitxchke (2000) *“intentan mostrar cómo el verdadero efecto de los gobiernos divididos es que tienden a introducir legislación menos sesgada ideológicamente que los gobiernos unificados. Así, cada vez más son los estudios que caracterizan en términos institucionales las políticas adoptadas, mostrando cómo características relativas al sistema político (presidencialista o parlamentario), la forma de gobierno (dividido o unificado) y la ideología (más o menos polarizada) afectan al sesgo de la política hacia grupos de interés (‘pork-barrel spending’) o la agilidad (efecto ‘gridlock’) y el tipo de políticas implementadas”* (p. 245)

En éste sentido, la forma de gobierno dividido o unificado, las ideologías y el sistema político tienen sus pro y contra en el desenvolvimiento de las instituciones públicas (governanza), pues el razonamiento lleva a pensar, que en un gobierno unificado no caben divergencias para el establecimiento de las políticas públicas y por tanto la materialización de las mismas (governabilidad), satisfaciendo las necesidades que puedan existir; pero en contrapeso a esto, un gobierno dividido o de coalición





multipartidista, es un vivo laboratorio de la pluralidad de pensamiento, más representativo de los regímenes democráticos, con una actividad legislativa e institucional que pareciera favorecer a diversos actores políticos, pero, donde la facilidad de acuerdos no es tan expedita como en el gobierno unificado, pues hay cuestionamiento y contraposiciones de planteamientos, que puede conducir a una mayor reflexión de las políticas públicas, a diferencia de los gobiernos unificados que pueden tener una actividad legislativa apresurada e ineficaz por la falta de cuestionamiento.

Al hacer la revisión queda en evidencia que frente a un sistema totalitario no hay mayor referente, pero se ha de suponer que, considerando las características del mismo donde el poder es ejercido por una sola persona o partido de manera autoritaria, impidiendo la intervención de otros y controlando todos los aspectos de la vida del Estado, el desarrollo de las políticas públicas puede verse afectado por un sesgo considerable, que indudablemente repercutirá en la gobernanza y por tanto, en la gobernabilidad, sin que ello, implique que la gobernabilidad sea buena o insuficiente.

Prats (2003) señala que, *“la institucionalidad afecta al carácter de las políticas que, a su vez, también establecen reglas o marcos institucionales bajo los que tendrá lugar la toma de decisiones colectivas. Y, así pues, si bien la gobernabilidad depende de las capacidades conferidas por las reglas del juego, estas mismas capacidades actúan sobre los niveles inferiores en forma de políticas, forjando una nueva gobernanza bajo la que interactuarán otro tipo de actores (por ejemplo, burócratas, grupos de interés, consultores externos específicos, ciudadanos en su papel de receptores de un servicio, y otros). Sin embargo, la estructura multinivel de la gobernanza no sólo nos determina qué tipo de actores interviene, sino también cuál es el nivel que actúa como variable dependiente de referencia”* (p.245)

Es importante tener claro el papel del **institucionalismo**, porque contribuye a diferenciar la gobernabilidad como una capacidad conferida por la gobernanza.

Si la gobernanza se entiende como la interacción entre actores estratégicos, motivada por la *arquitectura institucional*, la gobernabilidad debe asimilarse al producto de transformar necesidades en políticas efectivas, originado por las relaciones recíprocas entre dichos actores, es decir, trasciende a la gestión real de las políticas públicas, considerando a la gestión en una de sus acepciones cuando dice que es la *“acción o trámite que, junto con otros, se lleva a cabo para conseguir o resolver una cosa”*, en otras palabras es llevar las políticas a la práctica social. Por tanto, las instituciones políticas son piezas claves para entender la gobernabilidad.

*“Un sistema político implantado desde arriba en un país en vías de desarrollo puede padecer problemas de refuerzo (o de gobernabilidad) si no se ha tenido en cuenta el alineamiento entre las instituciones formales e informales (North, 1990). Por otro lado, el refuerzo tiene lugar cuando las reglas del juego generadas endógenamente a largo plazo se auto - refuerzan mediante las interacciones estratégicas de los distintos agentes... De esta forma, la gobernabilidad responde a un equilibrio, no siempre rígido, sino cambiante, donde los actores pueden cambiar las reglas del*



*juego a través de su interacción estratégica, aunque dicho cambio no está ausente de problemas (Aoki, M., 2001)” (Prats, 2003, p. 246).*

Reinterpretando lo expresado anteriormente, a la luz del objeto de ésta investigación, se tiene que, la gobernabilidad, al ser un proceso que materializa las políticas públicas y que por tanto, conduce a la satisfacción de las necesidades, y por otro lado la gobernanza, a través de su andamiaje institucional, no puede dejar de lado las relaciones e interacciones con agentes-actores y/o instituciones no formales, implica que, las políticas no pueden imponerse, sino que deben inducirse y nacer de la realidad de quienes hacen vida en un territorio dado, es decir, debe existir la apertura a la participación social, por tanto, a un sistema democrático y al reconocimiento de la importancia de lo endógeno. De ésta manera, se garantiza la viabilidad sociopolítica y el equilibrio de la política que desea emprenderse.

Además, debe tenerse claro cuáles son las *reglas del juego*, es decir, los agentes-actores y/o instituciones formales y no formales, cada uno de ellos y entre ellos debe conocer y manejar cuáles son sus competencias y atribuciones para la implementación de las políticas, este proceso no es rígido, sino que, en función de las experiencias se introducen cambios que irán reforzando ambos aspectos, es decir, la gobernanza y gobernabilidad.

Como se ha evidenciado por estudios previos, las instituciones juegan un importante papel para comprender la gobernanza y el nivel de gobernabilidad en un territorio dado, por tanto, más adelante, se intenta ahondar en la naturaleza de las instituciones.

Una vez vista resumidamente parte de las ideas expuestas por Prats, su concepto de la gobernabilidad contempla que es *“un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales (...) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”* (Prats 2003. p.28). *Es decir, la gobernabilidad es postulada como una cualidad de las sociedades o sistemas sociales, “no de sus gobiernos”* (Prats 2001, p.120); *son los sistemas sociales los que son (y en determinada medida) gobernables cuando se da esa estructuración sociopolítica mencionada líneas arriba”* (Mayorga y Córdova, 2007)

### **II.3.2 La Naturaleza y Papel de las Instituciones para la Gobernanza y Gobernabilidad.**

La gobernanza y la gobernabilidad son conceptos que se relacionan, para su comprensión relacional es necesario entender el papel de las instituciones. Las instituciones para la gobernanza, es análogo, a la columna vertebral para el cuerpo, de ella depende la movilidad y articulación para concretar acciones.



Prats (2003), señala que “las instituciones políticas son, en su sentido más básico, las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas, como el social y el económico” (p.246).

Tipo de Institución	Connotación
1. Legislativa, Ejecutiva, Organismos Reguladores Autónomos en algunos casos	Necesarias para la adopción de decisiones colectivas vinculantes y, por tanto, generadoras de normas.
2. Gobiernos, Organismos Reguladores Autónomos y la administración. (No entra el Parlamento)	Necesarias para la implementación y la ejecución de las decisiones (señaladas anteriormente)
3. Las asociadas al Poder Judicial.	Vigilan el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos entre individuos surgidos a raíz de normas generadas.
4. Instituciones de imposición de normas, ejemplo: la administración pública o los mecanismos informales como las sanciones de grupo	Encargadas de vigilar a los que vulneran las normas, sean o no miembros de la comunidad.

#### Cuadro N° 2.6. Tipos de Instituciones y su papel para la gobernanza y gobernabilidad.

Fuente: Rothstein (1996). Elaboración propia.

Del cuadro 2.6 se desprende que, el tipo de instituciones están concebidas de forma jerárquica, desde las que conciben la normativa, hasta la que velan por el cumplimiento de la misma. Esta visión de las instituciones trasciende a la propuesta por Colomer (2000), que únicamente hace referencia a las instituciones políticas de gobierno (reglas de elección, legislativas, ejecutivas y partidos políticos). Identificar el tipo de instituciones y conocerlas, puede marcar la diferencia, conocer el marco institucional que influye sobre las políticas públicas (*principal forma en la que el gobierno satisface necesidades*), permite detectar entramados institucionales claves, que influyen sobre las mismas y que escapan de los abordados desde la denominada *ingeniería constitucional*. (Prats, 2003)

Offe (1996), afirma que el estudio de las instituciones políticas tiene dificultades metodológicas debido a la interdisciplinariedad presente en el institucionalismo. Sin embargo, hoy en día “*el estudio desde las diferentes perspectivas institucionales, se asienta sobre marcos cada vez más comunes a las aproximaciones sociológicas, económicas y jurídicas, antes dispersas y con objetos de estudio más claramente delimitados*” (Prats, 2003. p 247).

El cuadro 2.7 muestra de los rasgos comunes de interés a estudiar en las instituciones; según Prats (2003) estos cuatro rasgos de estudio son importantes para entender la gobernabilidad, con un matiz integrador y enfocado en las instituciones. “*De ésta forma, en una primera bondad de la perspectiva de la gobernabilidad es que permite abordar cuestiones dispares (como las transiciones a la democracia o el proceso de construcción europea), sino que sienta las bases para un mejor entendimiento entre corrientes antes más marcadamente*



diferenciadas, en torno a supuestos de racionalidad y la importancia conferida a las instituciones informales” (p.248).

Rasgos	Objeto de Estudio
a. Recursos y Limitaciones	Pone el énfasis en aspectos de tipo material, legal, demográfico, cultural y otros que condicionan favorable o desfavorablemente la naturaleza y actuar de la institución.
b. Interacción e interdependencia en la persecución de los intereses	Competencia de los actores por los recursos e intereses que deben defender, expuestos a un entorno de incentivos.
c. Racionalidad de los agentes.	Forma en que los agentes persiguen sus intereses, en procura del bien común y de forma desinteresada.
d. Externalidades y retroalimentación	Interacción entre individuos y sus efectos positivos y negativos en el ejercicio de la institución, y por tanto en la gobernanza.

### Cuadro N° 2.7. Rasgos a Considerar en el Estudio de las Instituciones.

Fuente: Basado en Offe (1996) citado por Prats (2003). Modificado. Elaboración propia.

Los aspectos señalados por Prats, aún y cuando resultan interesantes por las perspectivas que aborda, hace pensar la forma en que pueden estudiarse para llevar adelante un estudio de gobernabilidad. Por tanto, es imperante analizar y trabajar con pinza las variables de análisis que permitan cristalizar los rasgos, para de esa manera poder estructurar conclusiones de las situaciones y sugerir propuestas en función de los resultados obtenidos.

Prats (2003) también plantea que el estudio de las instituciones puede hacerse desde una perspectiva *exógena* o *endógena*. La aproximación *exógena*, considera a las instituciones como una variable independiente, centrándose en proporcionar un estudio más sistémico, es decir, intenta comprender el funcionamiento y resolver los problemas que presentan las propiedades de las instituciones, de cómo estas limitan la secuencia de interacción entre actores (algunas veces en contra de voluntades), sus creencias, la estructura de la información y rendimiento de cada uno de los individuos u organización, conllevando finalmente a, un estudio comparativo, predicciones en el comportamiento y diseños institucionales alternativos.

La conceptualización de las instituciones desde la aproximación *endógena*, considera a las instituciones como variable dependiente. Las instituciones “*son concebidas como coaliciones distributivas de actores estratégicos que cambian en la medida en que estos divisan otros arreglos de poder. Así, esta perspectiva permite analizar qué condiciones llevan a los actores estratégicos a cambiar los arreglos institucionales establecidos, lo que, a su vez, permite fundamentar micro analíticamente fenómenos macropolíticos o sociológicos como las transiciones a la democracia (Colomer, 1995; Weingast, 2000; Prezeworski, 2000) o los conflictos étnicos (Fearon, 1994)*” (Prats, 2003, p. 262)

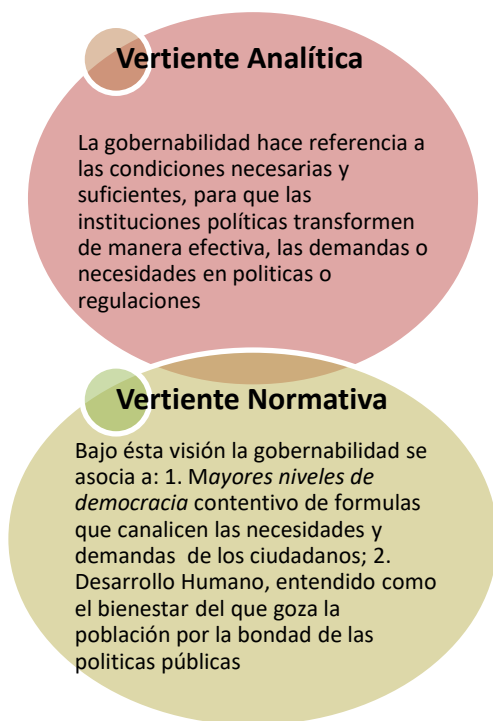
En un estudio de gobernabilidad sería oportuno, claro está, dependiendo de la noción de propósito de la investigación, hacer el estudio de las instituciones desde la aproximación



exógena y endógena, pues ambas se complementan y permitirían delinear alternativas de funcionamiento y coalición entre instituciones y actores con mayor pertinencia.

### II.3.3 Dimensiones de la Gobernabilidad.

En su estudio del *concepto y análisis de la gobernabilidad*, Prats (2003) señala que la gobernabilidad tiene dos facetas o vertientes.



Analizando la figura 2.15, la **vertiente analítica** conduce al estudio de la base jurídica, de las competencias de las instituciones e instrumentos de los que disponen para traducir las necesidades de la población en políticas públicas, y esto a su vez, está íntimamente relacionado con el punto 1 de la **vertiente normativa**, puesto que, la canalización de las necesidades depende en buena parte de que las responsabilidades de las instituciones estén claramente establecidas. Si es así, las políticas públicas se pueden materializar, generando bienestar y motorizando el desarrollo humano. No debe perderse de vista, que parte de la noción de propósito de ésta investigación, se centra en evaluar la política de ordenación del territorio, a la luz de, del análisis de la gobernanza y gobernabilidad.

**Figura 2.15. Dimensiones de la Gobernabilidad.** Fuente: Prats (2003). Modificado, Elaboración Propia.

Es importante señalar que la vertiente analítica ofrece, a su vez, dos tipologías operativas sobre gobernabilidad (Jiménez, 2008):

- a. La gobernabilidad *analítica negativa* implica que existe una condición mínima necesaria, mas no suficiente en la capacidad de formulación de políticas, lo cual ocurre en situaciones de crisis de gobierno o de coaliciones donde se impide tal proceso (ingobernabilidad), esto también puede interpretarse como dificultad del gobierno para tomar decisiones. Esta clase de gobernabilidad se preocupa de la transformación de las preferencias ciudadanas en políticas a través de instituciones políticas, pero no se ocupa de la implementación; por ello, las variables frecuentes de análisis son: sistema electoral, sistema de partidos, la relación entre poderes, la ideología y las condiciones económico-sociales.



- b. La gobernabilidad *analítica positiva* complementa la anterior, pues se refiere a la efectiva implementación de las políticas y es la condición suficiente para la gobernabilidad. Aquí las variables que determinan la implementación están referidas en gran medida a los diseños institucionales que posibilitan o entorpecen la implementación de las políticas. Es decir, se hace necesario el análisis de políticas para establecer el nivel de desempeño institucional.

En fin, las dimensiones de la gobernabilidad vertiente analítica y normativa se complementan, así como, la gobernabilidad analítica positiva y negativa, pues se requiere de la formulación de políticas y su implementación, ya que, si el proceso no involucra estos dos aspectos, se estarán perdiendo esfuerzos y posibilidades de desarrollo y bienestar para un territorio y sus habitantes, verbo y gracia, esto es lo que parece ocurrir en Venezuela (país donde se aplicará el caso de estudio) con la política de ordenación del territorio, pues existen experiencias donde se traducen las necesidades en políticas, usando como instrumentos los planes de ordenamiento territorial, en las diversas escalas en la que pueden ser concebidos, según la normativa, pero lamentablemente muchos de estos documentos sólo quedan en el papel, sin ser llevados a la práctica social, sin implementar las acciones sobre el territorio y menos constatar en la realidad si son o no efectivas para satisfacer las necesidades, si como política pública brinda las bondades que se esperan, sin reforzar en última instancia el sistema de la gobernanza y la gobernabilidad.

Esta situación podría atribuirse a diferentes causas, falta de voluntad política, estructura ineficiente de las instituciones, débil interacción entre las instituciones públicas- privadas y actores sociales en general, falta de claridad y desconocimiento de las competencias del entramado institucional relacionado con la ordenación del territorio, escasa coordinación vertical y horizontal, déficit de recursos económicos, pero todo ello son sólo elucubraciones, por ello, ésta investigación tratará de aportar algunas respuestas para actuar de forma sensata a la hora de implementar la política de ordenación del territorio en ámbitos locales.

Ahora bien, hasta el momento se ha mencionado a la ordenación del territorio como política pública, a la gobernabilidad como implementadora de las políticas públicas y a la gobernanza como formuladora de políticas públicas, así que, es oportuno señalar que una política pública son las repuestas que el Estado puede dar a las demandas de la sociedad en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. En éste sentido está vinculado a la actividad del Estado como ejecutor, es decir, *“aludiendo a la administración del Estado centralizada o descentralizada e involucra la toma de decisiones y previamente un análisis y valoración de dichas necesidades”* (Wikipedia, 2014).

Kraft y Furlong (2006) plantean que las políticas públicas reflejan los valores más importantes de la sociedad y además el conflicto entre valores, ya que, las políticas dejan de manifiesto, a cuál de los muchos y diferentes valores, se les asigna la más alta





prioridad en una determinada decisión. Nuevas propuestas implican una modificación de los planteamientos que conciben el papel de las políticas públicas como variable, instrumento u oportunidad para la gobernabilidad, antes que unidad de análisis en sí misma o como campo de reflexión sobre la acción pública y la naturaleza del Estado (Jiménez, 2008).

Las políticas públicas son un instrumento para la gobernabilidad y gobernanza, Aguilar (2007) ha sostenido que las políticas públicas, junto con la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), han sido usadas por los gobiernos latinoamericanos a efectos de mejorar sus procesos de decisión y gestión, y, de esta manera, aumentar su precaria gobernabilidad; más específicamente, las políticas públicas buscarían mejorar la calidad analítica de las decisiones, mientras que la NGP se ocuparía del tema “gestiológico”

Dicho autor afirma que, aunque los gobiernos adoptaron fórmulas ofrecidas por los análisis de políticas públicas y la NGP para mejorar la gobernabilidad, el resultado de estas prácticas fue el de desarrollar y posibilitar socialmente la gobernanza: *“Lo que se tuvo que iniciar por razones de eficiencia terminó por generar y normalizar un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en lo concerniente a la dirección de la sociedad. Redes de políticas, asociaciones público-privadas, democracia participativa, deliberativa, presupuesto participativo, contraloría social, auditoría ciudadana, ámbito público no estatal, no gubernamental, participación solidaria, cogestión del poder (...) han sido algunos de los nombres que se han dado en América Latina a la emergencia del nuevo modo de gobernar interdependiente, interactivo, en coproducción y corresponsabilidad”* (Aguilar, 2007, p. 13).

#### **II.3.4 Aspectos a Considerar en el Estudio y Análisis de la Gobernabilidad.**

Frente a los planteamientos hechos por diversos autores sobre la gobernabilidad, surgen interrogantes del ¿cómo estudiarla?, ¿dónde se pone el énfasis?, si tiene varias dimensiones, es relacional e incluye diversas instituciones, actores ¿qué aspectos deben evaluarse?

Hasta el momento se han llevado a cabo varios estudios sobre el análisis de la gobernabilidad que varían de acuerdo al país y la naturaleza del momento histórico que se vive, tal es el caso del estudio realizado en Bolivia sobre el “índice de gobernabilidad municipal 2005-2009 (2010), realizado por el Ministerio de Autonomía, donde el propósito se centró en satisfacer la alta demanda de información municipal de los diferentes actores del desarrollo en el país, presentando un índice como una herramienta útil para poder analizar y monitorear la gobernabilidad municipal, como un insumo para la generación y fortalecimiento de las políticas destinadas a superar problemas de gobernabilidad, con el fin de mejorar el clima de convivencia y acciones conjuntas en beneficio del país. Dicho estudio tomo como base parte de los indicadores señalados por Prats, así como, la experiencia internacional liderada por el Banco Mundial sobre indicadores de gobernabilidad, tomando fuentes de datos preparadas por 18 organizaciones, entre las





que se encuentran Gallup Internacional, Freedom House, Foro Mundial, Latinobarómetro, entre otras.

Camou 2001, citado por Mayorga y Córdova (2007), considerando los criterios de paradigmas de la gobernabilidad, relaciona niveles de análisis para comprenderla, ellos son: cultura política, instituciones y políticas públicas relacionados con campos de acción gubernamental (campo político, económico y social); el autor dice que la articulación es adecuada si se sustentan en acuerdos básicos entre las élites dirigentes y una mayoría significativa de la población que adopta un carácter institucional, reduciendo la incertidumbre y proporcionando legitimidad a las acciones de gobierno. La importancia de los acuerdos entre élites dirigentes y la mayoría poblacional, está vinculada al protagonismo de los denominados “actores estratégicos”.

En el fondo, la propuesta de Comou refleja la concepción de la definición de gobernanza y gobernabilidad, y su interrelación, pues la cultura política, instituciones y políticas públicas están relacionados con la primera, así como, los campos de acción político, económico y social se relacionan con la respuesta a las necesidades de los habitantes de un territorio en estos aspectos, por ende, a la gobernabilidad.

Aparece en esta propuesta de Comou, un aspecto interesante a considerar en la gobernabilidad, es decir, la legitimidad, considerada como una cualidad de la gobernabilidad, otros aspectos implícitos son la estabilidad, que tiene que ver con el estado de la gobernabilidad, y la eficacia/eficiencia como una propiedad de la gobernabilidad.



**Figura 2.16. Aspectos a considerar en el estudio de gobernabilidad según Comou (2007, citado por Mayorga y Córdova,2007)**

*“Así, cuando se aborda la relación entre gobernabilidad y eficacia, “la gobernabilidad es pensada como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible”. Cuando se trata de la relación entre gobernabilidad y*



legitimidad la atención se refiere “al problema de la calidad de la acción gubernamental”. Y cuando la relación se establece entre estabilidad y gobernabilidad se apunta a “la previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo” puesto que un sistema es estable cuando tiene capacidad para transformarse a través de su adaptación a los desafíos que provienen de su entorno” (Mayorga y Córdova, 2007, p. 2)

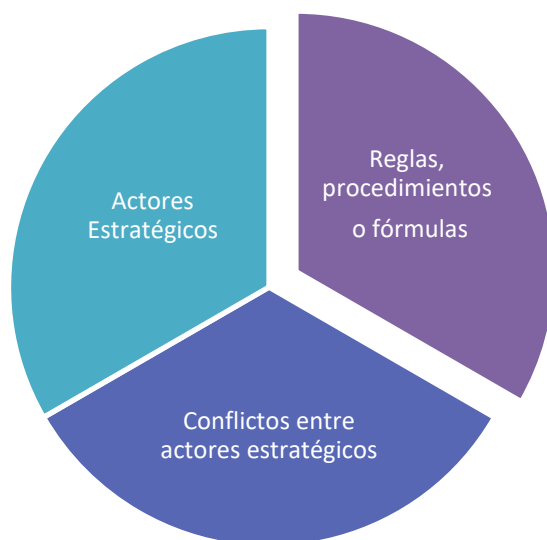
Es importante destacar las dimensiones analíticas del concepto de gobernabilidad de Comou (2001), en donde aspectos como la estabilidad, legitimidad y eficiencia/eficacia permiten “medir” la gobernabilidad, al punto que dicho autor ha llegado a establecer cinco (5) grados de gobernabilidad (ver cuadro 2.8) que se aproximan a la realidad, dejando de lado la denominación simple de gobernabilidad o ingobernabilidad.

Grado de Gobernabilidad	Significado
Ideal	Implica la anulación e inexistencia de conflictos. Es hipotética
Ingobernabilidad	Disolución de pautas de reproducción de una comunidad política. Es hipotética.
Normal	Alude a una situación donde las discrepancias o diferencias, entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico.
Déficit de Gobernabilidad	Se refiere a un desequilibrio o anomalía, entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental (...) se puede representar en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc)
Crisis de Gobernabilidad	Denota una situación de proliferación de anomalías, lo que se traduce en una mezcla de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. Los indicadores recomendados para determinar este nivel, son: a- Mantenimiento del orden y de la ley, b- Capacidad del gobierno para una gestión eficaz de la economía, c) Capacidad del gobierno para promover el bienestar social, d) Control del orden político y la estabilidad institucional.

**Cuadro N° 2.8. Grados de Gobernabilidad, según Camou.**

Fuente: Basado en Mayorga y Córdova (2007). Elaboración propia.

Por otro lado, Prats también ha trabajado y desarrollado análisis de gobernabilidad, elaborados, relacionales que intentan plasmar, a través de las variables utilizadas, un *modelo de gobernabilidad*. El análisis se fundamenta en tres elementos (Fig. 2.17):



**Figura 2.17. Aspectos a considerar en el estudio de gobernabilidad según Prats (2001, citado por Mayorga y Córdoba,2007)**

Un *modelo de gobernabilidad* se define por la composición de actores estratégicos y sus prácticas, por el tipo de reglas e instituciones (formales e informales) y su grado de prevalencia, y por el grado de conflicto susceptible de ser procesado bajo las reglas y procedimientos en vigencia. Interesa poner de relieve el vínculo entre actores, reglas y conflictos puesto que en las formulaciones normativas se prescinde de la conflictividad o se la sustituye por déficit o anomia, es decir, a partir de carencias. (Prats 2001, citado por Mayorga y Córdoba, 2007).

Coppedge tiene una visión de análisis de gobernabilidad similar a la de Prats, en el sentido, que reconoce el papel de los actores estratégicos, puesto que ellos son “*capaces de socavar la gobernabilidad, interfiriendo en la economía y en el orden público*”, mediante el uso de recursos de poder. A su vez, identifica a los siguientes actores estratégicos “*típicos en América Latina*” el gobierno, el ejército, la burocracia y las empresas estatales (Estado), las asociaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores, organizaciones campesinas, la Iglesia, junto con otros grupos de interés para la sociedad y los partidos políticos. Estos actores se relacionan mediante procedimientos que Coppedge define como “*fórmulas*”; de allí, que su definición de gobernabilidad sea “*el grado en que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas*” (Coppedge, citado por Mayorga y Córdoba, 2007).

El cuadro 2.9 sistematiza las propuestas de análisis de la gobernabilidad señaladas.



Autor	Análisis Relacional		Nivel de Análisis		Aspectos a Considerar/ Nivel de Análisis (si aplica)	Observaciones
	Si	No	Si	No		
					<p><b>Nivel I/ Actores Estratégicos:</b> identificar los actores estratégicos internos e internacionales, según el momento histórico.</p> <p><b>Nivel II/ Reglas, Procedimientos o Fórmulas:</b> por cada actor identificado describir y analizar: a- los recursos de poder que controlan, b- su solidez interna, c- sus expectativas, d- sus mapas mentales (misión), e- capacidad para representar o agregar los intereses que dicen representar, f- Alianzas estratégicas internas o internacionales.</p> <p><b>Nivel III/ Conflictos entre Actores:</b> identificar conflictos que pueden existir.</p>	
					<p><b>Nivel I/ Actores Estratégicos:</b> a- Identificar los actores estratégicos en un nivel apropiado, mientras más concreto mejor, tomando en cuenta un periodo delimitado. b- Considerar a los actores no estatales.</p> <p><b>Nivel II/ Reglas, Procedimientos o Fórmulas:</b> se distingue entre actores no estatales y estatales. Para los no estatales se consideran las siguientes variables: a- Inclusión, b- Luchas de poder, c- Capacidades de negociación, d- Grado de formalización de fórmulas que pautan sus relaciones con el Estado y con otros actores no estatales. E- Evaluar el sistema de partidos. Para los actores estatales se contemplan: a- Considerar los recursos y fortalezas de los actores estatales y el sistema de partidos en sus relaciones intraestatales, b- en regímenes democráticos analizar las relaciones entre actores estatales y su adecuación a las normas.</p>	



					<b>Nivel III/ Conflictos entre Actores:</b> a- Efectuar un balance de los recursos y la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales. (Este aspecto dejará ver intrínsecamente los conflictos que pueden existir entre actores, aunado al punto b del nivel anterior para los actores estatales).	centrándose en relaciones, reglas y poder.
					<b>Nivel Jurisdiccional (o reales de gobierno):</b> a- Ámbitos del ejercicio gubernamental (nacional, regional y local), b- Sectores sociales o esferas de acción (economía, sector industrial, educación superior), c- Actores estratégicos (empresarios, trabajadores, fuerzas armadas), d- Organizaciones complejas (Universidad pública), e- Dimensión supranacional de la gobernabilidad, sea regional o global. <b>Nivel Analítico de Gobernabilidad:</b> comprende de manera genérica: a- Sistema económico (mercado), b- Sistema político- administrativo (incluido el Estado, se desagrega en b.1 Cultura política, b.2 Instituciones y actores (autoridades estatales, gubernamentales y gobernados- ciudadanía organizados colectivamente o en forma individual, sus demandas a políticas públicas), c- Sistema sociocultural (sociedad civil)	

**Cuadro N° 2.9. Propuestas de Análisis de Gobernabilidad, según Prats, Coppedge y Camou**

Fuente: Basado en Mayorga y Códova (2007). Modificado. Elaboración propia.



El cuadro 2.9 aborda las propuestas de análisis de la gobernabilidad de los tres autores citados anteriormente, ello permite, observar con mayor facilidad los puntos de encuentro entre las mismas. Se observa como Prats, Coppedge y Camou tienen aspectos coincidentes para el análisis de la gobernabilidad, uno de ellos es que la misma se relaciona con una serie de aspectos, entre los cuales es común denominador los actores estratégicos, los cuales *se definen e interactúan en función de las reglas y procedimientos (régimen político) que deciden la manera en que se toman las decisiones de autoridad* (Mayorga y Córdova, 2007).

A su vez, los autores plantean niveles de análisis para facilitar el trabajo; en este sentido cabe señalar que Coppedge no establece los niveles, pero al considerar los aspectos de análisis establecidos por dicho autor, fue imposible no asimilarlos a los planteados por Prats, de allí que se presenten divididos en los mismos niveles; esto permite a su vez, complementar aspectos para el análisis de la gobernabilidad. Vale señalar que, los aspectos considerados por los diversos autores son una atractiva referencia para emprender estudios de gobernabilidad, más sin embargo no deben ser tomados como una receta, puesto que los aspectos a evaluar estarán determinados por la naturaleza de los sistemas de gobierno y políticos imperantes en un territorio dado.

En este apartado es oportuno hacer referencia al Banco Mundial (BM), ya que, cuentan con un Instituto para la Gobernabilidad, en el cual han destacado los estudios, investigaciones y propuestas de indicadores desarrollados por Kaufmann y Kraay en 2007. Para el BM la gobernabilidad es definida “...como el ejercicio de la autoridad a través de tradiciones e instituciones para el bien común”, comprendiendo tres grandes dimensiones: a- el proceso mediante el cual el gobierno es escogido, reemplazado o reelegido y supervisado; b- capacidad del gobierno para formular e implementar políticas adecuadas y c- respeto a las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales entre los ciudadanos y el Estado. (González J, 2011, p.165)

El BM (2009) ha realizado estudios de gobernabilidad desde la década de los 90, haciendo el seguimiento de la misma en aproximadamente 207 países, utilizando una metodología estadística avanzada, e indicadores que se construyen basados en cientos de variables que miden un amplio rango de temas de gobernabilidad, tomados de más de treinta fuentes de datos de diferentes instituciones en todo el mundo. El BM agrupa dichos indicadores en seis (6) componentes de la buena gobernabilidad, que se señalan a continuación:

1. **Voz y Rendición de Cuentas** - mide derechos humanos, políticos y civiles.
2. **Estabilidad Política y Ausencia de Violencia** - mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo.
3. **Efectividad Gubernamental** - mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
4. **Calidad Regulatoria** - mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.



5. **Estado de Derecho** - mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
6. **Control de la Corrupción** - mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del estado por las élites).



**Figura 2.18. Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial.**

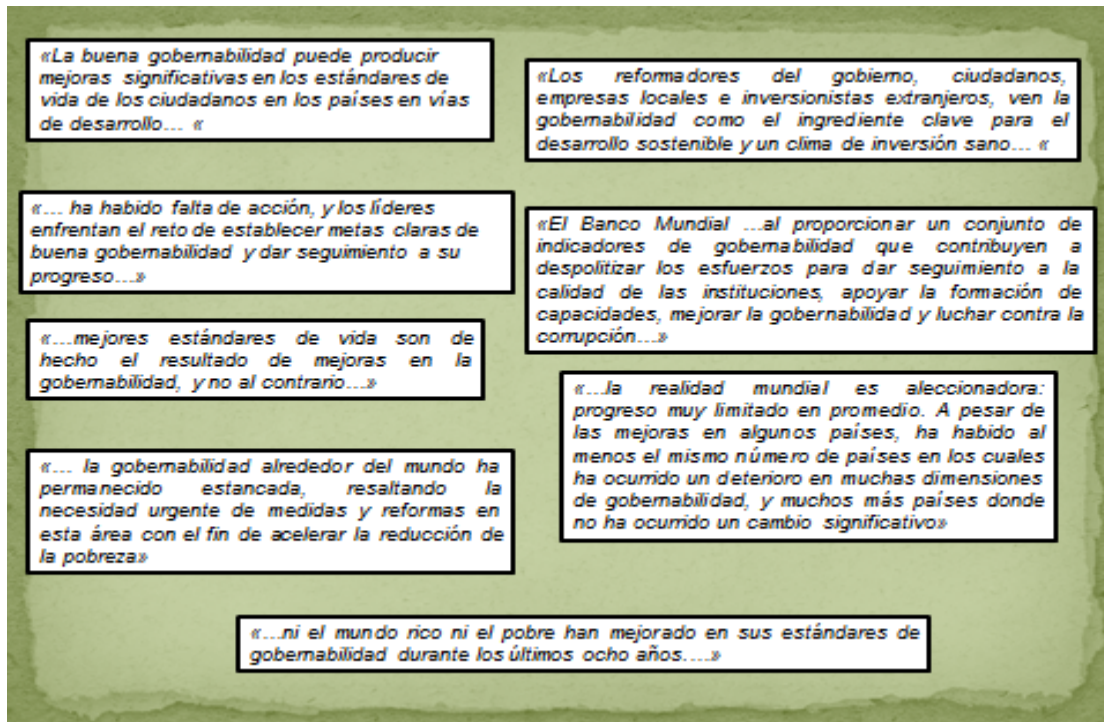
Fuente: Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi, Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006, Instituto del Banco Mundial, 2007, citado por Fundación Este País, 2007.

*De acuerdo con el análisis de los autores del estudio Governance Matters VI, según los indicadores empleados por esta medición, los países con una mayor calidad en sus instituciones y en su gobernabilidad, también suelen tener mayores niveles de crecimiento económico y desarrollo. Siguiendo este argumento, si un país mejora sus niveles de gobernabilidad en todos sus componentes, es probable que también mejoren sus niveles de desarrollo. (Banco Mundial 2006, citado por Fundación Este País, 2007, p 60)*





El BM ha emitido aseveraciones relacionadas con los estudios de gobernabilidad que se sintetizan en la siguiente figura:



**Figura 2.19. Comentarios del Banco Mundial sobre la Gobernabilidad.** Fuente: Banco Mundial, 2009. Elaboración propia.

Para el 2014, el BM paralelo a los análisis de gobernabilidad, a través de su Grupo del Banco Mundial (GBM), se centran en trabajar sobre el buen gobierno y la gestión del sector público, como sustento de las instituciones sólidas y responsables que promueven el crecimiento inclusivo y sostenible. Se trata de actividades fundamentales para lograr el doble objetivo del GBM *de poner fin a la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida*.

El GBM busca fortalecer las instituciones para que se logren resultados. Para ello, proporciona apoyo operacional y asesoría de expertos a los países clientes de modo que estos cuenten con un sector público bien administrado que ofrezca:

- **Gestión sostenible de los recursos públicos** que: i) mejore las políticas e instituciones de recaudación de los ingresos nacionales; ii) fortalezca la composición y gestión del gasto público, además de la información respectiva; iii) realice una gestión eficaz de las adquisiciones e inversiones públicas y de las empresas estatales, y iv) refuerce la responsabilidad mediante auditorías y examen legislativo.



- **Buen desempeño y mecanismos eficientes de prestación de servicios** que: i) impulsen resultados; ii) apoyen la innovación en la gestión pública, y iii) presten servicios en los Estados frágiles y afectados por conflictos.
- **Un gobierno abierto y responsable** que: i) apoye la transparencia mediante el acceso a información y datos; ii) incentive la responsabilidad social a través de organismos gubernamentales de rendición de cuentas; iii) implemente reformas legales y judiciales.

Es evidente que, GBM surge como complemento a los estudios de gobernabilidad, pues dependiendo de los resultados de estos, el GBM puede brindar asesoría para superar las dificultades que existan.

Relacionando la visión e indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial con los autores Prats, Coppedge y Camou puede derivarse que estos tres últimos comparten una visión similar, en relación a los niveles analíticos, los cuales parecen estar estrechamente vinculados al funcionamiento interno, de las instituciones, entre instituciones y entre instituciones con otros actores de la sociedad demandantes de necesidades; por otra parte, el Banco Mundial utiliza los llamados componentes de la buena gobernabilidad, equiparables a las dimensiones analíticas, siendo más complejos, pues se enlazan a las características intrínsecas y relaciona con factores externos de difícil manejo y dominio, tales como *calidad regulatoria* y *control de corrupción*: Sin embargo el BM ha logrado sacar adelante este tipo de estudios, aunque pueden variar la disponibilidad de datos para los indicadores de un país a otro.

El manejo de indicadores de gobernabilidad, tal como lo señaló en Banco Mundial, repercute favorablemente en los estándares de vida de los ciudadanos de un territorio, no por si solos, sino que, dependiendo de lo que en ellos se concluya se podrán direccionar las estrategias para tener una mejor gestión y dar respuestas a las demandas sociales a través de las políticas públicas.

### II.3.5 La Gobernabilidad y el Desarrollo Humano.

Cuando la gobernabilidad cae en el ámbito de los valores y principios, al considerarlos para responder cuáles deben ser las demandas a resolverse, los procedimientos a seguir y los objetivos a alcanzar, es difícil no asociarlo a *fórmulas democráticas en la efectividad de transformación de preferencias políticas* y al desarrollo humano como objetivo de dichas políticas. (Prats, 2003).

Sin embargo, diversos autores entre ellos Bardhan (1999, citado por Prats, 2003) señala que la democracia no es una condición necesaria para el desarrollo, pero a su vez admite que, *cuando el concepto de desarrollo incluye derechos civiles y políticos*, es oportuno un régimen democrático para lograr el desarrollo. *“En esta misma línea parece situarse Amartya Sen (1999:16) cuando señala que no sólo la democracia tiene una importancia intrínseca para la*



*vida humana, sino que también tiene ‘un valor instrumental como generadora de incentivos políticos y tiene una función constructiva en la formación de valores (y en el entendimiento de la fuerza y la factibilidad de las demandas, los derechos y las obligaciones)’. De esta forma, la democracia ayudaría a la identificación de cuáles son las demandas ciudadanas de mayor necesidad y en el establecimiento de incentivos políticos para que éstas se transformaran en políticas públicas efectivas que las resuelvan” (Prats, 2003, p 259).*

Es de suponer que el ejercicio de la democracia canalizará de mejor forma las demandas de los habitantes de un territorio y las políticas públicas se verán reflejadas en términos de satisfacción de necesidades humanas, que van en pro de un desarrollo humano.

Prats (2001), señala que los ciudadanos de hoy creen en la democracia, pero no creen en las instituciones y en sus capacidades para enfrentar los desafíos de la transición hacia la sociedad global de la información y el conocimiento, traduciéndose en una crisis institucional para cristalizar valores y necesidades. Hay diversas y opuestas opiniones académicas sobre la importancia de las instituciones para el desarrollo, de acuerdo, a estudios histórico- empíricos desarrollados, cada vez es mayor la correlación entre instituciones y desarrollo. En realidad, democracia y autocracia son categorías politológicas no construidas para significar potencialidades de desarrollo; debe reconocerse que el crecimiento y/o el desarrollo económico, social, humano, local, territorial, ambiental u otro no se debe a la categoría politológica, sino a la forma o tipo de gobernabilidad que se ha concretado.

Sen (2000) señala *“Los individuos vivimos y operamos en un mundo de instituciones, de las que no somos siempre conscientes, muchas de las cuales trascienden hoy las fronteras nacionales. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen en gran medida de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no sólo contribuyen a nuestras libertades, sino que deben ser evaluadas en función de su contribución a nuestras libertades. Así lo exige el contemplar el desarrollo humano como libertad”*

En este sentido Prats (2001) propone que, si *axiológicamente* se asume que la gobernabilidad se evalúa en función de su capacidad para generar desarrollo y bienestar en la población, resulta que:

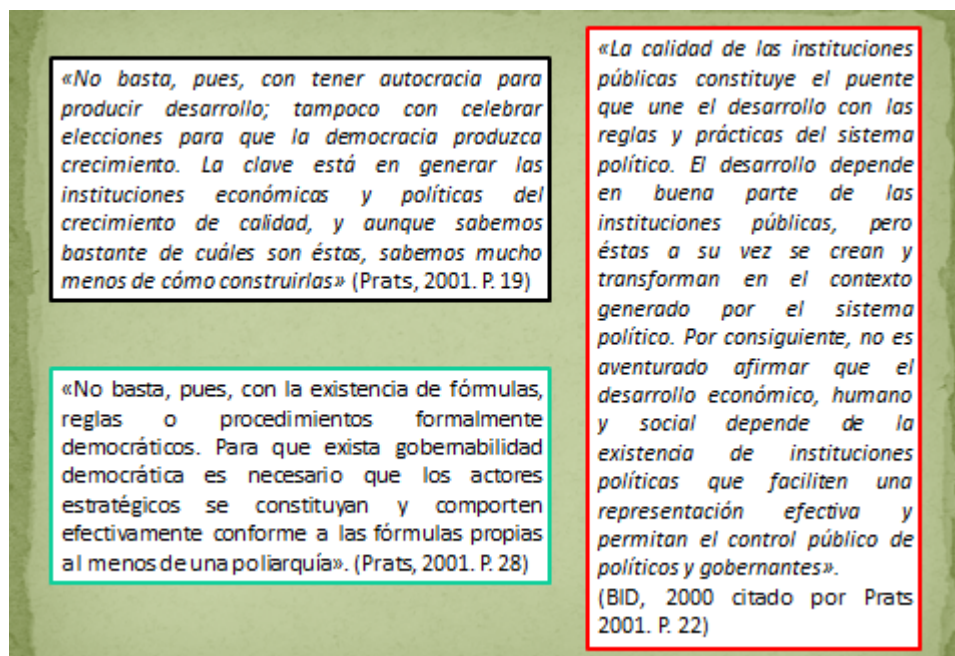
- *“Aunque el desarrollo exige gobernabilidad, no toda forma de gobernabilidad es capaz de producir desarrollo, por lo que resulta fundamental especificar qué formas de gobernabilidad son capaces de generar desarrollo y cuáles no”. (p.18)*
- *“La misma ambivalencia se percibe entre la gobernabilidad y el conflicto antisistémico. La gobernabilidad no productora de desarrollo es compatible sólo con los conflictos resolubles dentro del marco de reglas y procedimientos que la definen. Cuando un viejo actor disidente u otro nuevo emergente tienen recursos de poder suficientes para replantear el cambio radical del marco institucional de la gobernabilidad existente (alterando así los equilibrios de poder y*



*los intereses representados en la toma de decisiones) el conflicto resulta incompatible con la gobernabilidad existente, pero puede –no necesariamente- ser generativo de una nueva gobernabilidad más incentivadora del desarrollo. En tales casos, la lógica de la cooperación al desarrollo obliga a reconocer respetuosamente al conflicto y apoyar su desenlace positivo. La cooperación a la gobernabilidad no es la negación o anulación, sino el reconocimiento y discernimiento del conflicto, así como la capacidad para actuar para su resolución en formas de gobernabilidad superiores en tanto que más capaces de producir desarrollo. El análisis y el apoyo a la superación positiva del conflicto, pasan a ser, así temas claves de la cooperación a la gobernabilidad y el desarrollo”. (p.18).*

Los actores estratégicos, bien sea de regímenes democráticos o autocráticos deben apuntar a un marco institucional duradero, el cual debe caracterizarse por brindar seguridad jurídica, definir y proteger eficazmente los derechos de propiedad, la libertad de empresa y la garantía del cumplimiento de compromisos y/o contratos para toda la población, con el fin de satisfacer sus necesidades; bajo estas condiciones, el sistema político protegerá la autonomía y la libertad económica del sector privado, integrador potencial de toda la población, y un tipo de ordenación y acción del sector público respetuoso de la misma. Con un horizonte a largo plazo, un sistema institucional como el descrito, producirá un crecimiento sostenido que beneficiará al conjunto de la población. (Prats, 2001)

Prats (2001), señala algunos aspectos para comprender la relación gobernabilidad y desarrollo humano, cito algunas consideraciones, que dejan ver el nexo existente:



**Figura 2.20. Algunas consideraciones sobre Gobernabilidad y Desarrollo.** Fuente: Prats, 2001. Elaboración propia.



Los planteamientos señalados dejan claro la importancia de conocer la naturaleza, funcionamiento de las instituciones públicas, de cómo se relacionan entre ellas, y de cómo se relacionan éstas con la sociedad, pues de ello depende en gran medida el éxito o no de la formulación e implementación de las políticas públicas, mejor conocido como gobernabilidad y de cómo una gobernabilidad eficiente conduce y favorece el desarrollo humano, que en este caso de acuerdo a la definición desarrollada se denominará desarrollo humano y local.

Vale señalar que los gobiernos locales se están transformando de una manera más o menos consciente, actuando claramente como lo que hoy denominamos gobierno relacional o gobierno red, ya que, que se han puesto al servicio de la creación o fortalecimiento de unas interacciones ciudadanas constructoras de desarrollo humano. (Pascual y Tarragona, 2009)

### **II.3.6 Otros Aspectos a Considerar en la Gobernabilidad.**

Anteriormente, se ha tocado dentro del texto desarrollado la definición de lo que es una política pública. Sin embargo, es pertinente señalar que, el enfoque territorial, visto como un cambio en la forma de percibir la realidad e intervenir sobre ella en el territorio, conlleva a repasar las implicaciones que éste enfoque tiene para las políticas públicas y la institucionalidad.

En este orden de ideas, las políticas públicas pueden apoyar al fomento del desarrollo humano y territorial, promoviendo capacidades de construcción y movilización de los recursos territoriales según su índole natural, socioeconómico- cultural y político-institucional. El enfoque territorial toca directa o tangencialmente lo que hay en un territorio. Las políticas públicas son determinantes en la transformación de recursos en potencialidades, no solamente mediante la creación e implementación de marcos jurídicos, sino por medio del establecimiento de una institucionalidad, que favorezca los consensos y posteriormente lleve a la práctica social dichos consensos u acciones en un territorio.

*“El fortalecimiento de las relaciones entre los actores de un territorio no resulta de la simple acción de las fuerzas del mercado. Las políticas públicas deben promover la creación y desarrollo de mecanismos que posibiliten el intercambio de opiniones y experiencias entre las organizaciones productivas, entre éstas y las instituciones de educación e investigación y también con los diferentes órdenes de gobierno. Estos espacios de intercambio constituyen un mecanismo que favorece la apropiación colectiva de los saberes particulares de la población y con ello el establecimiento de consensos para la construcción de las ventajas territoriales con una orientación sustentable”.* (Calvo, 2005)

En el trabajo titulado *“El Enfoque Territorial en las Políticas Públicas”*, Calvo (2005) señala algunas *implicaciones* del enfoque territorial en las políticas públicas para el desarrollo





rural, propuestas por Sepúlveda; pero estas implicaciones también pueden ser asimiladas para el desarrollo humano local, con ciertas modificaciones, comenzando, por no llamarlas *implicaciones*, sino, aspectos a considerar (connotación) en la formulación de políticas públicas para impulsar el desarrollo humano local, en el entendido de que en el fondo lo que se está tratando es, la forma de concebir las políticas públicas con una visión sostenible, humana y territorial para favorecer la gobernanza y la gobernabilidad. En el cuadro a continuación, se presenta el desarrollo de ésta idea:

<b>Aspectos a Considerar para la Formulación de Políticas Públicas</b>	<b>Connotación</b>
Transición de una visión sectorial a una multidimensional de las políticas públicas.	El propósito es pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad, a políticas que se centran en el lugar y que privilegian multidimensionalmente la parte económica, social, política, ambiental y cultural, del espacio.
Diferenciación de Políticas	<p>Para reducir las brechas entre territorios es importantes diferenciar entre: a- <i>políticas en función de la cohesión territorial nacional</i>; y b- <i>políticas de cohesión social intra-territorial</i>.</p> <p>Para reducir brechas entre actores, en función de sus demandas se requerirá de una combinación propia de: a- <i>políticas básicas</i> de carácter asistencial, de acceso y redistribución de activos y de formación y desarrollo de capacidades; b- <i>políticas universales</i> de fomento productivo, desarrollo tecnológico, acceso a mercados y desarrollo de marcos legales e institucionales.</p> <p>Cuanto menor sea el nivel de desarrollo mayor será el rango de políticas básicas; cuanto mayor sea el nivel de desarrollo menor será el rango de políticas y mayor el énfasis en políticas de carácter universal.</p>
Participación Ciudadana	<p><i>La cooperación supone la identificación de competencias, responsabilidades, potencialidades y funciones de los distintos agentes públicos y privados, y la creación de las condiciones apropiadas para que la interacción entre ellos redunde en beneficios para todos y todas. En un modelo de cooperación, los procesos de desarrollo surgen a partir de la relación que se establece entre los actores; la iniciativa no proviene de un agente externo o exclusivamente público. Esta visión es contraria a la que tradicionalmente ha caracterizado a la política pública sectorial, en la que la iniciativa parte de los gobiernos nacionales. De esa forma el diseño de las políticas públicas parte de las condiciones propias del territorio y no de la adaptación de la política nacional a éste. Mediante este enfoque, las políticas públicas encuentran mejores condiciones para ser coherentes con su propia definición lo cual las distingue de las políticas gubernamentales tradicionales: sin participación ciudadana no puede hablarse de políticas públicas.</i></p>



Provisión de Bienes Públicos	La provisión de bienes públicos es fundamental para el beneficio general de la sociedad, además de ser una de las demandas constantes de la misma. Allí se concentra la mayor parte de la inversión pública y de los esfuerzos institucionales, generando una potenciación las capacidades de las comunidades y los individuos. Sin embargo, la acción sectorizada de las instituciones responsables de esta labor, perjudica responder adecuadamente con estrategias integrales de provisión de bienes públicos, como base para un desarrollo social, económico, productivo y hasta ambiental equitativo. Esto se vincula a la visión multidimensional de las políticas públicas.
Aspectos Económicos	La economía funciona sobre la base de instituciones, reglas de juego y organizaciones que tienen sus propios incentivos intereses. Sin embargo, existe una serie de distorsiones que impiden el libre juego de los actores y el acceso general a los beneficios económicos. Ante esta situación el Estado debe actuar y ejercer su poder de dirección y regulación de los procesos económicos, para asegurar el financiamiento de la política pública y por ende su puesta en práctica.
Aspectos Democráticos	Es imperante la necesidad de los rasgos democráticos que incentiven y abran los espacios a la participación ciudadana para la cooperación local y la corresponsabilidad, en aras de estar enmarcados dentro de los nuevos modelos de gestión que así lo exigen y brindar soporte a la participación aspecto importante señalado anteriormente. Espacios políticos, democráticos y plurales son caldo de cultivo para el desarrollo social, económico, cultural, humano, ambiental.
Reajustes de la Institucionalidad	Bien es cierto que la institucionalidad existe en los territorios, pero el dilema está en la naturaleza y operar de la misma. Todo tiene su lado favorable y desfavorable, considerando los aspectos positivos es posible la aplicación de las políticas públicas que supone la participación de un nivel intermedio entre lo local y lo nacional, en el que generalmente no existen estructuras institucionales bien definidas. Los ajustes institucionales es un reto que debe afrontar el Estado al asumir una perspectiva territorial.
Recursos Endógenos	Puede marcar una gran diferencia en el diseño y formulación de la política pública, la consideración los recursos propios del ámbito territorial y geográfico, sobre el que se está haciendo la propuesta, de fondo, es un aval para su desarrollo e implementación.

**Cuadro N° 2.10.** Aspectos a Considerar en la Formulación de Políticas Públicas para Impulsar el Desarrollo Humano y Local. Fuente: Basado en Sepúlveda, citado por Calvo (2005). Elaboración propia-

La consideración de los aspectos señalados anteriormente, deberían conducir a la materialización de la política pública (governabilidad), pues el contemplar dichos aspectos





desde la concepción le brinda viabilidad social, económica, política, cultural, ambiental a la política pública.

Al considerar los ámbitos del territorio (físico- natural, socioeconómico- cultural, político-institucional) se avizora que los diversos propósitos que pueden tener las políticas públicas intervienen sobre el mismo, así que, la idea de manejar la integralidad o visión multidimensional es importante en búsqueda de dar respuesta a las necesidades de la población de manera efectiva y sin duplicar esfuerzos, pues la duplicación de esfuerzos que deben ser vistos como corresponsabilidad, en oportunidades se desvanecen al pensar que el otro hará el esfuerzo, quedando la política pública con un vacío para su implementación.

Se consideró importante abordar éste punto, pues el diseño de la política puede influir posteriormente para la puesta en práctica de la misma, por tanto, repercute en la gobernabilidad.

Farinós (2008), aborda la gobernanza territorial, señalando que se ha convertido en el instrumento en el que se encuentran depositados las esperanzas de una más efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo territorial. La planificación del desarrollo territorial sostenible es uno de los campos predilectos de aplicación de nuevas formas de gobernanza. Estos nuevos modelos de gestión y decisión de los asuntos públicos tratarían de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores concernidos. El concepto de desarrollo sostenible, y la necesidad de gestionar racionalmente el aprovechamiento de los recursos, abre la puerta a la participación de los ciudadanos en este gran objetivo. La gobernanza se presenta entonces como la vertiente social del principio de sostenibilidad, y la participación pasa a convertirse en un aspecto clave.

*“Las relaciones entre gobierno y gobernanza pueden interpretarse como un proceso incremental mediante, el que la nueva gobernanza mejora las limitaciones de las formas tradicionales de gobierno, al tiempo que tiene sus propias limitaciones e introduce nuevos conflictos. Las prácticas de nueva gobernanza provienen de, y conducen a, formas de gobierno más consolidadas y formales (reguladoras, de estilo ‘duro’). En el círculo interior de la figura (2.21) se representan las distintas dimensiones de la gobernanza, así como los cinco principios de buena gobernanza (CE, 2001) con los que se relacionan: vertical multinivel (principios de responsabilidad, coordinación, cooperación), horizontal (entre territorios –principio de cooperación– y entre sectores –principio de coherencia) y participación (grupos de interés, ‘lobbies’, ciudadanos a título individual– principios de información y apertura). El funcionamiento sistémico del conjunto de todas estas dimensiones y principios contribuirá a la meta final del desarrollo territorial sostenible. Este funcionamiento, como en cualquier sistema, no permanece invariable sino todo lo contrario, evoluciona a lo largo del tiempo (Tn) desde un punto de partida inicial (T1). Las rutinas de gobierno establecidas se adaptan a los cambios y a las nuevas necesidades, dando lugar a la aparición de nuevas prácticas de gobernanza (en T2). Como en el caso de las innovaciones tecnológicas estos cambios pueden ser radicales o, de forma más pragmática, progresivos, introduciendo en ambos casos nuevos estilos*

de toma de decisiones más ‘blandos’, menos regulados, que finalmente se incorporan y consolidan como formas de gobernar, transformándose a partir de entonces en nuevas, actualizadas al contexto, formas de gobierno (T3), y así sucesivamente”. (Farinós, 2008, p 12-13)

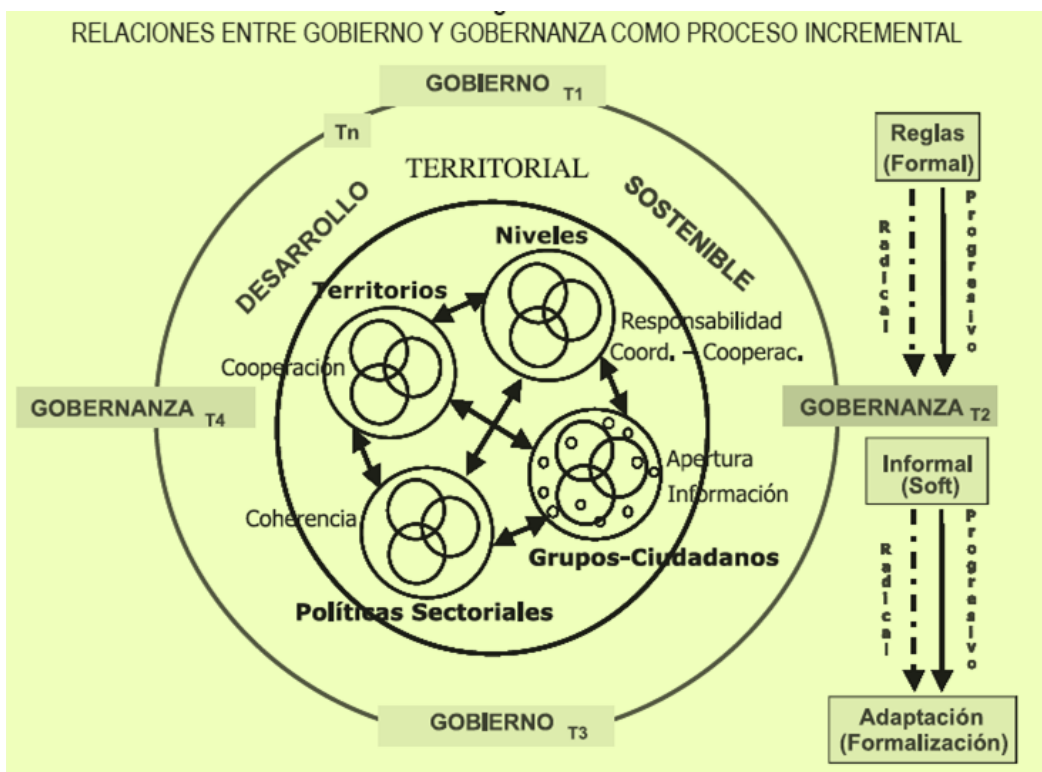


Figura 2.21. Relaciones entre Gobierno y Gobernanza como Proceso Incremental.

Fuente: Farinós, 2008, p 14.

El enfoque de Farinós de la gobernanza territorial se asume como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es, que sobre la base de la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector, comunidad organizada, entre otros) que operan a diferentes escalas desde lo local a lo supranacional, se construye una visión territorial compartida, centrada en el capital territorial.

La política territorial concebida bajo la óptica de la gobernanza territorial de Farinós, se acerca, al planteamiento de Calvo (2005) o, mejor dicho, a la modificación planteada en éste trabajo de los aspectos a considerar en la formulación de políticas públicas para impulsar el desarrollo humano y territorial. (Cuadro 2.10).

Farinós y Calvo, señalan la incorporación de los actores de diversas escalas, para un mejor desempeño de la gobernanza. En éste sentido, vale señalar que el diseño y ejecución de políticas públicas, considerando diversas experiencias, apuntan a que deben



ser concebidas por y con actores locales, con el apoyo de los nacionales, de ésta manera se garantiza su pertinencia y su aplicación (governabilidad). Esto a su manera es señalado por Díaz, et al (2011) cuando dice “..., ha habido un gran número de investigaciones sobre la evolución del papel de las instituciones públicas en relación con los procesos de desarrollo ...La progresiva democratización de la mayor parte de los países desarrollados ha permitido un cambio en la concepción del desarrollo, desde los enfoques descendentes clásicos a enfoques ascendentes que se basan en la utilización directa de los recursos del territorio ... Este cambio es fundamental para impulsar los procesos de estructuración social y la inclusión del conocimiento local en los procesos de toma de decisiones”.

Vinculada a la temática de la gobernanza y por tanto a la gobernabilidad, Noguera (2016) señala en su artículo “pensamiento y planificación estratégica territorial” que, la capacidad de dar respuesta a los problemas de un territorio, se ve reducida por las competencias, a veces, solapadas sobre un mismo aspecto del territorio entre los diferentes niveles administrativos (instituciones públicas locales, comarcales, provinciales, regionales, nacionales y supranacionales), generando conflictos en algunos casos. Indica además, que se requiere del compromiso institucional y demás actores locales con el proceso de la planificación estratégica territorial, ya que, sin un compromiso explícito por parte de las estructuras de poder, el proceso de planificación estratégica fracasará.

### **II.3.7 Análisis de la Gobernabilidad.**

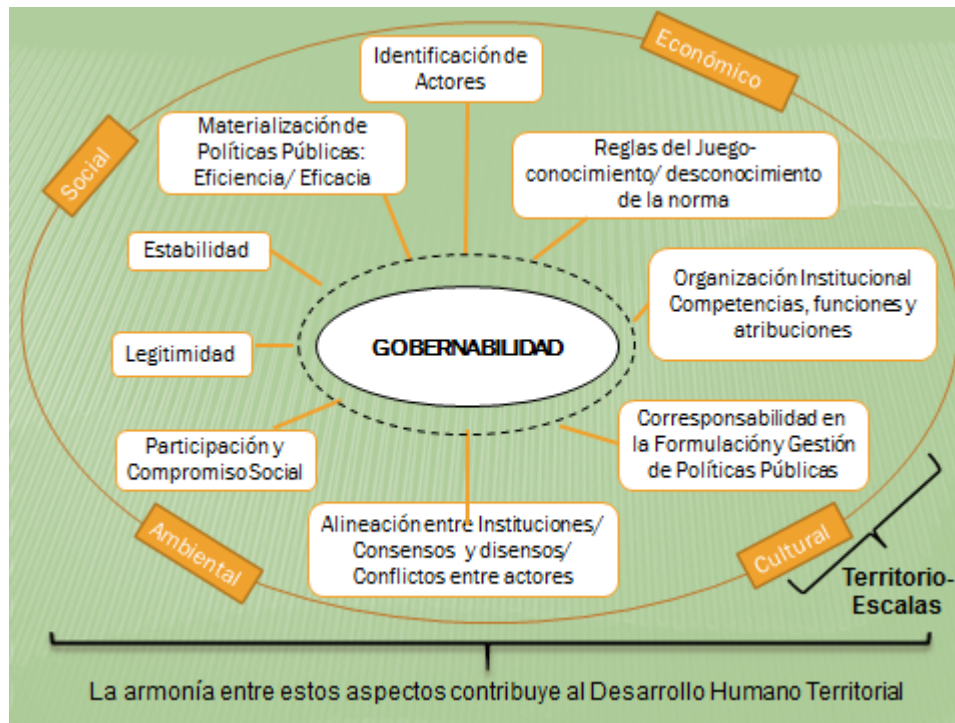
Los aspectos abordados con anterioridad, brindan insumos excelentes para establecer una breve discusión sobre el término y su vinculación con el desarrollo y la territorialidad, puntos de interés en ésta investigación.

La gobernanza y gobernabilidad son dos conceptos muy utilizados hoy en día, para describir una diversidad de situaciones, relacionadas a la gestión política y administrativa de la sociedad y a las modalidades de ejercicio del poder. La gobernabilidad atañe a las modalidades de poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas en aras de mejorar las condiciones de vida de la población de un territorio, por medio de la puesta en práctica efectiva de las políticas públicas; la gobernanza se vincula al mejoramiento de la eficiencia e interrelación de las instituciones y actores estratégicos, a través del establecimiento de reglas de juego claras, aprovechando en particular, la aparición de nuevas formas de poder local, expresadas por medio de la participación social en procesos de planificación, control social, junto con métodos de más data en el tiempo como la descentralización y la implementación de políticas.

A efectos de estudiar la gobernabilidad, deben tenerse en cuenta una serie de aspectos derivados de estudios realizados por diversos autores, cada uno de ellos hace sus aportes, por tanto, en función de la óptica con la que desee abordarse la gobernabilidad,

se puede usar uno u otro enfoque, combinación de ellos, y/o la combinación de ellos con modificaciones y aportes propios.

En éste sentido, considerando la naturaleza e interés de la investigación, la siguiente figura, representa en principio una propuesta con algunos aspectos de interés para caracterizar y analizar la gobernabilidad, a la luz de la puesta en práctica de la política de ordenación del territorio para el desarrollo humano, local.



**Figura 2.22. Aspectos de interés para caracterizar y analizar la gobernabilidad, a la luz de la puesta en práctica de la política de ordenación.**

Fuente: Elaboración propia.

De la figura 2.22 se desprende que, la gobernabilidad se nutre de diversos aspectos, que entre otras cosas comprende lo simbólico y la esencia de lo que se corresponde con la gobernanza, considerando las contribuciones hechas por otros autores al respecto y la vinculación directa existente entre gobernanza y gobernabilidad. La representación de la línea punteada indica que dichos aspectos se relacionan entre sí, y que él debe ser es, que funcionen a manera de un sistema engranado y no por compartimentos, ya que si centramos la atención en el recuadro de la identificación de actores, siguiendo el sentido de las agujas del reloj, los aspectos se han señalado en orden lógico y sistemático para finalmente llegar a la materialización de las políticas públicas; lo social, económico, ambiental, cultural conforman al territorio y ese es el centro donde se ejerce y concreta la gobernabilidad, es decir, son ámbitos de intervención de la gobernabilidad, pues ellos amparan una serie de necesidades de la población que deben ser atendidas por medio de



políticas públicas, en éste caso la ordenación del territorio para contribuir a su mejora de la calidad de vida, conduciendo finalmente a un desarrollo humano y local.

Es conveniente que el análisis de gobernabilidad se haga sobre ámbitos territoriales pequeños a medianos, donde hay el sentido de pertenencia, identidad y conocimiento del área y de allí, hacer los respectivos enlaces con ámbitos territoriales mayores, en aras de dar respuestas pertinentes a las necesidades reales de la población y promover el desarrollo endógeno, esto lleva implícito la participación social, en aras de otorgar mayor viabilidad sociopolítica y cultural a las políticas de desarrollo que puedan diseñarse y emprenderse, ya que, ha sido objeto de debates en congresos y otro tipo de encuentros el análisis de la utilidad de estos conceptos en la problemática de desarrollo de los países y de las regiones.

*“Una gran cantidad de publicaciones subraya la importancia de la gobernabilidad y de la gobernanza en la estimulación del desarrollo local y nacional, más que todo en los países en desarrollo. Los grandes organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) consideran, por ejemplo, el empoderamiento como forma de apoyo al desarrollo local (...)” (CESU, 2006)*

En América Latina, la inestabilidad política es «crónica» desde varios decenios; las crisis políticas siguen tanto en Ecuador como en Perú, en Bolivia, en Argentina, en Venezuela, lo que muestra problemas en la naturaleza de los partidos políticos, en las instituciones, en la confianza que puede tener el ciudadano en el Estado, las instituciones y los partidos, y en las políticas económicas y sociales. (CESU, 2006)

En el caso particular de Venezuela el péndulo de la descentralización- centralización, ha llevado al debilitamiento de las funciones del Estado y a la exacerbación de las demandas locales de poder. En ocasiones se aspira a la restauración de las antiguas formas de organización, y también se generan formas específicas de respuesta por parte del Estado.

El aspecto territorial es central en la problemática de la gobernabilidad, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, porque hay que recordar que el territorio es construcción social por parte de los actores de la sociedad.

El poder es territorial, ya sea con nuevas formas de organización, por ejemplo, consejos comunales, comunas, distritos petroleros, entre otros o las tradicionalmente conocidas en el territorio venezolano, tales como comunidades, parroquias, municipio, etc. El poder también se expresa territorialmente en las políticas, dependiendo de circunscripción electoral, de salud, educación, entre otras.

La superposición de las competencias políticas y administrativas de estas nuevas formas de organización, así como las escalas territoriales tradicionales región, estado, municipio, parroquia, dificultan su manejo y genera conflictos territoriales.



Esta tesis doctoral busca establecer vínculos entre la territorialidad y la gobernabilidad en ámbitos locales, esclarecer las competencias de los actores involucrados en ese ámbito o escala, determinar conflictos y fortalezas, hacer propuestas pertinentes en aras de promover el desarrollo humano local, por medio de la política de ordenación del territorio.

Para cerrar el punto de gobernabilidad se proponen como definición:

#### **GOBERNABILIDAD**

**Es la expresión de gestión y puesta en práctica de las políticas públicas, de la cual se encarga el Estado, en su ejercicio de gobierno por medio de un conjunto de instituciones y actores sociales con un buen nivel de organización, claridad de competencias, funciones y atribuciones, disponibilidad de instrumentos y mecanismos de gestión para un ejercicio eficiente, transparente, comunicado y democrático, bajo la ética administrativa y el sentido de la participación activa en razón de logros de bienestar, calidad de vida y desarrollo dentro del territorio**

**Junnyluz Méndez Sánchez**

#### **GOBERNANZA**

*Es el andamiaje institucional formal (entes de la administración pública) y no institucional (comprendido por actores y sociedad en general), que hace vida activa en el territorio, necesarias ambas partes para un buen gobierno, en donde los primeros deben captar las necesidades de la población y expresarlas en políticas, acciones y proyectos con eficiencia, y los segundos transmitir con efectividad las necesidades de la población, así como sus recursos potenciales, en aras de mejorar sus condiciones de vida y sus oportunidades de avance y competitividad territorial, tomando a su vez, parte en el diseño e implementación de acciones*

**Junnyluz Méndez Sánchez y M<sup>a</sup> Luz Hernández, 2016**



### REFLEXIONES

- La gobernabilidad y la gobernanza son conceptos que no pueden divorciarse el uno del otro. El primero es una variable dependiente del segundo.
- La territorialidad es acción y ejercicio del poder sobre un territorio, a través de instrumentos, mecanismos y actores, por tanto, la gobernabilidad forma parte del ejercicio de la territorialidad.
- La gobernabilidad es el ancla a tierra de las necesidades y expectativas de la población, pues de ella depende que las políticas públicas sean llevadas a la práctica social.
- La gobernanza tiene entre sus tareas, convertir las necesidades humanas en políticas públicas.
- La gobernabilidad es un mecanismo para satisfacer las necesidades humanas.
- La gobernabilidad en su máxima expresión comprende el actuar y compromiso de actores institucionales, privados y sociedad civil en pleno, con tendencia a regularizar las asimetrías de poder.
- Un buen ejercicio de la gobernabilidad debe conducir al desarrollo humano, local, económico, social, ambiental, territorial.

Junnyluz Méndez Sánchez





## II.4 TRIADA ORDENACIÓN DEL TERRITRIO- TERRITORIALIDAD- GOBERNABILIDAD

Una vez expuestos por separado los términos de desarrollo, territorialidad, ordenación del territorio y gobernabilidad, esta sección estará dedicada a abordar de forma integrada las tres definiciones planteadas, según la óptica de ésta investigación para ver claramente la interrelación que existe entre ellas.

El planteamiento de investigación aquí expuesto, señala que estos tres aspectos son fundamentales y funcionan cual engranaje para echar a andar el desarrollo humano local, ello lleva implícito el hecho de que haya una mejor gestión, que puede traducirse en bienestar y evolución para los habitantes de un territorio dado.



Figura 2.23. Triada Ordenación del Territorio- Gobernabilidad – Territorialidad para la Gestión del Desarrollo Humano Local. Fuente: Elaboración propia.

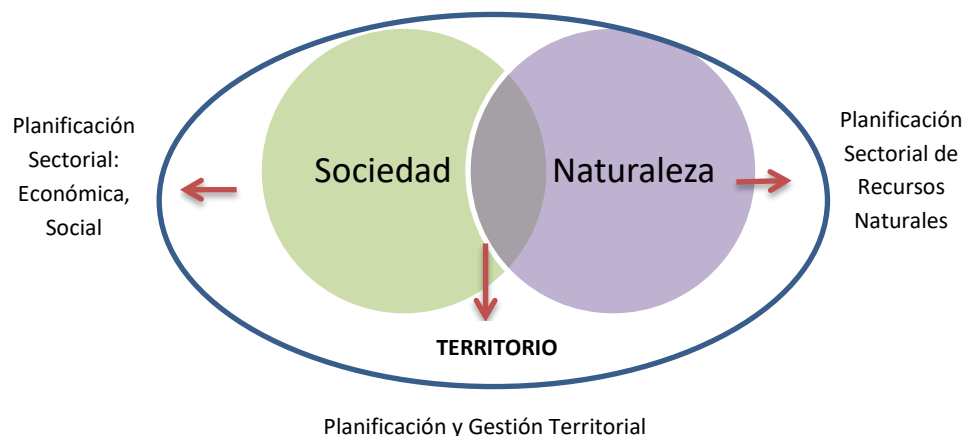
Al observar la figura 2.23, la base está conformada por la **territorialidad**, ello representa a los ocupantes de un territorio, a la acción y ejercicio de poder que los mismos emprenden, atendiendo el sentido de pertenencia, identidad, idiosincrasia e ideologías de diversa índole, así como, los recursos y limitaciones presentes en el territorio que ocupan, lo cual los transforma en agentes claves para emprender cualquier actividad que implique la intervención en dicho territorio, en aras de promover evolución y bienestar para sus habitantes.



La idea expresada se corresponde con parte de los fundamentos del *desarrollo local*, pues éste busca mejorar las condiciones de vida de la población mediante acciones concertadas entre los diversos agentes locales, públicos y privados, para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, a través de la promoción de capacidades.

No puede obviarse que la territorialidad dentro de un territorio la ejerce el Estado, ya que, tiene las competencias para ejercer el poder, a través de instrumentos, mecanismos y actores sociales. Uno de los mecanismos para ello es la **governabilidad**, (parte media de la pirámide, fig. 2.23), que comprende el ejercicio de gobierno del Estado por medio de instituciones, actores con un buen nivel de organización, claridad de competencias, funciones y atribuciones, disponibilidad a consensos, participación y compromiso social, en aras de conducir al bienestar, y para lograr éste objetivo común de muchos gobiernos, hacen uso de las *políticas públicas*, las cuales son respuestas que el Estado puede dar a las demandas de la sociedad, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios.

Existe diversidad de políticas públicas, más en éste planteamiento la atención se centrará en la de **ordenación del territorio** (ápice de la pirámide) y el desarrollo humano local. La primera, toca diversas aristas del conjunto de necesidades de la población, pues el territorio es construcción social, sobre el espacio natural, por tanto, dentro de los ámbitos de la ordenación del territorio se encuentra lo físico natural, socioeconómico - cultural y lo político institucional; es una política que enlaza lo natural junto con lo humano, busca la armonía hombre- naturaleza o visto con una perspectiva más directa, vincula lo físico natural como oferta de recursos y lo humano como demandante de dichos recursos. Por tanto, se constituye en una excelente visión integrada para los procesos de planificación que trasciende lo sectorial, pudiendo prever aspectos que en teoría, deberían aportar coherencia, pertinencia y eficacia para atender las necesidades de los habitantes de un territorio, allí parte de su correlación con la gobernabilidad, que tiene entre sus propósitos principales materializar las políticas públicas, pues, un enfoque integrado como el del ordenamiento territorial debe contribuir a mejorar la planificación y gestión.



**Figura 2.24. Relación Sociedad Naturaleza en la Ordenación del Territorio.**

Fuente: Elaboración propia. 2014.



La política de **ordenación del territorio**, en tanto que implica conocer, promover, regular y administrar el medio físico natural y el espacio social construido, expresado espacialmente y que surge del conocimiento y sentir de quienes allí viven y trascienden (**territorialidad**, endógeno, local), brinda insumos ajustados a la realidad, derivados de una visión a futuro conjunta, para emprender acciones, estrategias y proyectos de intervención en el territorio de naturaleza diversa, en un ambiente sano, seguro y confortable para satisfacer las necesidades (**governabilidad**), todo lo cual, conduce al progreso y **desarrollo humano local**, por cuanto brinda satisfactores de índole material e inmaterial, que inciden en la transformación de la sociedad, en el mejoramiento de la calidad de vida y en el desarrollo de las capacidades endógenas del territorio.

La concepción de política de desarrollo señalada, consiste en la ampliación de las opciones que los pueblos tienen para vivir de acuerdo a sus valores; el desarrollo es más que un simple aumento del ingreso nacional, es crear un entorno para que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora, de acuerdo con sus necesidades e intereses, recordando así lo señalado por Max-Neff (1994), es decir, que se aumenten los niveles de autodependencia y se articule la sociedad, la naturaleza y el Estado, un nuevo desarrollo que considere a la persona como la base del mismo, pero como sujeto y no como objeto.

La combinación de un accionar, claro, justo y proporcionado de la territorialidad y gobernabilidad, se presume, influyen en la materialización de las políticas de ordenación del territorio y desarrollo humano local. Esa es la hipótesis que pretende aclararse en esta investigación.



# Metodología



## CAPÍTULO III



El principal objetivo del capítulo III es señalar los aspectos generales de la investigación y su diseño, es decir, en este apartado se describen los métodos, técnicas y procedimientos aplicados, de modo que el lector pueda tener una visión clara de lo que se hizo, por qué y cómo se hizo, para conseguir los objetivos propuestos en la investigación.

**Este capítulo pone especial énfasis, en el diseño de indicadores para la búsqueda de información de la territorialidad y gobernabilidad. La metodología empleada para el procesamiento de datos y análisis de resultados, así como para la formulación de la propuesta, se explican con detalle en los capítulos correspondientes.**

### **III.1 Aspectos Generales de la Investigación.**

Este primer punto tratará de contextualizar la investigación según su naturaleza y tipo, en aras de mantener el rigor que debe existir en una investigación, otorgando a su vez, viabilidad, validez y pertinencia de investigación científica dentro de las ciencias sociales.

La presente investigación combina el enfoque cualitativo y cuantitativo, pues ambos se complementan para alcanzar los objetivos propuestos. De acuerdo con el planteamiento realizado por Ortiz (2008), la investigación cualitativa tiene como base la interpretación, comprensión y entendimiento, utilizando como técnicas básicas la historia oral y de vida, la entrevista y la observación. El territorio visto como construcción social, producto de un proceso histórico y cambiante en el tiempo, requiere abordar su estudio bajo la perspectiva cualitativa por su naturaleza, para poder aproximarse a un buen diagnóstico.

La connotación funcional que tiene el territorio hace que el enfoque cuantitativo sea necesario, pues hay datos a recabar que serán de tipo numérico. A su vez, permite llevar a escala numérica los datos cualitativos recogidos, otorgando objetividad al análisis de las variables de estudio, contribuyendo a la asociación o relación entre ellas. Dichas variables, en este caso se refieren a la gobernabilidad, territorialidad y ordenación del territorio principalmente.

Para realizar la investigación fue necesario combinar el trabajo de campo y de oficina, es decir, parte de la información recabada necesitó del desplazamiento al área de estudio (Estado Mérida, Venezuela) para llevar a cabo entrevistas, y visitas a organismos, con el propósito de solicitar estadísticas, datos e información relevante para estructurar un buen diagnóstico que permita un análisis satisfactorio a efectos de dar respuestas a los objetivos. También se hizo una visita posterior a la obtención de los resultados, para validar los mismos y recopilar información en cuanto a propuestas de acción. Es oportuno señalar, que también se realizaron visitas y consultas a especialistas en Zaragoza-España, que hicieron aportes a la investigación.

Por otra parte, el trabajo de oficina comprendió la revisión exhaustiva de la bibliografía clásica y actualizada de las variables de interés, de metodologías, y trabajos antecedentes, así como, el procesamiento de datos, análisis y propuestas generadas en ésta investigación.



El trabajo de campo y de oficina se complementa para ofrecer una panorámica amplia de la investigación, a fin de evitar duplicidad de trabajos, sentar sólidas bases conceptuales y unificar criterios

Es válido resaltar que la metodología que se presenta en éste capítulo tiene como propósito analizar los procesos de ordenación del territorio como política de Estado e instrumento para el desarrollo humano local, a la luz de la gobernabilidad y territorialidad en Venezuela, que permita posteriormente abordar una buena explicación (integración analítica, relación causa-efecto), lo cual es un insumo necesario para plantear la propuesta de gestión de ordenación del territorio en el ámbito local.

**El área de estudio de la investigación se localiza en Estado Mérida, Venezuela,** específicamente en algunos de sus municipios, puesto que ellos representan unidades de estudio del ámbito o escala local.

El hecho de trabajar en ésta área, obedece a que la autora de la investigación es oriunda de la ciudad de Mérida, ha trabajado en ordenación del territorio en dicha entidad, conoce el terreno y las posibles fuentes de información. Por ello, se ha planteado interrogantes que pretende responder, con el fin último de proponer un modelo de gestión local de la política de ordenación del territorio, que contribuya al desarrollo humano y territorial de los municipios de estudio, así como, de otros municipios pertenecientes a otras entidades venezolanas en situaciones similares.

Los municipios que se seleccionan más adelante, son abordados como casos de estudio. Para Ortiz (2008), el estudio de casos, *“Es una técnica de investigación cualitativa que tiene como característica prestar especial atención a cuestiones que pueden ser conocidas de manera específica a través de casos. El caso puede ser simple o complejo: una persona, un grupo o una institución”* (p. 84). Por su parte, Bernal (2006), indica que *“el objetivo de los estudios de caso, es estudiar a profundidad o en detalle una unidad de análisis específica, tomada de un universo poblacional”* (p. 116).

Para abordar el estudio de la gobernabilidad y territorialidad dentro de los municipios para el desarrollo de la política de ordenación del territorio, se diseñó una metodología de investigación comprendida por fases.

### **III.2 Metodología de la Investigación.**

A continuación, se detallan las fases que comprenden la metodología usada. Las mismas se abordan siguiendo el algoritmo de ejecución, es decir, se presentan de forma ordenada las actividades realizadas, mediante pasos sucesivos para llegar a un estado final, obtener solución y respuesta a los objetivos planteados.



### **III.2.1 Fase I: Revisión Bibliográfica y Análisis de Términos Básicos para la Investigación.**

Esta fase se ha centrado en la búsqueda de información existente en formato físico y digital en torno a las variables principales que conforman la investigación, tales como, desarrollo, territorio, territorialidad, gobernabilidad, metodologías, así como, otros aspectos que se consideraron interesantes para contextualizar la investigación.

La información se recopiló por medio de la búsqueda de textos disponibles entendiendo por estos libros, artículos, revistas, compendios, guías, presentaciones, apuntes, entre otros, tanto en físico, como en versiones encontradas en la web a través de buscadores especializados.

En relación a la cartografía base y temática requerida para la investigación en formato analógico y digital, fue utilizada la disponible en el Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales de la Universidad de Los Andes, en Mérida- Venezuela.

En vista de que la información existente es variada y abundante, siempre se tuvo presente la noción de propósito de la investigación, de modo que, usando ese tamiz se simplificó la selección de la información.

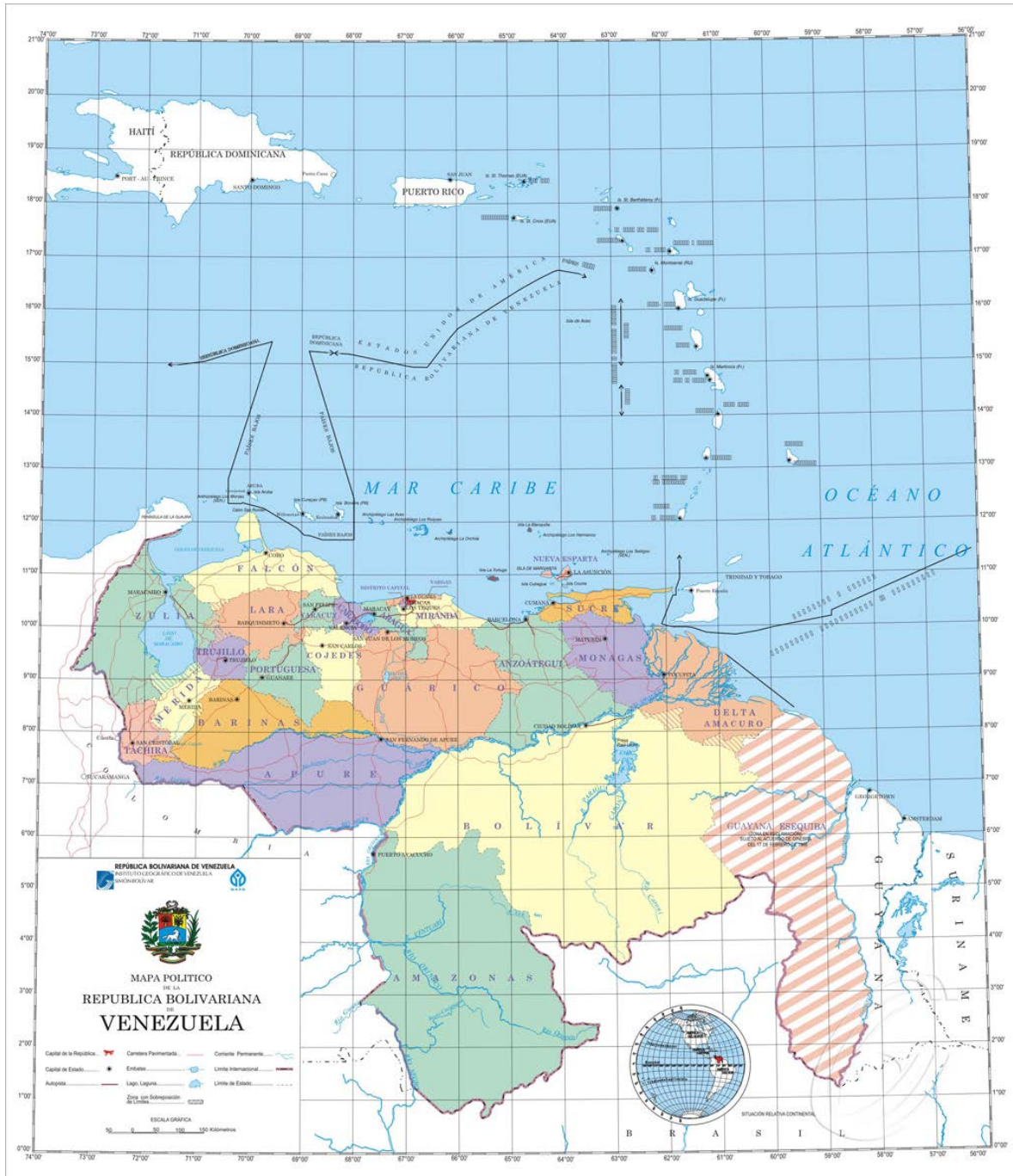
Cada una de las variables se abordó tomando en consideración el origen, las definiciones y su variabilidad en el tiempo, diferentes ópticas y autores, para posteriormente hacer un análisis propio y de acuerdo a la comprensión e internalización de la información, se formularon definiciones de las variables claves de estudio. Ello permitió la unificación de criterios, reevaluar la formulación de la investigación y generar definiciones propias que contribuyen al conocimiento de los puntos álgidos de la investigación, sustantivos para el diseño metodológico.

### **III.2.2 Fase II: El área y Selección de los Municipios de Estudio.**

El estudio se realiza en la República Bolivariana de Venezuela, ubicada al norte de América del Sur. La población de censo 2011 ascendió a 27.227.901 habitantes, con una población proyectada para el 2017 de 31.431.164 personas. La superficie del conjunto del país es de 916.445 Km<sup>2</sup> (INE, 2012). Su división político territorial comprende 23 Estados y el Distrito Capital (que comprende parte de la ciudad de Caracas). Se incluyen también las Dependencias Federales (islas, en su mayoría deshabitadas) y los Territorios Federales.

Los Estados, son iguales en lo político y poseen las mismas competencias, cada uno tiene un Gobernador (Jefe Ejecutivo Regional), un Gabinete de Secretarios, un Secretario de Gobierno, un Procurador, un Consejo Legislativo (Parlamento Regional que aprueba leyes estatales), un Contralor, Policía, Bandera, Escudo, Himno y una Constitución propia (excepto el Distrito Capital, las Dependencias Federales y los Territorios Federales), ya que estos tienen rango federal.





**Figura 3.1** Mapa Oficial Político de Venezuela.

Fuente: Instituto Geográfico Venezolano Simón Bolívar. [www.igvsb.gov.ve](http://www.igvsb.gov.ve) (26/09/2017)



Los Estados se dividen en Municipios Autónomos, en total a nivel nacional son 335 y estos a su vez en 925 Parroquias Civiles (INE, 2012). Cada estado determina en cuantos municipios se organiza y cada municipio tiene un Alcalde, un Gabinete de Directores, un Contralor, un Procurador, Policía y un Concejo Municipal que emite ordenanzas, mediante ley Estatal los municipios se pueden asociar en Distritos Metropolitanos. Finalmente, según el Artículo 171 de la Constitución venezolana de 1999, cuando 2 o más municipios pertenecientes a una o más entidades federales tengan intereses comunes, pueden asociarse constituyéndose en Distritos Metropolitanos o Alcaldías mayores.

Tal como se ha expresado anteriormente, la investigación se realiza en el Estado Mérida, en vista que, el interés de la investigación es el ámbito local, se toma como unidades territoriales de estudio los municipios.

El hecho de tomar como referencia al municipio obedece a que, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) lo reconoce, como unidad político-administrativa primaria en el ejercicio del desarrollo económico y social del país, en armonía con su base patrimonial natural. El texto constitucional amplía el margen de actuación del poder local en la organización de su territorio, tanto de su ámbito urbano como rural, en la cobertura y prestación de servicios públicos locales y en la protección, conservación y mejoramiento del ambiente, por tanto, es el escenario idóneo, para estudiar cómo influye la gobernabilidad y territorialidad en la gestión de la ordenación del territorio en espacios locales.

Considerando el territorio venezolano, la entidad merideña está situada al occidente, en la Cordillera de Mérida, en la parte central de la montaña andina, entre la cuenca del Lago de Maracaibo y la cuenca del río Orinoco (Fig 3.2). En dirección noroeste - suroeste la atraviesa la depresión que traza la Falla de Boconó; la recorre el río Chama, su principal afluente, el cual marca el rumbo de un dinámico eje de poblamiento. (Méndez, Et al 2011)

El estado Mérida se encuentra situado en la latitud norte, entre los 9° 20' 20", en un punto del río Pocó como extremo septentrional y los 7° 39' 59", en la unión de los ríos Caparo y Guaimaral, en el sitio más meridional. Su longitud oeste le enmarca en los meridianos 71° 55' 45", en la confluencia del río Escalante y el Caño Amarillo hacia el occidente y los 70° 32' 30", en la cumbre del Páramo El Volcán, al este, aguas abajo del pueblo de Las Piedras. (Méndez, Et al 2011).

La entidad merideña se ubica en zonas de latitudes bajas, en un medio intertropical de montaña andina, bajo la influencia de los vientos Alisios del Noreste y de vientos Ecuatoriales del Sur, factores que intervienen en las condiciones bioclimáticas, que, al combinarse con sus elevados desniveles orográficos, conforman la mayor variedad de pisos altitudinales, de hábitats, de alturas superiores, de puntos más bajos y de máxima amplitud térmica en el territorio venezolano.

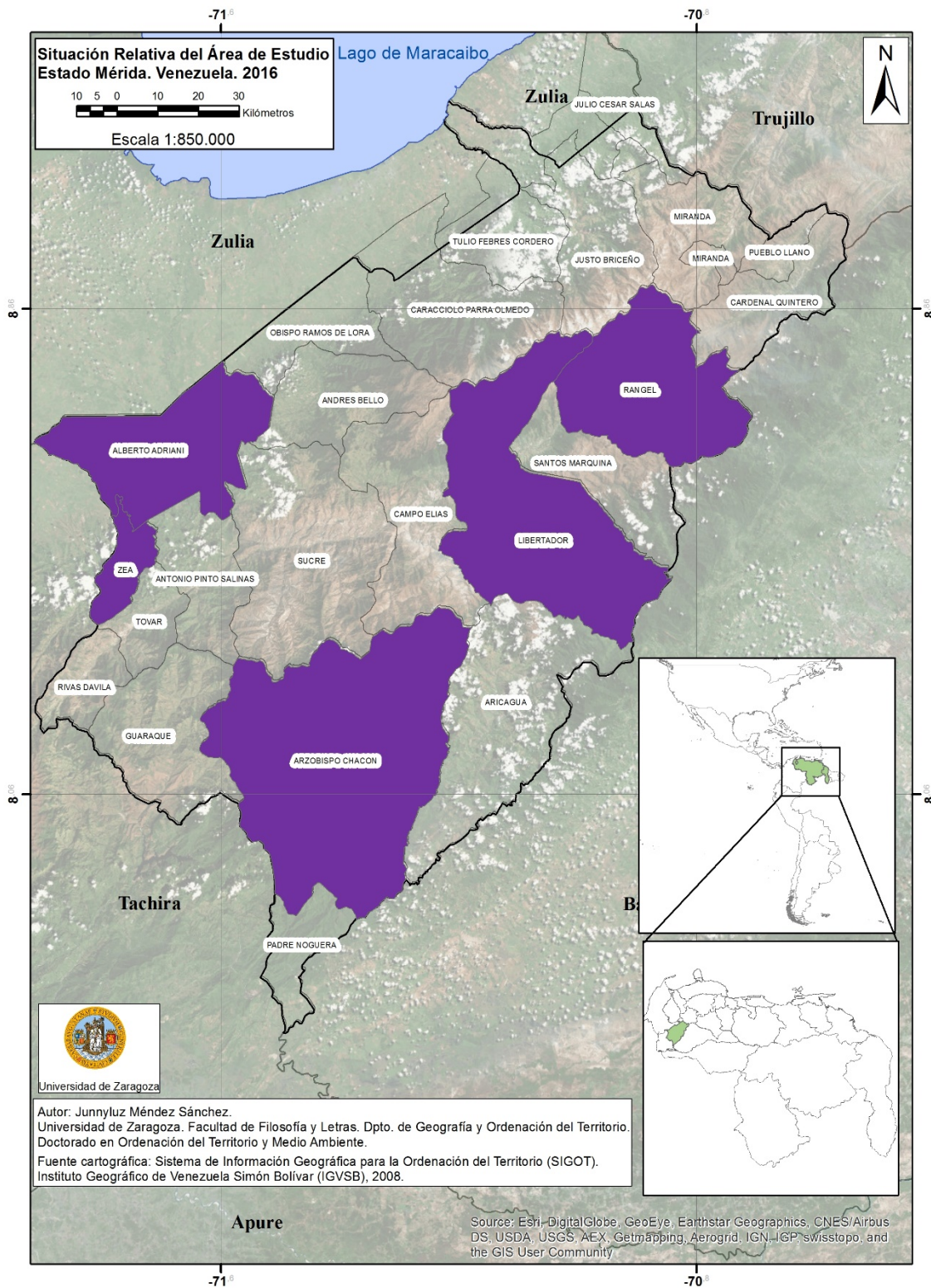


Figura 3.2 Mapa de la Situación Relativa del Área y Municipios de estudio. Fuente: Elaboración propia.

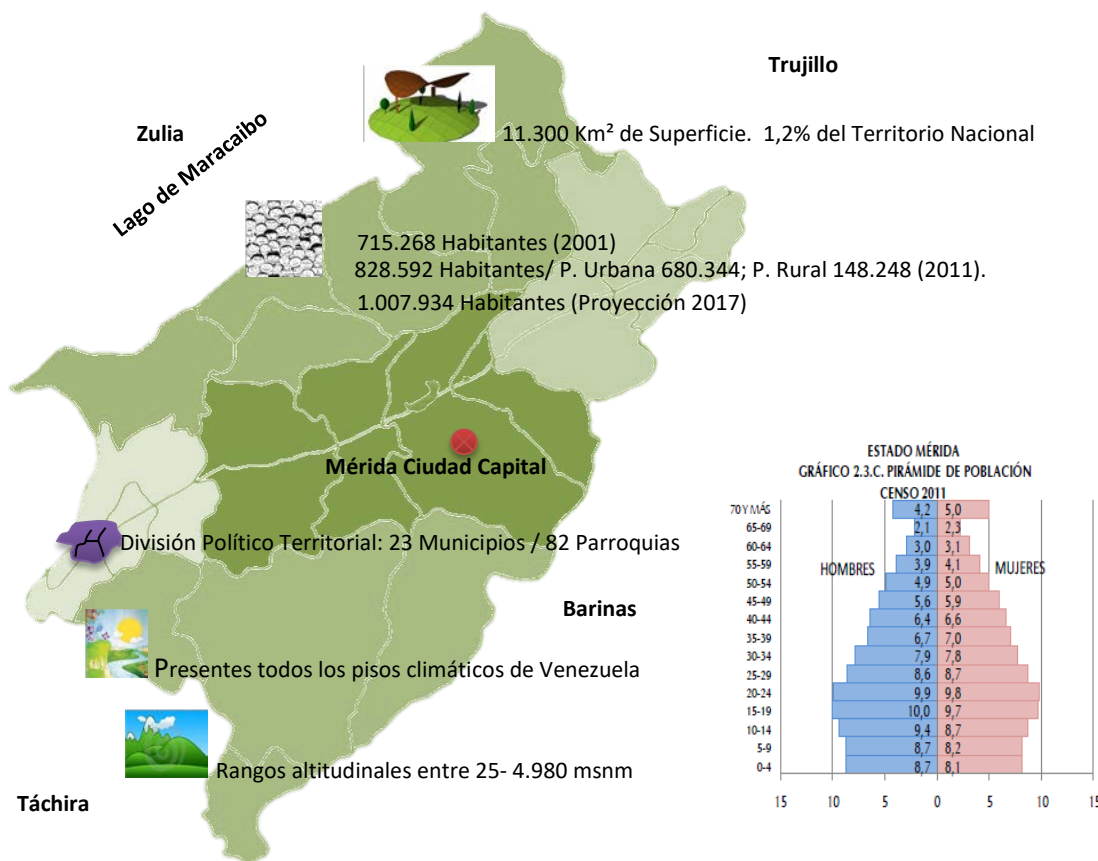




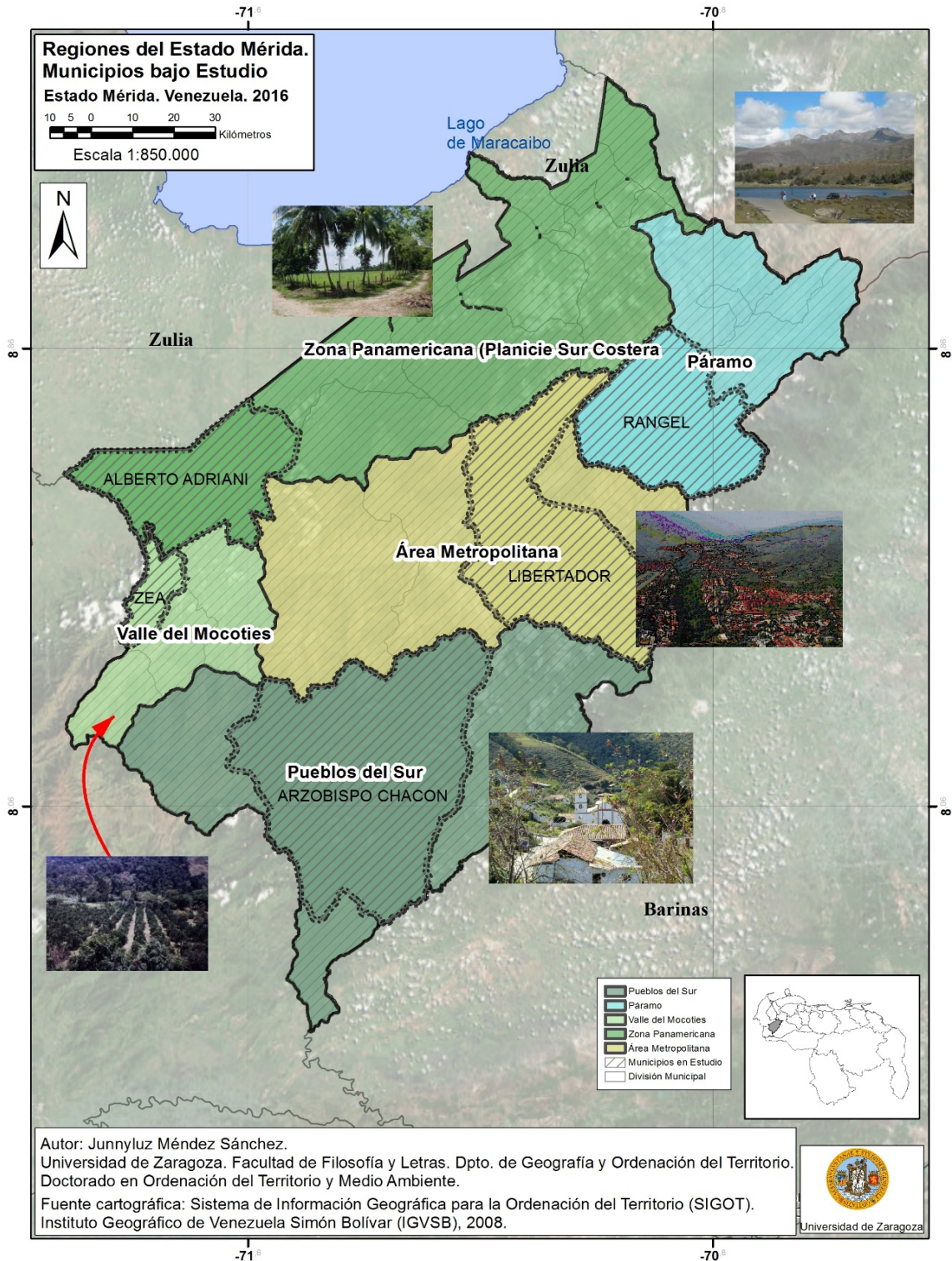
Al estado Mérida con sus 23 municipios (Fig. 3.2) se le identifica en Venezuela, por sus elevadas montañas, la variedad de sus paisajes, atractivos escénicos, la extendida planicie surlacustre, el conjunto de ciudades y pueblos alto - andinos, la bicentenario Universidad de Los Andes, su posición geográfica en el centro de Los Andes venezolanos, sus sistemas de producción agrícolas y la diversidad de características del espacio geográfico de Mérida, que la convierten en una entidad singular, con múltiples oportunidades de desarrollo.

*“En un modelo mundial donde se admiten las ventajas comparativas del desarrollo endógeno y las ventajas competitivas del escenario internacional, el estado Mérida se balancea en el péndulo de procesos y productos locales y la difusión de conocimientos y manejos de tecnologías avanzadas. Cultura y educación, turismo y productos manufacturados, agricultura y agronegocios, servicios especializados y servicios ambientales, conforman el arsenal de ventajas comparativas y competitivas en la construcción del futuro de Mérida”.* (Méndez, et al, 2011, p.18)

Para caracterizar el área de estudio, se observa en la figura 3.3 una infografía básica del Estado Mérida, con algunos rasgos.



**Figura 3.3 Infografía Básica del Estado Mérida.** Fuente. Elaboración Propia, basado en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2012)



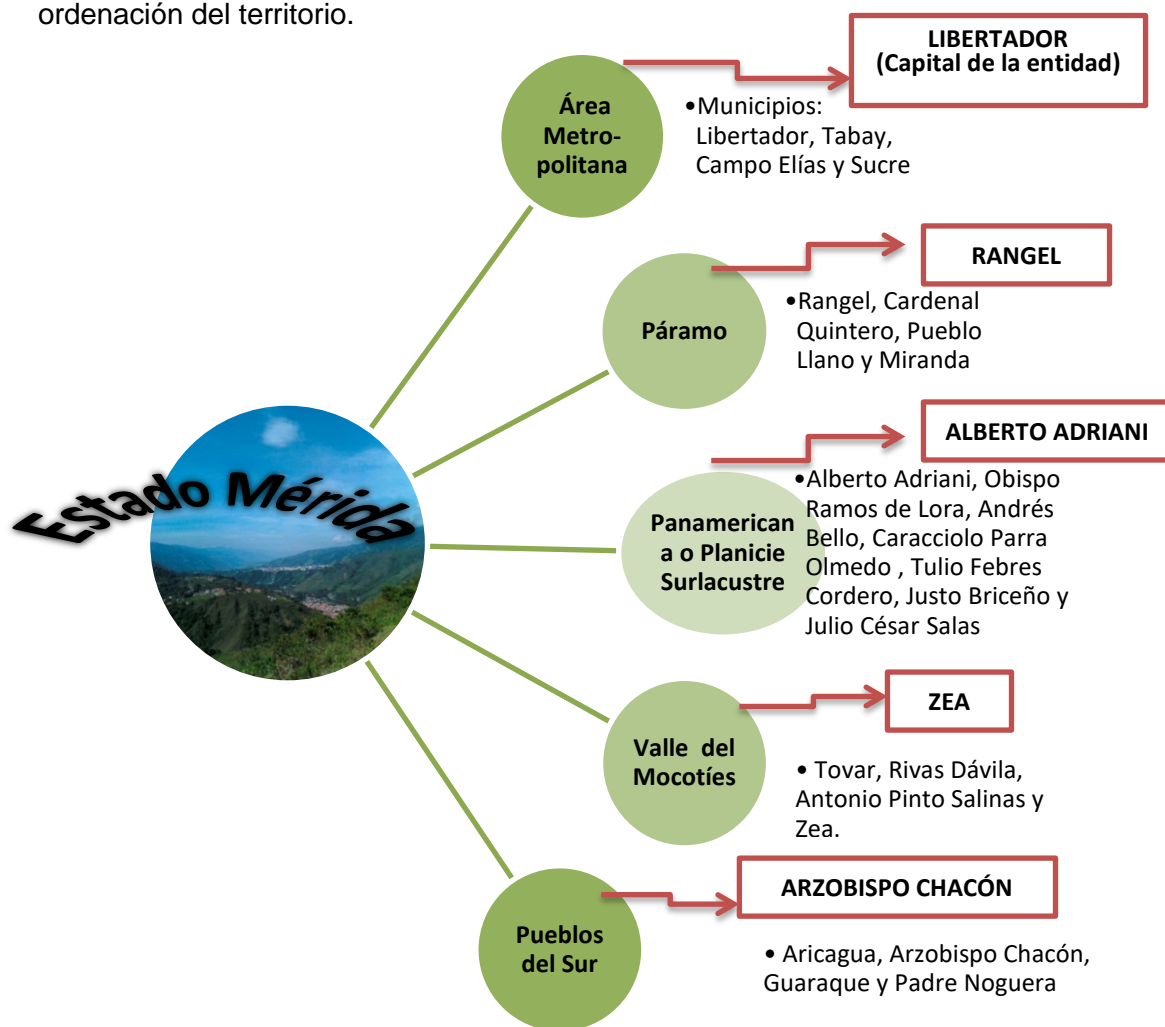
**Figura 3.4 Mapa División Regional del Estado Mérida**  
Fuente: Elaboración propia. Basado en Méndez, Et al (2011).



La entidad merideña es posible dividirla en regiones relativamente homogéneas (Figura 3.4), en función de la variabilidad de las condiciones físico naturales y dinámica socioeconómica que la caracteriza. De allí que, puedan distinguirse claramente cinco áreas que perfectamente son utilizables para diversos ámbitos de la planificación o investigación

Una vez dividida la entidad en las cinco regiones, tomando como base regionalizaciones previas que se han hecho dentro de la entidad (Méndez, 2003, Méndez Et al 2011), se procedió a seleccionar los 5 municipios de estudio, los cuales casi en la totalidad coinciden con el municipio más representativo de cada región, excepto en la del Valle del Mocotíes, de esta manera también pueden derivarse conclusiones al respecto

En la siguiente figura 3.5, se observan las cinco regiones emblemáticas identificadas anteriormente en el Estado Mérida, los respectivos municipios que la conforman y los municipios de estudio para la gobernabilidad y territorialidad en la gestión de la ordenación del territorio.



**Figura 3.5 Municipios que conforman las Regiones del Estado Mérida y Municipios Seleccionados para el Estudio.** Fuente: Elaboración Propia

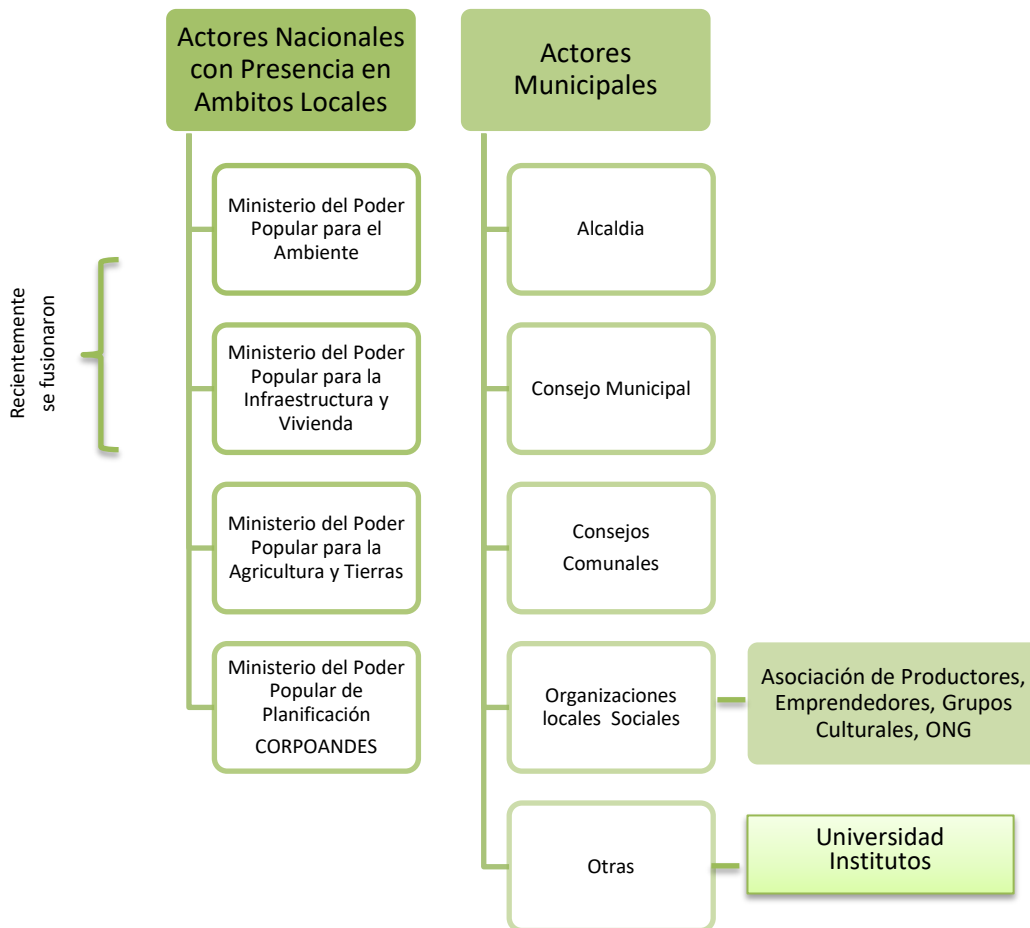


### III.2.3 Fase III: Identificación de Actores.

En principio es importante señalar que en esta investigación se entiende que los actores son todos aquellos entes u organismos de base pública o privada, comunidad organizada, organizaciones locales y ciudadanía que, intervienen en el desarrollo de la política de ordenación del territorio, de acuerdo, a lo establecido en la normativa que toca la materia.

La razón de considerar éste aspecto es, porque teniendo conocimiento de los actores con pertinencia en ordenación del territorio en el ámbito local, se podrá indagar más adelante cuáles son sus responsabilidades y actuaciones para con la ordenación del territorio y, por tanto, su puesta en práctica y gestión. También es importante tenerlos en cuenta a efectos de estudiar la territorialidad.

Las fuentes para obtener ésta información fueron de tipo documental, la normativa venezolana y el conocimiento previo. En este sentido a continuación se presentan los actores identificados para la gestión de la política de ordenación del territorio en el ámbito local municipal.



**Figura 3.6 Actores con Pertinencia en Ordenación del Territorio en el Ámbito Municipal.**  
Fuente: Elaboración Propia.





Es oportuno indicar que, dependiendo del municipio en el que se trabaje los actores municipales pueden variar, por la naturaleza de la dinámica socio territorial que domine, pero la esencia de ellos es la que se muestra en la figura 3.5; por ello, para hacer más equilibrado el levantamiento de información en todos los municipios se consideraron el mismo número de actores (10) y de naturaleza similar.

#### **III.2.4 Fase IV: Identificación y Selección de Indicadores para las Variables de Estudio.**

Esta fase comprende el diseño metodológico del estudio en sí, que permitirá sustraer de la compleja realidad, aquella información que sea de interés para realizar un análisis de la territorialidad y gobernabilidad para la ordenación del territorio en ámbitos locales. El resultado de esta fase, es un aporte metodológico que podría contribuir a futuros estudios que tengan el mismo propósito de investigación.

El objetivo de esta fase es el de determinar y elegir los indicadores que influyen y reflejen cómo se comporta la gobernabilidad y territorialidad a efectos de materializar la política de ordenación del territorio, la cual también incide en el desarrollo humano y local. La gobernabilidad entendida como la encargada de llevar a la práctica social las políticas públicas y la territorialidad como expresión del sentido de pertenencia e identidad, así como de ejercicio del poder en un espacio dado; ambos aspectos tienen implícitas una serie de características que pueden ser traducidas en indicadores para realizar un análisis al respecto.

En la figura 3.7 se presenta un esquema para la definición de indicadores, el mismo está basado en un modelo modificado por Méndez (2004), con nuevos cambios, pertinentes a las necesidades de esta investigación; en la misma hay dos grandes categorías de análisis, que son, la territorialidad y gobernabilidad, y el sistema de estudio está representado por los cinco municipios del estado Mérida, Venezuela que comprenden el área de estudio.

Es necesario definir los elementos significativos de las categorías mencionadas. En el caso de territorialidad, así como en la gobernabilidad se situó el énfasis en aquellos elementos que forman parte de las definiciones propuestas (capítulo II), que intervienen de una u otra forma, en la formulación y puesta en práctica de la política de ordenación del territorio, tales como:

##### **Territorialidad**

- ✓ Identidad
- ✓ Pertenencia
- ✓ Cultura
- ✓ Poder
- ✓ Reglas del juego (Norma)

##### **Gobernabilidad**

- ✓ Identificación de actores
- ✓ Reglas del Juego (Norma)
- ✓ Organización Institucional
- ✓ Corresponsabilidad en la formulación y gestión de la política de ordenación del territorio
- ✓ Alineación entre instituciones
- ✓ Participación y compromiso social



- ✓ Legitimidad
- ✓ Estabilidad
- ✓ Materialización de la política de Ordenación del Territorio

Vale señalar que, los elementos indicados anteriormente surgen del análisis propio de la territorialidad y gobernabilidad, figuras 2.14 (p 100) y 2.22 (p 136) respectivamente, contenidas en éste documento.

De los elementos seleccionados se derivan los descriptores, siendo estas características relevantes de los elementos, y posteriormente se subderivan los indicadores, los cuales van a permitir medir cualitativamente o cuantitativamente según el tipo de indicador, el efecto sobre los descriptores seleccionados, ofreciendo datos útiles para orientar las relaciones entre la territorialidad, gobernabilidad y ordenación del territorio (Ver matriz N° 3.1 a N° 3.13)

Para la selección de indicadores hay que tener presente la escala a la cual se está realizando el estudio, así mismo tiene gran significación el lugar o país. En un país desarrollado el grado de organización y necesidades varía con respecto a países en vías de desarrollo, lo que para los primeros indica una necesidad, para los segundos puede tornarse incongruente o poco relevante. Con esta base se puede afirmar que la clasificación de los indicadores, para estudiar la gobernabilidad y la territorialidad puede variar entre unos y otros países. Aunque existen indicadores estándar válidos para el estudio de la gobernabilidad, (como los establecidos por el Banco Mundial y otros entes especializados), y que lo ideal es, contar con información homogénea en relación a los parámetros que permitan establecer comparaciones y análisis, dependerá de la realidad de cada país y de la disponibilidad y acceso a la información, incluso dentro de un mismo país, pueden existir variaciones en el manejo de la información a nivel de los estados, municipio o comunidad.

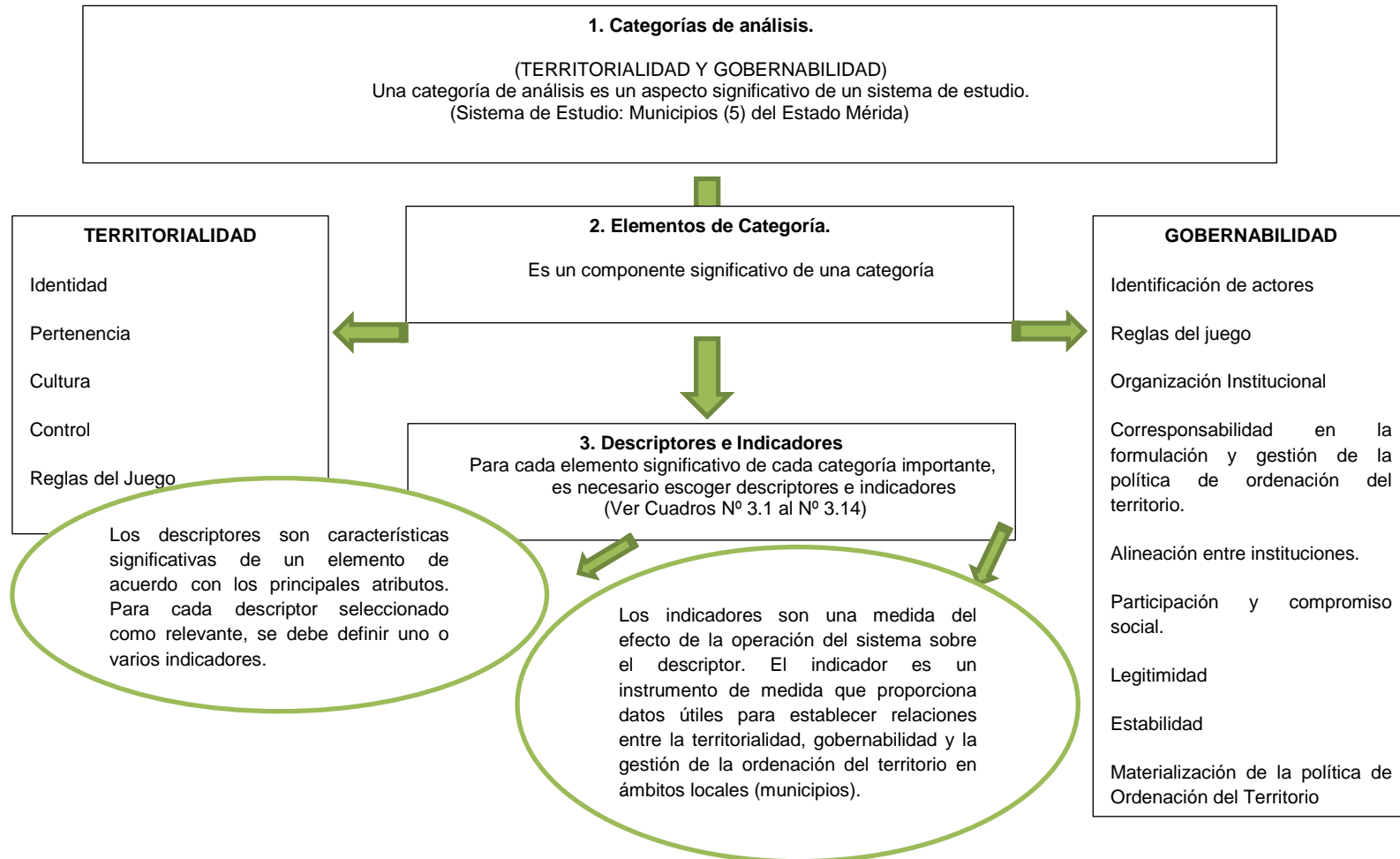
Es oportuno señalar que, los indicadores aquí planteados toman en consideración aspectos básicos considerados por los autores consultados, pero adecuados a las particularidades del caso venezolano.

A continuación, se presentan las matrices contentivas de los descriptores e indicadores que se utilizan. Para ello, en principio se define y explica la razón de cada elemento con la finalidad de tener mayor claridad a la hora de seleccionar el descriptor e indicador.

Debe tenerse en cuenta que, algunos elementos de la territorialidad, como la identidad, pertenencia, cultura pueden asimilarse como aspectos intangibles, sin embargo, son visibles así que se hará el esfuerzo por diseñar indicadores que reflejen dichos aspectos. En relación a los indicadores de gobernabilidad, pueden ser más tangibles, ofreciendo según el caso datos que son palpables en campo.



**Figura 3.7. Esquema para la Definición de Indicadores para Territorialidad y Gobernabilidad en Relación a la Ordenación del Territorio.**



Fuente: Basado en Méndez J (2004), con Modificaciones Propias.



**Cuadro 3.1. Territorialidad. Ficha del Elemento Identidad. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN		
Territorialidad	Identidad	Es el conjunto de rasgos propios de un territorio, que pueden ser de índole físico natural, socioeconómico – cultural, así como político institucional, de los cuales sus habitantes y sociedad son conscientes, por tanto, lo convierte en un territorio particular y distinto a los demás. La identidad de un territorio se constituye en función de la historia y realidades del contexto, a su vez, es colectiva puesto que es un espacio compartido por la sociedad.	Al tener en cuenta la identidad, se incluye el carácter territorial y endógeno, que debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar acciones amparadas por la política de ordenación del territorio, puesto que, ello brindará viabilidad sociopolítica, pertinencia, promoviendo así el modelo de desarrollo humano local.		
		<b>DESCRIPTOR:</b>			
		✓ Reconocimiento y puesta en valor de los rasgos del territorio.			
		<b>INDICADORES</b>		<b>FUENTE DE INFORMACIÓN</b>	
		Denominación	Unidad de Medida		
		1. Reconocimiento y puesta en valor de aspectos físico naturales de importancia, de potencialidad y debilidad del territorio.	Rangos (%): Nulo (0) Deficiente (1≤25) Regular (≥26≤50) Bueno (≥51≤75) Muy Bueno (≥76)	Directa en Campo por medio de entrevistas a los agentes y actores identificados	
		2. Reconocimiento de aspectos socioeconómicos y culturales de importancia, de potencialidad y debilidad del territorio			
3. Reconocimiento de aspectos político institucionales de importancia, de potencialidad y debilidad del territorio					
4. Permanencia en el tiempo de los aspectos y rasgos importantes y distintivos del territorio.					
5. Primacía de lo local					

Fuente: Elaboración propia



**Cuadro 3.2 Territorialidad. Ficha del Elemento Pertenencia. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN		
Territorialidad	Pertenencia	Considerando al territorio como contexto, la pertenencia se refiere al grupo de personas que habitan, se sienten parte y arte de un espacio geográfico, donde se comparten valores que contribuyen a fortalecer la identidad y se establecen normas. Cuando el sentido de pertenencia está presente, se resaltan aspectos de un territorio, aun cuando existan conflictos en el mismo.	La pertenencia conlleva a creer, cuidar, defender y reconocer los atributos existentes dentro de un territorio, que brinda servicios y beneficios. El tener presente la pertenencia en la política de ordenación del territorio, la hará pertinente con realidad, lo cual contribuye a la gestión de dicha política, teniendo presente a su vez, aspectos propios del desarrollo humano, endógeno, local, territorial.		
		<b>DESCRIPTOR:</b>			
		✓ Integración con el territorio.			
		INDICADORES		FUENTE DE INFORMACIÓN	
		Denominación		Unidad de Medida	
		1. Nivel de vinculación con el territorio	2. Cuidado y defensa del Territorio	Rangos (%): Nulo (0) Deficiente (1≤25) Regular (≥26≤50) Bueno (≥51≤75) Muy Bueno (≥76)	
3. Permanencia en el territorio					
		Directa en Campo por medio de entrevistas a los agentes y actores identificados			

Fuente: Elaboración propia.



**Cuadro 3.3 Territorialidad. Ficha del Elemento Cultura. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN		
Territorialidad	Cultura	La cultura dentro del marco del enfoque territorial, puede interpretarse como el conjunto de conocimientos, ideas, tradiciones y costumbres que practican los habitantes de un territorio, que caracterizan al mismo, y que intentan convertir en un recurso de desarrollo endógeno, usando como instrumento para lograrlo la participación	La cultura, es un aspecto que debe considerarse dentro de la ordenación del territorio, pues toca tangencialmente diversos aspectos del vivir y trascender de las personas. El mantener tradiciones y costumbres refuerzan la identidad y pertenencia que distinguen a un territorio, por tanto, la cultura apertura la viabilidad sociocultural para la materialización de la política de ordenación, reforzando el enfoque endógeno y local para la gestión.		
		<b>DESCRIPTOR:</b>			
		✓ Consideración del conocimiento, ideas, cultura y tradición de un territorio a la hora de diseñar acciones propias de la ordenación del territorio.			
		INDICADORES		FUENTE DE INFORMACIÓN	
		Denominación	Unidad de Medida	Directa en Campo por medio de entrevistas a los agentes y actores identificados	
		1. Nivel de participación de los diversos actores en el diseño de acciones para intervenir el territorio.	Rangos (%): Nulo (0) Deficiente (1≤25) Regular (≥26≤50) Bueno (≥51≤75) Muy Bueno (≥76)		
2. Nivel de correspondencia entre las acciones diseñadas para intervenir el territorio y las ideas, prácticas, cultura y tradición del mismo territorio.					
3. Primacía de lo local en las propuestas de desarrollo.					

Fuente: Elaboración propia.





**Cuadro 3.4 Territorialidad. Ficha del Elemento Control. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN		
Territorialidad	Control	El control dentro de la territorialidad, se refiere a la capacidad de inspeccionar y comprobar que las acciones de intervención sobre el territorio, se realicen como fueron previstas, considerando las potencialidades, limitaciones, identidad, cultura de acuerdo a la concepción endógena, local y con la normativa que rige la materia.	El fiscalizar las intervenciones sobre el territorio, por parte de los actores que hacen vida en el mismo y que tienen pertinencia en la política de ordenación del territorio, contribuye al cumplimiento de la misma, alcanzando así, los objetivos y metas fijadas previamente, para garantizar el desarrollo humano local y el cumplimiento de la labor institucional.		
		<b>DESCRIPTOR:</b>			
		✓ Vigilancia de las acciones de intervención sobre el territorio			
		INDICADORES		FUENTE DE INFORMACIÓN	
		Denominación	Unidad de Medida	Directa en Campo por medio de entrevistas a los agentes y actores identificados	
		1. Verificación de que las acciones emprendidas sobre el territorio se correspondan con las planificadas.	Rangos (%): Nulo (0) Deficiente (1≤25)		
2. Actuación de acuerdo a las normas constitucionales y legales vigentes para la política de ordenación del territorio.	Regular (≥26≤50)				
3. Evaluación de lo realizado y planificado.	Bueno (≥51≤75) Muy Bueno (≥76)				

Fuente: Elaboración propia.



**Cuadro 3.5 Territorialidad. Ficha del Elemento Reglas del Juego. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN		
Territorialidad	Reglas del Juego*	Las reglas del juego, se refiere a la normativa legal vigente, que regula aspectos relacionados con la ordenación del territorio y el rol a desempeñar por actores implicados, para su gestión.	La normativa establecida y relacionada con la ordenación del territorio y cómo los actores deben participar para su gestión, permitirá determinar qué aspectos están regulados y son considerados para organizar territorios a escala local (municipios)-		
		<b>DESCRIPTOR:</b>			
		✓ Normativa vigente.			
		INDICADORES		FUENTE DE INFORMACIÓN	
		Denominación	Unidad de Medida	Consulta directa a las leyes y decretos relacionados, establecidos en la normativa Venezolana.	
1. Leyes	----				
2. Decretos	No hay unidad de medida, se presentará un análisis de lo establecido en las leyes. (Desarrollo en capítulo IV)				

Fuente: Elaboración propia.

\*Este elemento es considerado en la categoría Territorialidad y gobernabilidad. Se hizo un análisis único del conjunto de leyes, de que se derivan conclusiones para ambas categorías. (Desarrollo en capítulo IV)



**Cuadro 3.6 Gobernabilidad. Ficha del Elemento Reglas del Juego. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN	
<b>Gobernabilidad</b>	Reglas del Juego	Las reglas del juego, se refiere a la normativa legal vigente, que regula aspectos relacionados con la concepción y ejercicio del poder, el papel de las instituciones y el arsenal de las acciones y actuaciones en el cuerpo social y el cuerpo territorial.	Existe un cuerpo de leyes orgánicas, especiales e incluso la Constitución, que abordan de manera específica o tangencial la política de ordenación del territorio. En las mismas, están implícitas las responsabilidades de entes u actores para llevar a la práctica social dicha política. El tener claridad sobre el asunto, permitirá determinar si los actores conocen o desconocen la norma, su puesta o no en práctica, esto incide en la gestión de la OT en el ámbito local, regionales y nacional	
		<b>DESCRIPTOR:</b>		
		✓ Normativa vigente		
		<b>INDICADORES</b>		<b>FUENTE DE INFORMACIÓN</b>
		Denominación	Unidad de Medida	
		1. Leyes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se presentará un análisis de lo establecido en las leyes relacionado con la ordenación del territorio. (Desarrollo en capítulo IV)</li> <li>Cantidad (Nº de actores que conocen/ desconocen la norma), efectividad de la puesta en práctica.</li> </ul>	
2. Decretos				
3. Nº de actores que conocen la norma				
4. Nº de actores que desconocen la norma				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Consulta directa en las leyes y decretos relacionados, establecidos en la normativa venezolana.</li> <li>Directa en Campo por medio de entrevistas a los agentes y actores identificados</li> </ul>		

Fuente: Elaboración propia.



**Cuadro 3.7 Gobernabilidad. Ficha del Elemento Organización Institucional. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN		
<b>Gobernabilidad</b>	Organización Institucional	Es el andamiaje conformado por el grupo de instituciones u organismos de gobierno que se encargan del diseño, acción y puesta en práctica de la política pública (en este caso ordenación del territorio), bajo mecanismos de participación (actores públicos, privados y ciudadanía), transparencia y comunicación ( <b>Gobernanza</b> ), en un todo conforme con la base jurídica que los crea.	Es imperante conocer cuáles son las competencias, funciones y atribuciones en lo que a la política de ordenación del territorio se refiere de los actores sociales identificados, los cuales forman parte del entramado institucional. Ello significa, tener claro las actuaciones para la gestión local de la política de ordenación y desarrollo humano.		
		<b>DESCRIPTOR:</b>			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Disposición de las instituciones para la gestión de ordenación de territorio (OT)</li> <li>✓ Confianza en las instituciones para la gestión de la ordenación del territorio (OT)</li> </ul>			
		<b>INDICADORES</b>		<b>FUENTE DE INFORMACIÓN</b>	
		Denominación		Unidad de Medida	
		1. Competencias en OT de los actores identificados		Rangos (%): Nulo (0) Deficiente (1≤25) Regular (≥26≤50) Bueno (≥51≤75) Muy Bueno (≥76)	
		2. Coordinación institucional			
3. Fortaleza institucional					
4. Nivel de confianza en las instituciones con pertinencia en OT para satisfacer necesidades por medio de la Ordenación y desarrollo del territorio.					
5. Nivel de confianza en las instituciones con pertinencia en el financiamiento de acciones que se derivan de la política de OT.					
		Fuentes documentales, normativa vigente. Directa en Campo por medio de entrevistas diseñadas a los actores identificados			

Fuente: Elaboración propia.



**Cuadro 3.8 Gobernabilidad. Ficha del Elemento Legitimidad. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN	
<b>Gobernabilidad</b>	Legitimidad	Es el derecho y capacidad que tienen los actores identificados, para ejercer funciones y acciones relacionadas con la política de ordenación del territorio, de forma válida, justa y eficaz, conforme a lo establecido en las leyes o normativa vigente. La legitimidad evoca al consenso y disciplina social.	La legitimidad valida que la política de ordenación del territorio, esté concebida como política de Estado, que sea llevada a cabo por los actores competentes en la materia, y que, dentro del ámbito local se consideren aspectos que resalten lo endógeno para otorgar viabilidad sociopolítica y direccionar el desarrollo humano local.	
		<b>DESCRIPTOR:</b>		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Competencias otorgadas a los actores por la normativa venezolana en relación a la ordenación del territorio (OT)</li> <li>✓ Derecho y capacidad de los actores para la gestión de ordenación de territorio (OT)</li> </ul>		
		<b>INDICADORES</b>		<b>FUENTE DE INFORMACIÓN</b>
		Denominación	Unidad de Medida	
1. Competencias en OT de los actores identificados 2. Coordinación institucional 3. Fortaleza institucional  <b>Nota: estos indicadores también son usados en la Organización Institucional, pero brindan la información para analizar la legitimidad. Para no hacer un doble levantamiento, se hizo de forma conjunta.</b>	Rangos (%): Nulo (0) Deficiente (1≤25) Regular (≥26≤50) Bueno (≥51≤75) Muy Bueno (≥76)	Fuentes documentales Normativa vigente Directa en Campo por medio de entrevistas a los actores identificados		

Fuente: Elaboración propia.



**Cuadro 3.9 Gobernabilidad. Ficha del Elemento Corresponsabilidad. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN		
Gobernabilidad	Correspon- sabilidad	Se refiere a las competencias y acciones concernientes a los procesos vinculados a la ordenación del territorio, que son llevados a cabo de forma simultánea por dos o más actores con pertinencia en la materia.	La corresponsabilidad, puede sumar, duplicar o anular esfuerzos para concretar acciones relacionadas con la política de ordenación del territorio. Hay situaciones en las que se difuminan los esfuerzos, por el hecho de haber varios actores involucrados, interfiriendo para que se concrete la gestión sobre el territorio.		
		<b>DESCRIPTOR:</b>			
		✓ Actuaciones recurrentes de las instituciones para la gestión de ordenación de territorio (OT)			
		INDICADORES		FUENTE DE INFORMACIÓN	
		Denominación	Unidad de Medida		
1. Competencias Concurrentes, (colaboración entre instituciones o actores para el desarrollo de acciones concernientes a la OT; colaboración financiera para el desarrollo de acciones concernientes a la OT )	Rangos (%): Nulo (0) Deficiente (1≤25) Regular (≥26≤50) Bueno (≥51≤75) Muy Bueno (≥76)		Fuentes documentales, normativa vigente.		
2. Superposición de competencias entre actores			Directa en Campo por medio de entrevistas a los actores identificados		

Fuente: Elaboración propia.





**Cuadro 3.10 Gobernabilidad. Ficha del Elemento Alineación entre Instituciones. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN	
Gobernabilidad	Alineación entre Instituciones o Actores	Comprende la unión, asociación o adhesión entre actores a la tendencia ideológica, de que la política de ordenación del territorio contribuye a superar dificultades, que van en pro de mejorar la calidad de vida de los habitantes de un espacio, aprovechando sus capacidades endógenas y promoviendo el desarrollo humano local.	La política de ordenación del territorio requiere de instituciones y actores con carácter multidisciplinario para sacarla adelante y hacerla sentir en el tejido social. El acuerdo o desacuerdo entre las instituciones repercute en la gestión de la política de OT.	
		<b>DESCRIPTOR:</b>		
		✓ Acuerdos entre actores para la gestión de ordenación de territorio (OT)		
		<b>INDICADORES</b>		<b>FUENTE DE INFORMACIÓN</b>
		Denominación	Unidad de Medida	Directa en Campo por medio de entrevistas a los actores identificados
		1. Nivel de consenso entre actores, en relación a la política y gestión de la OT.	Rangos (%): Nulo (0)	
2. Nivel de disenso entre actores, en relación a la política y gestión de la OT.	Deficiente (1≤25) Regular (≥26≤50)			
3. Nivel de conflicto entre actores, en relación a la política y gestión de la OT.	Bueno (≥51≤75) Muy Bueno (≥76)			

Fuente: Elaboración propia.



**Cuadro 3.11 Gobernabilidad. Ficha del Elemento Participación y Compromiso Social. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN	
Gobernabilidad	Participación Y Compromiso Social	<p><i>“La participación se concibe como un proceso institucionalizado de diálogo activo entre actores sociales claves de carácter público y privado, que a través de la información, consulta y confrontación de ideas busca el consenso sobre el qué hacer, para qué, por qué, cómo, dónde y cuándo de los objetivos y acciones, como propósitos y propuestas que responden a una situación territorial que se estima necesario cambiar”</i> (Méndez y Delgado, 2010. P.163). El compromiso social, en éste contexto es la capacidad de los actores para tomar conciencia de la importancia que tiene el cumplir con el desarrollo de su trabajo.</p>	La gobernabilidad es un ejercicio de gobierno por medio de un conjunto de instituciones, que vienen siendo, los actores y su participación para el proceso de gestión de la ordenación del territorio.	
		<b>DESCRIPTOR:</b>		
		✓ Cooperación entre actores para la gestión de ordenación de territorio (OT)		
		INDICADORES		FUENTE DE INFORMACIÓN
		Denominación	Unidad de Medida	Directa en Campo por medio de entrevistas aplicadas a los actores identificados
1. Nivel de participación de los actores en el diseño de acciones de intervención sobre el territorio.	Rangos (%): Nulo (0) Deficiente (1≤25) Regular (≥26≤50) Bueno (≥51≤75) Muy Bueno (≥76)			
2. Nivel de participación de los actores, para la puesta en práctica de la política de ordenación del territorio.				
3. Nivel de participación de los actores para hacer el seguimiento y evaluación de la política de ordenación del territorio.				

Fuente: Elaboración propia.



**Cuadro 3.12 Gobernabilidad. Ficha del Elemento Estabilidad. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN			
<b>Gobernabilidad</b>	<b>Estabilidad</b>	La estabilidad en este contexto, se asume como la capacidad de mantener la vida interna y las relaciones de la sociedad que habita un territorio en equilibrio. Debe ser característica de la estabilidad de un sistema de gobierno, que, al hacer cambios en la normativa, políticas o cualquier medida que toque los intereses básicos y comunes de la sociedad se haga bajo formas consensuadas y no impuestas, para minimizar desconformidades por falta de atención a las necesidades, que conlleven a conflictos. La estabilidad está ligada a la normativa y transparencia, ésta última demuestra el compromiso con la sociedad al obstaculizar intereses particulares (corrupción), influyendo en la gestión. La estabilidad es uno de los pilares de los sistemas democráticos.	Si hay estabilidad en el ámbito político, jurídico, económico hay garantía que la política de ordenación del territorio y las acciones que de ella se derivan sean ejecutadas en el tiempo, que haya la continuidad en la línea estratégica y de gestión bajo la cual fue concebida.			
		<b>DESCRIPTOR:</b>				
		✓ Firmeza del ámbito político, jurídico y económico				
		<b>INDICADORES</b>				
		Denominación		Unidad de Medida	<b>FUENTE DE INFORMACIÓN</b>	
		1. Nivel de <i>seguridad política</i> * (grado en que las instituciones y medidas de gobierno, aseguran el desarrollo de la política de ordenación del territorio)		Rangos (%): Nulo (0) Deficiente (1≤25) Regular (≥26≤50) Bueno (≥51≤75) Muy Bueno (≥76)	Directa en Campo por medio de entrevistas aplicadas a los actores identificados	
2. Nivel de <i>seguridad jurídica</i> ** (grado de certeza del derecho de que, la política de ordenación del territorio se hará de acuerdo a los procedimientos y conductos legales establecidos)						
3. Nivel de seguridad económica (grado de certeza en que no se registraran variaciones de importancia presupuestaria, que repercutan en la ejecución y puesta en práctica de las acciones derivadas de la política de ordenación del territorio)						

Fuente: Elaboración propia. \*\*/ Definiciones basadas en Arnoletto (2007) modificadas de acuerdo a la noción de propósito de la investigación.



**Cuadro 3.13 Gobernabilidad. Ficha del Elemento Materialización de Política de OT. Descriptor e indicadores**

CATEGORÍA	ELEMENTO	DEFINICIÓN	RAZÓN		
<b>Gobernabilidad</b>	Materializa- ción de la Política de Ordenación y Desarrollo del Territorio	Consiste en concretar y llevar a la práctica social la política de ordenación y desarrollo del territorio, tal como se contempla en la normativa que la rige, pues es una política de Estado de naturaleza sociopolítica dirigida a conocer, promover, controlar y gestionar el territorio	Si la política de ordenación es llevada a cabo con eficacia y eficiencia, quedará en evidencia si la misma es gestionada adecuadamente, en aras de alcanzar los objetivos macro de mejorar la calidad de vida de los habitantes, lograr el desarrollo humano local, organizar eficientemente el territorio en función de sus recursos endógenos, conservar o recuperar la calidad ambiental y propender al aprovechamiento sustentable de los recursos.		
		<b>DESCRIPTOR:</b>			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Eficiencia (Capacidad para cumplir adecuadamente con la política de ordenación del territorio (OT))</li> <li>✓ Eficacia (Capacidad de lograr el efecto de mejorar la calidad de vida de la población y promover el desarrollo humano local)</li> </ul>			
		<b>INDICADORES</b>		<b>FUENTE DE INFORMACIÓN</b>	
		Denominación		Unidad de Medida	Directa en Campo por medio de entrevistas aplicadas a los actores identificados
		1. Número de Municipios que han formulado su plan de ordenación del territorio (POT).		Número (N°)	
2. Número de Municipios que han sancionado su POT		Rangos (%): Nulo (0)			
3. Número de Municipios con oficinas de gestión de OT		Deficiente (1≤25)			
4. Porcentaje de ejecución de las acciones contempladas en los POT		Regular (≥26≤50)			
5. Nivel de impacto territorial que han tenido las acciones ejecutadas		Bueno (≥51≤75) Muy Bueno (≥76)			

Fuente: Elaboración propia.



### III.2.5 Fase V: Diseño del Instrumento para la recopilación de información en el campo.

Una vez establecidos los indicadores para las variables de interés, en especial para aquellos que requieren ser levantados directamente en campo por medio de entrevistas, se procedió a repensar y expresarlos como interrogantes e ítems, que permitan encontrar respuestas de la percepción, comportamiento y situación de los mismos. De esta manera, se obtienen los datos requeridos para analizar el tema planteado en la investigación y alcanzar los objetivos.

La técnica aplicada para la recogida de datos es la *entrevista semiestructurada*, con anterioridad se seleccionó la información relevante que se quiere conseguir. Se formularon preguntas cerradas y abiertas, las primeras marcan al encuestado una determinada forma de respuesta y una cantidad limitada de selección de respuestas, la idea es obtener información factual, valorar el acuerdo o el desacuerdo en relación a planteamientos o situaciones, conocer la postura del encuestado respecto de una serie de aspectos y cuantificar elementos de interés. Las segundas complementan las primeras, ya que, dan la oportunidad de recibir explicaciones de la respuesta, lo cual permite ir entrelazando aspectos, el porqué de la situación, causas y consecuencias; La entrevista diseñada consto de dos partes (anexo 1):

1. La primera aborda los aspectos relacionados con la territorialidad y la ordenación del territorio y se subdivide en función de los elementos, es decir, identidad, pertenencia, cultura, control, y a su vez en un total de 16 indicadores con 30 número de preguntas (15 cerradas y 15 abiertas). Los dos indicadores relacionados con el elemento normas del juego (decretos, leyes), no fueron incluidos en las preguntas de la entrevista, por cuanto son de revisión documental directa.
2. La segunda parte de la entrevista se enfoca en obtener la información requerida para analizar la gobernabilidad en función de la política de ordenación del territorio. Así pues, contiene siete (7) elementos que se subdividen en 28 indicadores (señalados anteriormente), con un total de veintisiete (27) preguntas cerradas y veintisiete (27) abiertas, para un total de 54. En la entrevista se consideran 23 indicadores, porque los tres de la legitimidad son comunes a los de la organización institucional, se hizo con el fin de no hacer una doble contabilidad; a estos se suman 2 indicadores de las reglas del juego que no son incluidos en la entrevista, puesto que la información se extrae de la revisión de leyes y decretos.

En total son 84 preguntas las que comprenden la entrevista. El número parece abundante, pero en la práctica se facilitó, por el hecho que, al realizar la pregunta cerrada con respuesta múltiple por rango (deficiente, regular, bueno, etc.) o simple (Si/ No), inmediatamente se preguntaba el porqué, lo que hizo fluida la entrevista para indagar la percepción y opinión de los actores. Más adelante en la fase de resultados se abordan mayores detalles sobre la aplicación de éstas entrevista.





Es importante señalar que, en el desarrollo de la tesis, se elaboraron dos instrumentos más, una consulta a expertos venezolanos y españoles vía electrónica, con la finalidad de validar y establecer pesos a los elementos que conforman la territorialidad y gobernabilidad, para su posterior valoración definitiva (Anexo 2), así como, otra entrevista para validar los resultados obtenidos y discutir posibles propuestas para la gestión de la ordenación del territorio en ámbitos locales (Anexo 3), realizada en Venezuela en el área de estudio. Estos procedimientos se explican en los capítulos V y VI, respectivamente.

### **III.2.6 Fase VI: Tabulación de Datos e Información.**

Una vez culminada y/o paralela a la fase del levantamiento y recopilación de datos, se compilo la información recabada para facilitar su análisis más adelante. A continuación, se señalan los puntos que comprendieron esta fase.

- Por la naturaleza de la investigación, los datos de tipo cualitativo que lo permitieron, se llevaron a un rango numérico porcentual de apreciación, para deslastrarlos de la subjetividad, así que, fueron incluidos en las alternativas de respuesta de las interrogantes cerradas de la entrevista.
- Los rangos numéricos porcentuales de apreciación establecidos son: 0= nulo  
1 ≤ 25% = Insuficiente  
≥ 26 % ≤ 50% = Mejorable;  
≥ 51% ≤ 75 % = Bueno;  
≥ 76% Muy Bueno

La escala numérica del 0- 100%, se secciono en cuatro rangos, puesto que permite tener las categorías de deficiente, regular, bueno y muy bueno, las cuales son dominantes y apropiadas para describir una situación determinada. Se representan con gráficos radiales, permitiendo observar cómo se comportan los indicadores de cada elemento.

- Las alternativas de respuestas Si y No, fueron procesadas en rangos y representadas gráficamente.
- Los datos estadísticos y numéricos brindados por los organismos oficiales de información, no recibieron ningún tipo de tratamiento, sólo en algunos casos, se representaron gráficamente.
- Las respuestas abiertas en vista de los diversos matices que brindan no se procesaron numéricamente, pero permitieron enriquecer la información recabada para establecer relaciones necesarias para el análisis.
- La información concerniente a la revisión documental y de la normativa se presenta de forma analítica escrita en el capítulo IV, con la ayuda de matrices que permiten visualizar la información relevante.





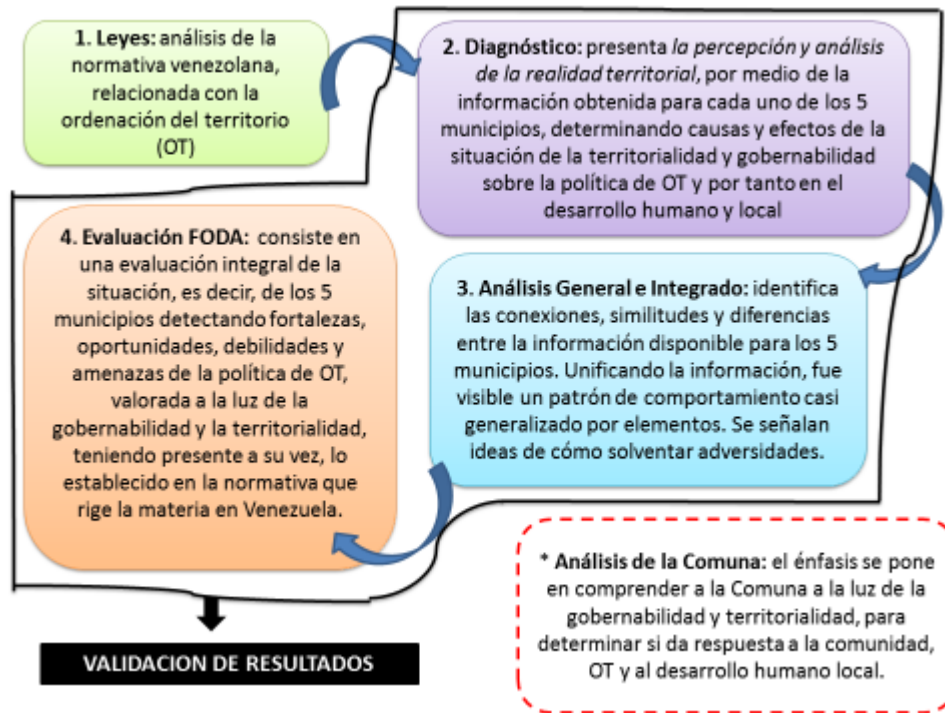
### III.2.7 Fase VII: Los Resultados

Esta fase es paralela a la anterior, centra sus esfuerzos en esclarecer y analizar la política de ordenación del territorio a la luz de la gobernabilidad y territorialidad, específicamente en 5 municipios del Estado Mérida, Venezuela, e intentar alcanzar los objetivos propuestos. Para ello, se siguieron los siguientes pasos, los cuales no son excluyentes, sino vinculantes. Es preciso mencionar que dichos pasos se presentan de forma general, encontrando información precisa del procedimiento en el capítulo V.

- a) Búsqueda de fórmulas que permiten hallar el Valor Integral de Territorialidad (VIT) y Valor Integral de Gobernabilidad (VIG): son varias los métodos y fórmulas utilizados para hallar valores de gobernabilidad, empleados por organismos internacionales y otras fuentes. Sin embargo, la disponibilidad de información en el área de estudio y en general en Venezuela, dificulta ponerlas en práctica. Para la territorialidad aún hay más dificultad, existen los llamados diagramas de territorialidad, pero en función de la investigación, se optó por un método diferente, que intente unificar el procesamiento de las variables principales de interés (territorialidad y gobernabilidad).

Por ello, en función de la información recolectada que está en consonancia con los planteamientos conceptuales y metodológicos aquí expresados, se hizo una readaptación, reinterpretación y reformulación de la fórmula del Valor de Impacto Ambiental (VIA), de *Criterios Relevantes Integrados- Jerarquización* (Buroz, 1994), con la finalidad de hacer el ajuste pertinente, adaptado al propósito de la investigación. La fórmula de Buroz (1994), considera los efectos que puede tener un proyecto sobre el ambiente, pero en éste caso, se hace el ajuste de cómo los elementos evaluados de la territorialidad y gobernabilidad pueden influir sobre la gestión de la ordenación y desarrollo del territorio. Otro aspecto a resaltar y que permite flexibilizar la fórmula es que, se otorgan valores a los elementos, considerando el peso que cada uno puede tener sobre el desarrollo y ordenación de territorio específico de estudio, se contó con el apoyo de un panel de expertos. Este paso estuvo constituido por fases, que se explican con mayor especificidad en el capítulo V.

- b) Caracterización de los municipios de estudio: para cada uno de los cinco (5) municipios de estudio se presenta una caracterización sucinta de sus aspectos de orden físico natural y socioeconómico relevante, dándoles la connotación geográfica necesaria para el desarrollo de la investigación.
- c) Tratamiento de los Resultados: una vez aplicadas las formulas, se hace un análisis por municipio y posteriormente uno general, estableciendo relaciones con las respuestas abiertas obtenidas de las entrevistas, junto con los resultados de la parte documental. Esto implicó llevar a cabo un procedimiento que se sintetiza en los siguientes pasos:



**Figura 3.8. Procedimiento para el Análisis de los Resultados.** Fuente: Elaboración propia.

\* El recuadro puntuado en rojo, es un objetivo de la investigación planteado inicialmente, pero no se concretó, ya que, en la fase del levantamiento de información, no fue posible encontrar datos que permitieran valorar los elementos de la territorialidad y gobernabilidad a esa escala.

Una vez obtenidos los resultados en su totalidad, se validaron por medio de entrevistas en el área de estudio, para verificar que los resultados obtenidos reflejan la realidad de la situación de la territorialidad y especialmente de la gobernabilidad. Esto a su vez, valida la metodología diseñada y utilizada.

### III.2.8 Fase VIII: Representación Cartográfica de los Resultados

La información que se derivó del análisis de los resultados, en función de su naturaleza se expresa cartográficamente en el área de estudio. Para ello se implementaron en un Sistema de Información Geográfica (SIG), ya que, ésta herramienta es útil y sencilla para representar cartográficamente el análisis espacial hecho en la investigación; permitiendo comunicar y distribuir información geográfica de contenido propio.

El trabajo contiene básicamente dos tipos de mapas: el mapa base del área de estudio, y los mapas temáticos que abordan las características de los elementos relevantes estudiados a lo largo de la investigación, que denotan las diferencias, semejanzas o impactos espaciales de la territorialidad y gobernabilidad para la gestión de la política de ordenación del territorio.



Cabe señalar la cartografía se realizó con el apoyo del Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica de la Universidad de Los Andes (ULASIG), adscrito al Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales en Mérida, Venezuela.

### **III.2.9 Fase IX: Propuesta de Gestión Local para la Ordenación del Territorio.**

Esta fase comprende el cierre de investigación, haciendo un aporte concreto para la gestión local de la política de ordenación del territorio a nivel municipal. Es importante señalar que la propuesta no se presenta para cada municipio, sino de forma general, de modo que, pueda servir como referencia para que sea utilizada por otros municipios a nivel nacional, haciendo por supuesto los ajustes que consideren necesarios.

La propuesta se realiza considerando el análisis de resultados, especialmente aborda la variable de gobernabilidad, ya que, las valoraciones son deficientes. Se aprovechan las fortalezas y oportunidades, se busca corregir debilidades y prever las amenazas. La idea comprende desarrollar mecanismos que permitan la puesta en práctica de la política de ordenación del territorio, empleando los recursos del territorio y atendiendo las necesidades de sus habitantes, en pro de un desarrollo endógeno, local y humano. También se consideraron experiencias de gestión de otros países, especialmente de España, además de considerar las ideas propuestas para la gestión del territorio en ámbitos locales, recogidas por medio de entrevistas a especialistas del área de estudio.

### **III.2.10 Fase X: Conclusiones**

Engloba a manera de síntesis final lo que ha comprendido la investigación. Se presentan diversas conclusiones, presentadas de forma relacional con los capítulos de la tesis, abordando los siguientes tópicos:

- a) Ordenación del territorio, gobernabilidad y territorialidad;
- b) Hipótesis y definiciones básicas
- c) Metodología
- d) Resultados
- e) La propuesta

Las conclusiones se presentan de forma que guardan relación con los objetivos específicos planteados y confirman la hipótesis planteada.

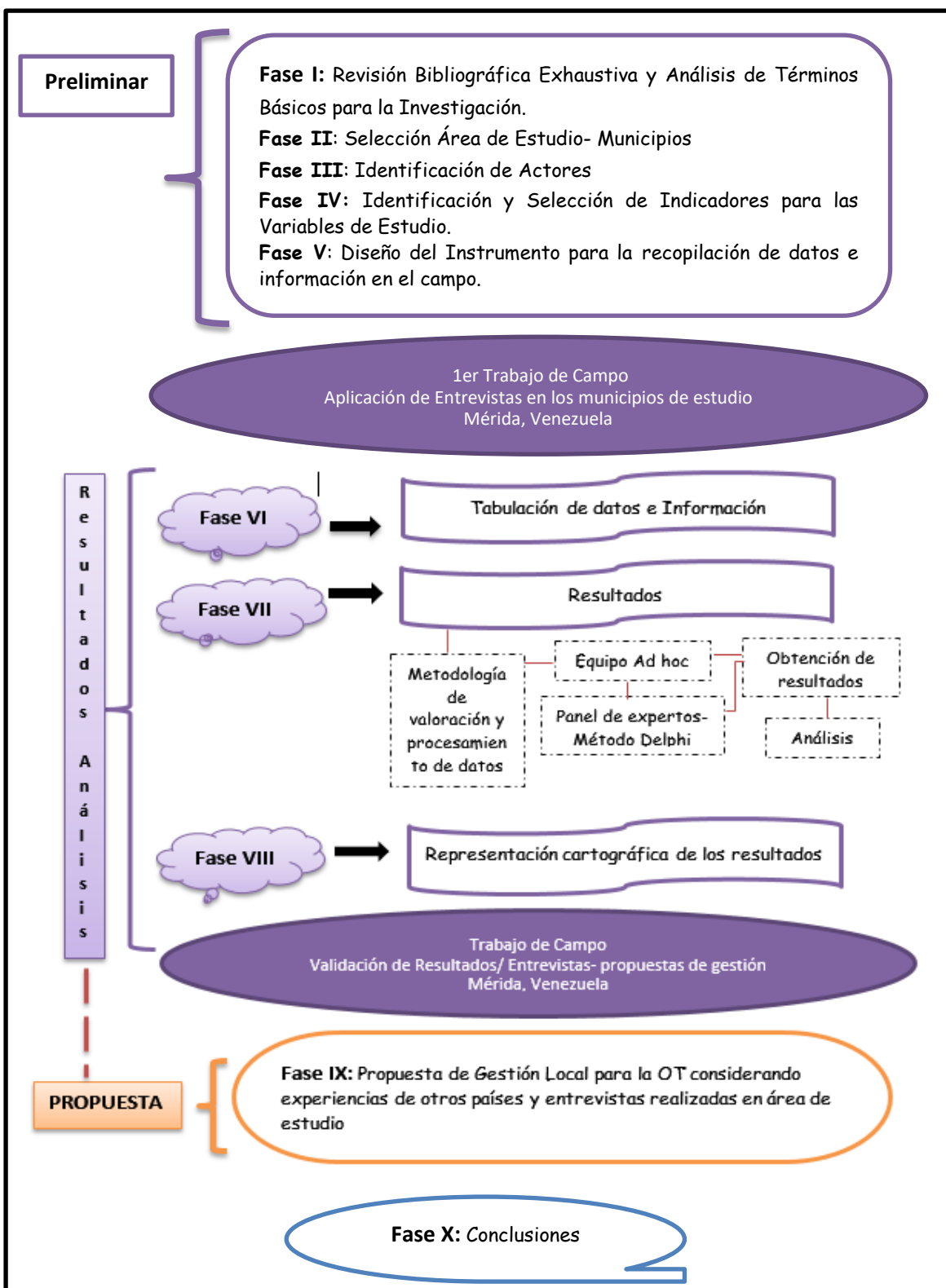


Figura 3.9 Esquema Síntesis de la Metodología.

Fuente: Elaboración propia



**Figura 3.10** Cronología de elaboración de tesis.

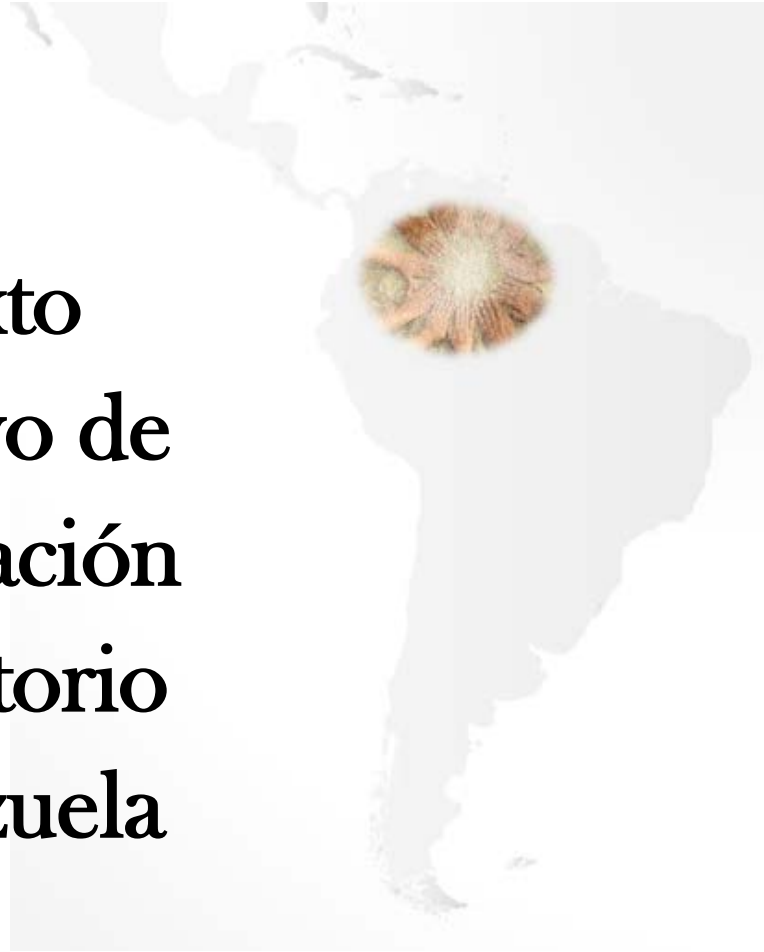
Fuente: Elaboración propia.

Nota Explicativa:

**Fase I:** Revisión Bibliográfica Exhaustiva y Análisis de Términos Básicos para la Investigación.  
**Fase II:** Selección Área de Estudio- Municipio. **Fase III:** Identificación de Actores **Fase IV:** Identificación y Selección de Indicadores para las Variables de Estudio. **Fase V:** Diseño del Instrumento para la recopilación de datos e información en el campo. **Fase VI:** Tabulación de datos e información. **Fase VII:** Resultados y Análisis. **Fase VIII:** Representación cartográfica de resultados. **Fase IX:** Propuesta. **Fase X:** Conclusiones



# Contexto Normativo de la Ordenación del Territorio en Venezuela



## CAPITULO IV



Este capítulo de la investigación tiene la finalidad de exponer el cuerpo normativo que rige la política de ordenación y desarrollo del territorio en Venezuela. Ello implica considerar las leyes y normas establecidas en torno a la temática de interés, en el ámbito local, pero también a mayor escala para entender su funcionamiento. La presentación de las leyes se hará por rango, de acuerdo a la pirámide de Kelsen, especialmente el nivel Constitucional y legislativo; también se consideran aspectos cronológicos, que permiten observar los cambios en el tiempo, así como, contraposiciones que puedan interferir en la aplicación de la norma y gestión de la ordenación del territorio.



**Figura 4.1. Pirámide de Kelsen, Aplicada al Sistema Jurídico en Venezuela.**

Fuente: <http://es.slideshare.net/minambsucrc> (30/11/2015).

Es oportuno señalar que, el marco jurídico e institucional lo conforman las normas establecidas en la Constitución y las leyes que permiten instrumentar dichas normas, estas pueden ser orgánicas o especiales, al igual que las demás normas reglamentarias de éstas.

El marco jurídico e institucional de la planificación, desarrollo y ordenamiento territorial, establece cuales son las autoridades, instancias de decisión y participación, contenidos básicos y procedimientos para alcanzar la ordenación del territorio, formulación de planes, señalando los gestores, responsables directos y su participación en dichos procesos.



No puede obviarse que, para el momento en que se presenta ésta investigación, recién se ha constituido en Venezuela la Asamblea Nacional Constituyente, que tiene como fin hacer cambios en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Sin embargo, la situación política y social que actualmente atraviesa el país es convulsa e intrincada, se prevén los posibles cambios por las acciones adelantadas, pero quedan en especulaciones y elucubraciones hasta no tener un documento oficial al respecto, y ello tomará su tiempo, sin hablar de los cambios posteriores que, seguramente también afectarán el rango legislativo y sub legal. Por ésta razón, el análisis normativo se mantiene sobre la Constitución y leyes vigentes, sobre las que se ha desarrollado el proceso de investigación.

#### **IV. 1 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)**

En Venezuela la Carta Magna fue modificada en el año 1999, teniendo dentro de sus cambios sustanciales la inclusión de la participación social en la toma de decisiones referentes a las políticas públicas, entre ellas, los procesos de planificación para el desarrollo y ordenación del territorio, aspectos que ocupan ésta investigación. Otro aspecto señalado en la Constitución es el modelo de descentralización que apuesta por un mejor manejo del territorio, de acuerdo a su realidad. Lo señalado, puede evidenciarse en el siguiente párrafo tomado de la exposición de motivos del Título 1, referente a los Principios Fundamentales:

*“En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresarla voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad. En todo caso, el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos de un modelo federal cooperativo, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias que concurren. De ésta manera, la acción de gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad”.* (República Bolivariana de Venezuela, 2000, p 3)

Teniendo presente la Constitución anterior y la vigente, se tiene que, en la carta derogada se abordaba el tema ambiental, como una protección jurídica del ambiente, que se caracterizaba por una regulación parcial, buscando principalmente la conservación de los recursos.

En el texto constitucional modificado se incluye un capítulo referido especialmente a los aspectos ambientales, (capítulo IX, titulado “De los Derechos Ambientales”), que trata sobre políticas ambientales que se insertan en las tendencias mundiales, teniendo en



cuenta los tratados internacionales de carácter ambiental, con el fin de garantizar el desarrollo ecológico, social y económicamente sustentable. En éste capítulo, se le da rango constitucional a la ordenación del territorio, que anteriormente no tenía, indicando que el estado desarrollará una política de ordenación del territorio, atendiendo los principios del desarrollo sustentable y contando con la participación ciudadana. Se establece el ordenamiento territorial a nivel de municipios.

Así pues, el artículo **128** dice *“El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para éste ordenamiento”*. (República Bolivariana de Venezuela, 2000, p.109).

Puesto que, la investigación tiene como casos referenciales de estudio ámbitos locales, en especial los municipales, es oportuno citar algunos artículos del *“Capítulo IV Del Poder Público Municipal”* entre ellos el **168**, donde se especifica que *“Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende: 1. La elección de sus autoridades. 2. La gestión de las materias de su competencia. 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos...Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley...”* (República Bolivariana de Venezuela, 2000, p.122).

Entrando en materia, el artículo **178** señala que *“son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asignen esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, ... con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, ... la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:*

- 1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.*
- 2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.*
- 3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.*



4. *Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.*
5. *Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.*
6. *Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico; alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.*
7. *Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.*
8. *Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.*

*Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución". (República Bolivariana de Venezuela, 2000, p.125).*

Otro aspecto atractivo para abordar, se relaciona con la gestión de las políticas públicas, de allí que sea interesante considerar el artículo **184**: *"La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:*

1. *La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.*
2. *La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.*
3. *La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.*



4. *La participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.*
5. *La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.*
6. *La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales...” (República Bolivariana de Venezuela, 2000, p127)*

También relacionado a la gestión del territorio se encuentra el “*Capítulo V del Consejo Federal de Gobierno*” donde se estipula en el artículo **185** que “*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...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.*” (República Bolivariana de Venezuela, 2000, p.128)

Los artículos anteriores hacen referencia a la descentralización, por tanto, es conveniente señalar que el artículo **158** indica a “*La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales*”. (República Bolivariana de Venezuela, 2000, p 117)

#### Puntos a considerar:

Al contrastar la realidad y los diversos artículos citados, se tiene que:

- ✓ Hay la disposición en hacer de la ordenación del territorio, un mandato constitucional a nivel municipal.
- ✓ En diversos capítulos de la Constitución, así como en su exposición de motivos, queda clara la intención de la descentralización.
- ✓ Después de 17 años de haberse promulgado la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, específicamente en el Estado Mérida, sólo 3 municipios de



23 en total, cuentan con planes de ordenación del territorio, aún y cuando está establecido en la Constitución desde 1999; la cifra sólo representa el 13% de la entidad. Esta información fue suministrada en la Oficina de Planificación y Ordenación Ambiental, del Ministerio del Ambiente, Dirección Estatal Ambiental (DEA) Mérida el 30-12-2014. Según los funcionarios de DEA, esta situación y porcentaje, puede asimilarse a la información que manejan a nivel nacional.

La situación demuestra, que existen deficiencias en la gestión de la política de ordenación del territorio, que pueden tener diversas causas, y que, según la naturaleza de esta investigación, algunas saldrán a relucir.

- ✓ La descentralización por definición, otorga mayor poder a los gobiernos locales, lo que permite tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias. Algunos de los artículos citados señalan expresamente a la descentralización.

Sin embargo, entre ellos parecen contradecirse, de allí que, el artículo 168 señala que dentro de la autonomía municipal se contempla la gestión de sus competencias, el artículo 178 señala sus competencias, tales como el gobierno y administración de sus intereses, la gestión de lo concerniente a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios, entre otros aspectos; pero en realidad, la gestión está supeditada en parte, a las decisiones que se tomen en el Consejo Federal de Gobierno (CFG) (Art. 185), aunque éste organismo se establece como el planificador y coordinador de políticas para la descentralización de competencias a los estados y municipios, de él depende el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que discute y aprueba los recursos que se otorgaran a las entidades territoriales, en base a desequilibrios regionales por menor desarrollo relativo, y áreas prioritarias de inversión establecidas por el CFG y contenidas en el plan de desarrollo económico y social de la Nación.

Con lo expuesto, pareciera haber un péndulo que se mueve entre la descentralización y la desconcentración, con mayor tendencia a la segunda.

#### **IV.2 Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. (LOOT) (1983)**

La ordenación del territorio es punto neurálgico en la investigación, también lo ha sido en el cuerpo de normas existentes en Venezuela, pues actualmente está vigente la **Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio** del año 1983, aún y cuando, desde el cambio de la Constitución, se han presentado no menos de 3 proyectos de modificación, que a la fecha no se han concretado, dejando la ley vigente obsoleta para materializar lo estipulado en la carta magna.

En vista de que la ley vigente es la de 1983, en este apartado se señalaran los aspectos dominantes de la misma, puesto que rige la materia. Así pues, se tiene que esta ley en su artículo 1 indica que “...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". El artículo 2 entiende por ordenación del territorio "...la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la organización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección valorización del ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral" (República de Venezuela, 1983, p 1)

Según el artículo 3 de la referida ley, la ordenación del territorio comprende:

1. *"La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.*
2. *El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos.*
3. *La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.*
4. *El desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras;*
5. *El desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario;*
6. *El proceso de urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan controlar el flujo migratorio a las ciudades.*
7. *La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;*
8. *La definición de los corredores viales y las grandes redes de transporte;*
9. *La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables en función de la ordenación del territorio;*
10. *La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional.*
11. *El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización;*
12. *Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de la Ley"*  
(República de Venezuela, 1983, p 1-2)

El artículo 5, señala que son instrumentos básicos de la ordenación del territorio el Plan Nacional, que se desagrega en: a) planes regionales, b) planes de aprovechamiento de recursos naturales y demás planes sectoriales, c) planes de ordenación urbanística, que competen exclusivamente a las municipalidades o entidades locales; d) planes de áreas



bajo régimen de administración especial y e) demás planes de la ordenación que demande el desarrollo integral del país.

Es oportuno señalar que la Ley prevé la organización institucional para la elaboración, aprobación, ejecución y control de planes, aspectos directamente relacionados con la gestión de la ordenación del territorio. En éste sentido, se contempla la conformación de comisiones a nivel nacional y regional, con actores similares, de acuerdo a su ámbito de actuación, es decir nacional o regional. El artículo 20 y 21 señalan que:

*“... la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, ... estará presidida por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, en el cual estarán representados los siguientes despachos: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; los Ministerios de Relaciones Interiores; de la Defensa, de Fomento, de Agricultura y Cría, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, del Desarrollo Urbano; y la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa....La Secretaria Técnica Nacional estará adscrita al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la cual estará dirigida por el representante de este Ministerio en la Comisión Nacional, con arreglo a lo que reglamentariamente se prevea”.*

*“En cada Región se crea una Comisión Regional de Ordenación del Territorio presidida por el organismo que ejerza las funciones de planificación regional, y en la cual estarán representados los siguientes organismos: la Corporación de Desarrollo Regional; los Ministerios del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, de Agricultura, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, del Desarrollo Urbano, de la Defensa, y las Gobernaciones de los Estados que integren la región...La Secretaría Técnica Regional corresponderá al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, quien suministrará los medios necesarios para su funcionamiento, de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente se establezcan”. (República de Venezuela, 1983, p 11,12)*

Son competencias de la Comisión Nacional de Ordenación del territorio: *“1. Coordinar e impulsar la formación del Plan Nacional del Territorio; 2. Conocer, revisar y aprobar el proyecto del Plan Nacional de Ordenación del Territorio; 3. Asegurar la adecuación de los planes previstos en esta Ley con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación Territorio 4. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados, nacionales y regionales que integren los diferentes sectores del país; 5. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura a las directrices establecidas en el Plan Nacional de Ordenación del territorio; 6. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros”.*

Para la escala regional las competencias de la Comisión son las siguientes:



*“1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Regional de Ordenación del Territorio, de acuerdo, en su caso a las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio; 2. Conocer, revisar y apoyar el proyecto del Plan regional de Ordenación del Territorio; 3. Asegura la adecuación del Plan Regional de Ordenación del Territorio con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio; 4. Asegurar la adecuación de los Planes que formulen los Estados que conformen la región con las previsiones de Plan Regional de Ordenación del Territorio; 5. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el Reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados; regionales estadales y municipales que integren los diferentes sectores de la región; 6. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los proyectos de infraestructura de importancia regional a las directrices establecidas en el Plan Regional de Ordenación del Territorio; 7. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a la aprobación conjunta de los Gobernadores de los estados que integren la región, previa opinión favorable de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.”*

El artículo 25, indica que las secretarías técnicas nacional y regionales del territorio, deben coordinar la participación de los diferentes organismos para la realización de los estudios técnicos necesarios para elaborar los planes de ordenación del territorio. A dichas secretarías les corresponde tomar en cuenta las propuestas realizadas por los diferentes organismos y mantener un sistema de información. (República de Venezuela, 1983, p 13)

En relación a la elaboración y aprobación de planes de ordenación del territorio, haciendo una síntesis de los artículos 26, 27,28,30,33, 34 se tiene que los planes nacionales y regionales deben ser formulados “mediante un proceso de coordinación inter-institucional, multidisciplinario y permanente”; pueden incorporarse representantes de organismos públicos y privados, nacionales regionales, estadales y municipales, según el caso. Los proyectos de planes, deben guardar correspondencia con las directrices y planes nacionales. A su vez, se estipula un proceso de consulta y audiencia pública para recoger opiniones y aportes de interesados y de la comunidad debidamente organizada, antes de la aprobación definitiva, la cual a efectos del Plan Nacional será aprobada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, por petición de la Comisión Técnica y se publicará vía Decreto en Gaceta Oficial de la República. En el ámbito regional, los planes de ordenación del territorio, así como sus modificaciones serán aprobados por los Gobernadores de los estados que conformen la región, se emitirá una sola resolución consulta que se publicará en las gacetas oficiales de los estados respectivos.

La ejecución de los planes de ordenación del territorio, indistintamente del ámbito, se hará de forma coordinada por los organismos públicos según su esfera de competencias en el proceso de planificación y ordenación del territorio. La ejecución también puede ser asumida por organismos creados para tal fin, pero bajo la dirección de organismos públicos. (Art 40 y 41)



“Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, las demás entidades o instituciones estatales que conforman la Administración Descentralizada, y los particulares y demás entidades de carácter privado, están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación territorial”. (República de Venezuela, 1983. Art 42, P17)

El capítulo II de la LOOT, trata “Del Control de los Planes de Ordenación del Territorio” y establece en su artículo 43 que el control de la ejecución del plan nacional de ordenación del territorio le corresponde al *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*, así como a los gobernadores de las entidades. A efectos del plan regional corresponde a los gobernadores de los estados que comprenden cada región, en su respectiva jurisdicción territorial, a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y debe contar con la opinión favorable de la unidad desconcentrada del *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*.

#### Puntos a considerar:

- ✓ La ley orgánica de ordenación del territorio, no da respuesta a diversos aspectos generales establecidos en la Constitución de 1999, pues allí, la ordenación del territorio es contemplada como una *política de estado*; para que se materialice como tal, señala el desarrollo de una ley orgánica que permita cristalizar los principios y criterios para éste ordenamiento. A la fecha no se ha actualizado esta ley. Hay una brecha, entre lo establecido en la Constitución de 1999 y la Ley Orgánica de 1983.
- ✓ El punto de encuentro entre la Constitución y la LOOT es que, la ordenación del territorio es vista como un aspecto importante para alcanzar el desarrollo integral de la Nación.
- ✓ El contenido citado de la Ley, demuestra que el ordenamiento del territorio para la década de los 80, no era considerado como un proceso de desarrollo endógeno, al punto que únicamente se contemplan de manera explícita los planes de ordenación a nivel nacional y regional, dejando de lado el ámbito local. En este sentido, la reforma Constitucional contribuye al avance de la ordenación del territorio, como un proceso más cercano y favorable a la sociedad que atiende.
- ✓ Cabe destacar que, en la década de los 80 en Venezuela se elaboraron los planes de ordenación por entidad territorial, es decir, cada estado realizó de la mano de la Comisión Estatal de Ordenación del Territorio, la Secretaria Técnica y con la rectoría del Ministerio del Ambiente los planes que contienen líneas y acciones, que ayudan a concretar las directrices emanadas del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
- ✓ Los planes estatales no estaban expresamente contemplados en la normativa, pero entran en la categoría de “*demás planes de la ordenación que demande el desarrollo*”



*integral del país*” (República de Venezuela, 1983. Art. 5. P 4). Para su elaboración, aprobación, ejecución y control se consideraron las mismas premisas que para los planes regionales.

- ✓ Dentro de las reformas constitucionales relevantes, está la inclusión de la ordenación del territorio en la carta magna, y la formulación de planes a nivel municipal. Para su materialización se han considerado los actores institucionales establecidos en la norma de 1983 y otros nuevos que están vinculados a la ordenación del territorio, por las áreas que acoge, es decir, lo físico natural, socioeconómico-cultural y lo político institucional.
- ✓ La política de ordenación del territorio, bajo la concepción de la Constitución de 1999, incluye la participación social en diversas etapas del proceso de planificación y ordenamiento territorial, lo que se suma a los actores ya establecidos por la ley orgánica que rige la materia. La ley orgánica vigente no considera dichos aspectos, pues data de 1983. Ello generó confusión de cómo llevar a la práctica estos nuevos aspectos, pues la ley vigente, sólo contempla la consulta pública. Sin embargo, se han ideado metodologías de participación social para realizarlos, sin que ellas estén establecidas institucionalmente, pero que han sido asumidas por los organismos para cumplir con el mandato constitucional.
- ✓ En Venezuela existen un sistema de planes articulados y vinculantes, desarrollados a diversas escalas según el ámbito de acción:

#### Sistema de Planes de Ordenamiento Territorial en Venezuela

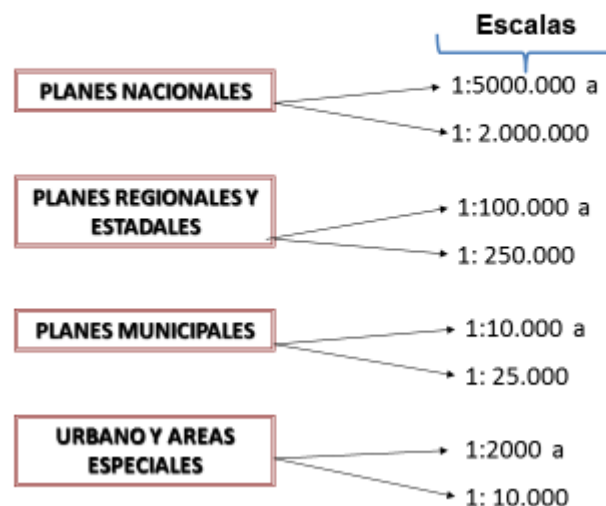


Figura 4.2. Escalas de Trabajo para el Sistema de Planes de Ordenamiento Territorial en Venezuela. Fuente: Elaboración propia



- ✓ El decreto N° 2.945 de fecha 14-10-98, dicta el Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.571 del 30 de octubre de 1998. A partir del año 2000, se hacen esfuerzos por actualizar los planes estatales de ordenación del territorio, buscando su consonancia con el plan nacional de ordenación del territorio y con el plan de desarrollo económico y social 2001-2007, que contempla entre sus cinco equilibrios el territorial (esta parte fue abordada en el capítulo 1). No obstante, no hubo la respuesta esperada y de 23 estados, 4 actualizaron sus planes.
- ✓ El nuevo mandato constitucional de la formulación de planes municipales, tampoco ha logrado consolidarse. Algunos organismos involucrados en la ordenación del territorio alegan que, con los esquemas de desarrollo endógeno que se proponen en el plan de desarrollo económico y social 2001-2007, surge la confusión del qué hacer primero, el plan de ordenación del territorio a nivel municipal o estatal.
- ✓ Surgen preguntas tales como ¿en la práctica se da la coordinación interinstitucional, establecida en la normativa vigente?, ¿si la coordinación interinstitucional se efectúa, puede solventar los vacíos o deficiencias normativas? Esto es sólo una interrogante que salta para su reflexión, a la que puede darse respuesta más adelante.
- ✓ Siguiendo la jerarquía de la pirámide de Kelsen, la Constitución está por arriba de cualquier otro tipo de ley, y debe darse cumplimiento a lo que allí se expresa. Las leyes orgánicas marcan pautas y se requieren constitucionalmente para regular ciertas materias. He allí una debilidad, en éste caso particular, si no hay un documento claro y actualizado para emprender la política de ordenación del territorio, así que, se supone influye para gestionarla y materializarla.

Son varios los intentos que se han hecho por actualizar la LOOT, al menos tres en 15 años. En vista de que guardan similitudes entre ellos, a continuación, se hará mención de los aspectos relevantes, de la última versión presentada en el año 2013.

#### **IV.2.1 Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio (LOOGT). (2013)**

Esta ley tiene la particularidad de incluir en su título la palabra “*Gestión*”, se deriva de la situación en Venezuela en relación a la ordenación del territorio, y es, que la mayoría de los esfuerzos se concentran en la planificación, siendo pocos los dirigidos a la gestión, al menos eso parece, al ver lo establecido en la norma y lo que existe en la realidad.

En la exposición de motivos, se señala que se propone la LOOGT, “*con el contenido político y la estructura requerida para conducir la política pública hacia la construcción de un espacio geográfico socialista, estructurado y organizado en torno a Ejes de Desarrollo Territorial, las Regiones Funcionales, los Sistemas Urbano Rurales, las Unidades de Gestión territorial político*”





*administrativa y las definidas por decreto como Áreas Bajo Régimen de Administración Especial*” (República Bolivariana de Venezuela (b), 2013, p 7). Aquí de entrada, se avizoran cambios en la estructura territorial que no están establecidos en la Constitución.

Si se diera la aprobación definitiva de éste proyecto de ley, sustituiría a dos leyes vigentes que regulan la materia: la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (1983) y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987), ya que, en la misma se recogen aspectos que regulan los ámbitos mencionados, y otros señalados en el artículo 69 del proyecto de Ley, relacionados a un sistema integrado de planes de los cuales forman parte: 1- Plan Nacional de la Nación; 2- Planes de ordenación del territorio de las áreas bajo régimen especial; 3- Plan Nacional de Zonas Costeras; 4- Plan Nacional de Ordenación Urbanas; 5- Plan Nacional de Ordenación Rural; 6- Planes regionales de ordenación del territorio; 7- Planes estatales de ordenación del territorio; 8- Planes municipales de ordenación del territorio; 8- Planes locales de ordenación urbanística; 9- Planes especiales y 10- Los demás planes que demande el proceso de ordenación del territorio (República Bolivariana de Venezuela (b), 2013)

Llama la atención que en el título V del “*Sistema Nacional de Ordenación del Territorio*” no se corresponda directamente con el sistema integrado de planes señalado anteriormente, más si con el extracto de la exposición de motivos citada. El artículo 50 habla de regiones y distritos productivos; el 51 de ejes de desarrollo territorial entendidos como “*la unidad territorial de carácter estructural supralocal y articuladora de la distribución espacial del desarrollo sustentable y endógeno, con la finalidad de optimizar las ventajas comparativas locales y regionales, la construcción de cadenas productivas y el intercambio de bienes y servicios*”.

El Art. 52 dice que la región funcional es “*la unidad que integra las ventajas comparativas de los diferentes ámbitos geográficos del territorio nacional, y que responde al modelo de desarrollo endógeno y sustentable, para la creación, consolidación y fortalecimiento de cadenas productivas, como fundamento de la estructura social y económica, y de los planes de inversión del Estado venezolano en infraestructura, equipamiento y servicios*”. Las Unidades de gestión son “*... los territorios delimitados por competencias político administrativas derivadas de la división político territorial o del estatus jurídico especial otorgado a porciones del territorio nacional que por sus características específicas, constituyen áreas especiales de conservación de patrimonios ecológicos y prestación de beneficios ambientales; o que, por sus características particulares, representan un desarrollo potencial agrícola, pecuario, forestal, minero, energético, industrial, turístico, o de seguridad fronteriza*”; y el 55 de distritos productivos versa sobre “*espacios delimitados por el Ejecutivo Nacional con la finalidad de planificar, desarrollar, coordinar y ejecutar las políticas, planes, proyectos y esfuerzos de la acción del Estado en el desarrollo de un territorio determinado, de acuerdo a sus características y potencialidades*”. (República Bolivariana de Venezuela (b), 2013, p 34)



En dicho proyecto de ley “se entiende por Ordenación del Territorio, la estrategia política del Estado para orientar la distribución espacial del desarrollo, la ocupación del territorio y uso de los recursos naturales, así como la localización y organización de la red de centros poblados de base urbana y rural, promoviendo la inversión pública y privada, y la dotación de las infraestructuras, equipamientos y servicios, necesarios para la consolidación de los asentamientos humanos y la localización de las actividades productivas, con base en los recursos disponibles y las ventajas comparativas, asociadas a su localización” (República Bolivariana de Venezuela (b), 2013, p,16)

La ordenación del territorio en la propuesta normativa, comprende aspectos similares a los de la Ley vigente; sin embargo, hay algunos matices. Según el artículo 9 (República Bolivariana de Venezuela (b), 2013, p 18-19), la ordenación comprende:

- “1. La definición de los mejores usos del territorio de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
2. El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos en armonía con el ambiente.
3. La mejor distribución de las riquezas que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.
4. Los lineamientos para el desarrollo regional sustentable que, aprovechando las ventajas comparativas, permita minimizar las desigualdades territoriales.
5. La ordenación rural integral, que mejore las condiciones de habitabilidad del medio rural y la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario.
6. La adecuación de la ordenación urbanística a los postulados de la ordenación territorial y de la calidad del ambiente.
7. La estructuración del sistema urbano.
8. La identificación de nuevas áreas para la localización industrial, con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales dentro de los límites del desarrollo sustentable.
9. La definición de los corredores de servicio, las grandes redes de transporte multimodal y las grandes obras de infraestructura.



10. *El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en las soluciones relacionadas con la ordenación del territorio y la regionalización;*

11. *La identificación y análisis de espacios sujetos a riesgos naturales, tecnológicos o sociales, así como la previsión de planes de contingencia como mecanismos idóneos para salvaguardar la vida de la población y racionalizar el uso de los recursos destinados a inversión.*

12. *La desconcentración administrativa, a los efectos de lograr una adecuada participación de las regiones, estados y municipios”.*

13. Cualquier otra actividad que se considere necesaria al logro del objeto de esta Ley.

Dentro de las consideraciones técnicas del proyecto de ley, se expone que resulta imperante implantar una ordenación y gestión del territorio, como un sistema basado en la coordinación y sinergia intergubernamental, para que se haga efectiva “*la territorialización de las políticas públicas, tanto las sectoriales a cargo de distintos ministerios, como las que emanan de los niveles territoriales de gobierno...Esto significa arraigar la acción pública en cada lugar del territorio nacional, proyectarla espacialmente generando dinámicas locales considerando cada sitio con los recursos que le son propios y al territorio como un tejido de relaciones complementarias en lo social, político, económico, ecológico y geopolítico*”. (República Bolivariana de Venezuela (b), 2013, p 9)

A efectos de la gestión, el proyecto de ley contempla en su artículo 10, la creación de un fondo nacional que permita financiar la elaboración y gestión de planes de ordenación del territorio, el cual sería destinado a los organismos con competencia en la elaboración y control de planes, de acuerdo a la Ley de Presupuestos.

En el documento en cuestión, se encuentra el título *VII De la “Gestión del Territorio”* entendida como un proceso en el cual se aplican los lineamientos del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y se implementan las políticas públicas derivadas de la Constitución, en cada ámbito jurisdiccional, considerando los objetivos estratégicos, realidades geográficas, geohistóricas y socioculturales. (República Bolivariana de Venezuela (b), 2013.)

El instrumento de gestión del territorio es el Plan de Ordenación del Territorio (según el ámbito de acción), debidamente sancionado, y además de ello también debe regirse por el catastro urbano y rural (Art. 130). Las instancias de gestión del territorio, estarán vinculadas conforme a las competencias derivadas de la división político administrativa, por intermedio de las instancias de gobierno nacional, estatal, municipal o de los organismos competentes (Art. 129). Así se tiene que:

*“1. La gestión del territorio nacional estará regida por el Presidente o Presidenta de la República.*



2. *La gestión de los territorios regionales funcionales estará regida por la Autoridad Regional, de conformidad con las estrategias nacionales de desarrollo.*
3. *La gestión de los territorios estatales estará regida por el gobernador o gobernadora del estado, en el seno de la Comisión Estatal de Ordenación del Territorio.*
4. *La gestión de los territorios municipales, Distrito Capital y Distritos Especiales estará regida por los alcaldes o alcaldesas, en el seno de los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas.*
5. *La gestión de los espacios urbanos locales es competencia de los concejos municipales, por intermedio del alcalde o la alcaldesa del municipio.*
6. *De conformidad con la Ley que regula la materia, los Consejos Comunales, coadyugarán en la gestión del territorio en el ámbito de su comunidad, siguiendo lo establecido en los planes municipales de ordenación del territorio.*
7. *Los pueblos indígenas tendrán competencias en la gestión del territorio, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas, sin menoscabo de los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los demás Planes de Ordenación del Territorio derivados del mismo". (República Bolivariana de Venezuela (b), 2013, p58)*

El proyecto de Ley, dedica un capítulo (IV) a la "*Participación Ciudadana en la Ordenación del Territorio*", desarrollando un articulado que considera aspectos como el derecho a la información, mecanismos de participación pública, contraloría social y la ordenación y gestión del territorio, representante comunitario territorial, elección y funciones de dicho representante, consulta pública y mecanismos de consulta.

Una vez vistos aspectos generales del proyecto de Ley, es conveniente centrarse en ámbitos locales, en especial los municipios, objeto de estudio de esta investigación. Así pues, el proyecto de ley, desarrollado dedica su capítulo IV a los *Planes Municipales de Ordenación del Territorio*, definiéndoles en su artículo 107 como un instrumento de mediano y largo plazo, que desarrolla directrices del plan de ordenación territorial estatal y nacional en el ámbito municipal, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

El mismo capítulo, en los artículos 109, 110 y 111 indica que la coordinación de la formulación de los planes municipales será asumida por la Comisión Municipal de Ordenación del Territorio correspondiente, y el apoyo de la Comisión Estatal creada para tal fin. A lo largo del proceso de formulación del plan, debe incorporarse la participación de diversos sectores vinculados al territorio, tales como, representantes de organismos públicos, entes privados regionales, estatales, municipales de sectores interesados y Consejos Comunales según sea los casos y lo considerado por la Comisión Municipal, de



acuerdo a lo estipulado en su reglamento interno; esto mismo aplica para la consulta pública.

El plan municipal o su modificación es aprobado por el alcalde, previa aprobación unánime de los órganos representantes de la Comisión Municipal de Ordenación del Territorio y la opinión favorable de la Comisión Estatal. (Art. 112).

El control de la ejecución de los planes municipales debe ser realizado por parte del alcalde del municipio respectivo, los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas y la Comisión Estatal de Ordenación del Territorio.

Los planes municipales de ordenación del territorio, de acuerdo a lo establecido en el proyecto de ley, contendrán lineamientos en:

*“1. La localización de los usos a que debe destinarse prioritariamente el territorio municipal, de acuerdo a sus restricciones físico–naturales, a sus potencialidades económicas, condiciones específicas, políticas de desarrollo y realidades ecológicas;*

*2. La delimitación de los espacios sujetos a conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; a los espacios libres, áreas verdes destinadas a parques y jardines públicos, zonas recreacionales y de expansión; en general a todo aquello que constituya equipamientos urbanos;*

*3. La concreción a nivel municipal de los lineamientos nacionales y estatales del proceso de urbanización, a través de una estrategia municipal de urbanización para el sistema urbano local y red de centros poblados.*

*4. La armonización de los usos del territorio con las exigencias establecidas en los planes de seguridad y defensa;*

*5. La política de incentivos que coadyuven a la ejecución del plan municipal de ordenación del territorio;*

*6. Establecer el régimen de aprovechamiento de los recursos naturales;*

*7. El trazado y características de la red de dotación de servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado y disposición final de aguas servidas y disposición final de desechos sólidos, de conformidad con las normas.*

*8. El trazado y características de la red vial del municipio, definición del sistema de transporte y organización de las rutas extraurbanas del mismo. 9. La definición de las áreas sujetas a riesgos asociados a fenómenos naturales, tecnológicos, así como los mecanismos adecuados para disminuir su vulnerabilidad y salvaguardar la vida y seguridad de la población.*



10. *La programación por etapas de la ejecución del plan, con indicación precisa de las zonas de acción prioritaria, del costo de implantación de los servicios o de la realización de las obras urbanísticas.*

11. *La identificación de los terrenos de propiedad privada que resultarán afectados por la ejecución de obras de carácter público, de acuerdo con el plan.*

12. *la incorporación de los espacios que constituyan el hábitat y las tierras de los pueblos y comunidades indígenas, demarcados según la Ley de la materia.*

13. *Los demás aspectos técnicos o administrativos que la alcaldía considere pertinentes”.* (República Bolivariana de Venezuela (b), 2013, p 51-52)

Puntos a considerar:

- ✓ El proyecto de ley, dentro de su definición contempla la ordenación del territorio como una “*estrategia política del Estado*”, no como una política del Estado que concierne a toda la sociedad, sino como una estrategia para alcanzar objetivos precisos, lo que desnaturaliza su carácter de política de largo plazo. Así mismo, las bases conceptuales y teóricas que fundamentan la Ley son confusas.
- ✓ Se han ampliado las categorías de planes de ordenación, según el ámbito geográfico que acoja, la naturaleza social y administrativa que corresponda al territorio en cuestión.
- ✓ En el Proyecto de Ley, se propone una nueva estructura territorial del país, que prevalece sobre las estructuras constitucionales vigentes como las regiones, estados, municipios y la ciudad. Las nuevas estructuras son consideradas *componentes fundamentales de la nueva estructura territorial propuesta como objetivo estratégico: los Ejes de Desarrollo Territorial, las Regiones Funcionales y los Sistemas Urbano-Rurales, como factores articuladores de territorios locales y regionales, que orientan la dimensión geopolítica interna y externa del desarrollo nacional*. No se establece la vinculación o relación entre ambas estructuras, disminuyendo el papel de la estructura constitucional. Estas nuevas estructuras no presentan en la ley más que su definición, sin señalar las funciones de cada una de ellas y delimitarlas, lo que puede llevar al solapamiento de funciones y, en consecuencia, a conflictos de intereses entre los distintos niveles territoriales.
- ✓ Mezclar una estructura territorial constitucional con una estructura basada en las *Opciones Nuevas*, crea un obstáculo, donde administrativamente las decisiones que privarán son las centrales o superiores sobre las locales, quedando de lado progresivamente la ordenación del territorio en sí.





- ✓ En el numeral 12 del artículo 9 del proyecto de ley, se habla de desconcentración administrativa, mientras que en la ley vigente (1983) al abordar lo que comprende la ordenación, en el artículo 3 numeral 10 habla de descentralización y desconcentración.
- ✓ En el proyecto de ley es frecuente encontrar aspectos que tienden a la desconcentración de funciones y no considera la descentralización a pesar de fundamentarse en el desarrollo endógeno, tal como lo plasma y deja ver, en la exposición de motivos y algunos artículos. El desarrollo endógeno es necesariamente descentralizado y debería ser un principio de la Ley.
- ✓ Debe considerarse la transferencia de funciones y recursos a los ámbitos locales. Debe privar el principio de subsidiaridad, los problemas deben resolverse en los ámbitos más cercanos donde se presentan, para que haya mejor efectividad y gestión.
- ✓ La centralización de las políticas conduce a que la Ordenación del Territorio dependa de la toma de decisiones de la Presidencia. Pareciera que la Ley es un mecanismo con énfasis en el control del territorio, más que en ordenar y administrar los territorios para la consecución de objetivos de desarrollo y de bienestar general propiamente dichos.
- ✓ Se está buscando teóricamente la desconcentración del poder de manera política. Esta propuesta entraba las instancias locales, donde se toman las decisiones para resolver los problemas territoriales, ya que se transfieren funciones, pero no los recursos requeridos. Esta estructura conduce a la anulación de unas instancias con otras, lo que puede llevar a la anarquía.
- ✓ Hay capítulos que desagregan las particularidades para cada tipo de plan de ordenación del territorio propuesto, entre ellos el Municipal, aspecto que no se aborda en la Ley vigente.
- ✓ De ser aprobada esta ley, se estaría dando respuesta al mandato constitucional de generar una ley que regule la política de ordenación del territorio, disminuyendo la brecha presente, puesto que se abordan tópicos y aspectos procedimentales con mayor amplitud. Claro está en base a los comentarios, que hay aspectos por revisar.
- ✓ Se incluye en el proyecto de ley, la participación social en pleno para la formulación, seguimiento y control de la política de ordenación del territorio, pero las decisiones fundamentales y definitivas dependerán de las comisiones creadas para dicha labor. En la Ley de 1983, el proceso de planificación y ordenación del territorio, correspondía únicamente a los funcionarios que participasen en representación de la comisión encargada para tal fin, limitándose al final de la elaboración del plan a una consulta pública. La participación social desde la fase de concepción y formulación del plan, apuesta por garantizar la viabilidad sociopolítica del plan.



### **IV.3. Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) (2010, modificada República Bolivariana de Venezuela 2013 c)**

Considerando que el ámbito de estudio es el municipal, es conveniente abordar aspectos legales que en torno a la ordenación, desarrollo y planificación se establecen.

Es oportuno señalar que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010, modificada en 2013), pasa a sustituir la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), procurando desarrollar los principios contemplados en la Constitución (1999), relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización, funcionamiento, gobierno, administración y control poniendo énfasis la nueva ley, en sentar las bases para *“el ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades organizadas, y a las comunas en su condición especial de entidad local, como otras organizaciones del Poder Popular”*. (LOPPM, Art 1, p1).

De entrada, se percibe como el municipio y al Poder Público Municipal se le resta fuerza al establecer la descentralización y transferencia de competencias a las comunidades organizadas, en especial la comuna, y no resaltar la importancia del trabajo conjunto para el logro de objetivos comunes, pues se asientan y conviven en un territorio común.

Esta ley en su modificación del año 2013, cambia el artículo 2 señalando que el Municipio *“constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República y la ley. Sus actuaciones incorporarán la participación protagónica del pueblo a través de las comunidades organizadas, de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados”*. (LOPPM, Art 1, p1).

Esta definición del Municipio (2013), varía con la establecida en la Constitución (1999), pues allí se señala que las actuaciones del municipio en el ámbito de sus competencias, se cumplirá incorporando la *participación ciudadana*, es decir, formando parte de una misma entidad territorial, por la que se tienen intereses en común. La nueva definición de Municipio señala la *participación protagónica del pueblo a través de las comunidades organizadas*, apareciendo nuevas entidades locales, que tienen su expresión en las comunas, sobre las que se transfieren competencias, haciendo que estas trabajen en su propio beneficio y no articuladas con su unidad territorial más cercana, es decir el municipio.

Las competencias del municipio contempladas en la LOPPM, son las mismas que aparecen en la Constitución y que fueron señaladas, en el punto que aborda la carta magna.



En la modificación del 2013, de la LOPPM su artículo 19 estipula que, además de los municipios, son entidades territoriales “1- la comuna, 2- los distritos metropolitanos, 3- las áreas metropolitanas, 4- las parroquias y demarcaciones dentro del territorio del municipio, tales como la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío... La comuna, como entidad local de carácter especial que se rige por su ley de creación, puede constituirse dentro del territorio del Municipio o entre los límites político administrativo de dos o más municipios, sin que ello afecte la integridad territorial de los municipios donde se constituya”. (LOPPM, Art 19, p7). Entre ellos no se especifica orden jerárquico.

El artículo 110 de la LOPPM indica que el municipio se regirá por el Sistema Nacional de Planificación y la ley que rige la materia, en donde se promueve la coordinación, consolidación e integración de la actividad planificadora, para generar una política de ordenación basada en valor justo a los territorios, de acuerdo a su historia, capacidades físicas, naturales, patrimoniales y potencialidades productivas que garanticen el bienestar social.

En el mismo orden de ideas, relacionadas a la planificación dentro del municipios se tiene que, el artículo 111 señala al Consejo Local de Planificación Pública como el encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y demás planes municipales, en sintonía con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y demás planes nacionales, estatales, garantizando la participación del pueblo en todas las fases del periodo de planificación.

El artículo 112, fue introducido en la LOPPM en el 2013 y establece que: “El Consejo de Planificación Comunal es el órgano encargado de la planificación integral que comprende el ámbito geográfico y la población de una comuna, así como de diseñar el Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los consejos comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la legislaciones que regula las comunas, los consejos comunales y la presente Ley; contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública. A tales efectos, es deber de las instancias que conforman la organización del Municipio, atender los requerimientos de los diversos consejos de planificación existentes en cada una de las comunas por el logro de sus objetivos y metas” (LOPPM, Art 112, p 47)

Las comunas y el Consejo de Planificación Comunal tienen una visión puntual del territorio, que se restringe al área que ocupan o atienden. Debería haber una integración con las instancias que conforman la organización del municipio, para así crear territorios y espacios con ventajas comparativas y competitivas, en la práctica de la planificación micro, con visión macro; ello permitiría el funcionamiento como un todo orgánico y no retazos sobre un espacio. De esta forma, el municipio trascendería de atender requerimientos demandados por las comunas, las comunas alimentarían los detalles de necesidades que no maneja el municipio, para trabajar ambas entidades de forma complementaria.



En este punto es oportuno hacer una aclaratoria sobre las materias de transferencia a la gestión comunitaria y comunal, señaladas en Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias Servicios y Otras Atribuciones (LOGC, 2012). Así se tiene que: *“Los órganos y entes del Poder Nacional y entidades político territoriales podrán transferir a ...formas legítimas de organización popular de la comunidad, la gestión y administración comunitaria y comunal de servicios, actividades, bienes y recursos en las siguientes materias: el mantenimiento de los establecimientos de atención primaria de salud, mantenimiento de centros educativos, producción de materiales, construcción de viviendas, políticas comunitarias de deporte y mantenimiento de instalaciones deportivas, actividades culturales y mantenimiento de instalaciones culturales, administración de programas sociales, protección del ambiente y recolección de desechos sólidos, administración y mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección comunal, construcción de obras comunitarias y administración y prestación de servicios públicos, prestación de servicios financieros y producción y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad”* (República Bolivariana de Venezuela, LOGC, p 90)

Con esta cita se evidencia la coincidencia de competencias existentes entre el municipio, la comuna o instancias del Poder Popular.

#### Puntos a considerar:

- ✓ En la LOPPM se señala a la comuna, como entidad local, con condición especial, a la que se le transfieren competencias del Municipio.
- ✓ Siendo el municipio la unidad política primaria de la organización nacional, de reconocimiento constitucional, en el ámbito local y de contacto directo con los ciudadanos, se contempla paralelamente una entidad local, la comuna con competencias similares, lo que puede traer consigo problemas de gestión de los territorios y sus necesidades, pues si las competencias son similares, surge la interrogante de ¿quién debe ejecutar la acción?, o puede ocurrir que, si no hay la comunicación entre las comunas, entre comunas y municipio, se dupliquen esfuerzos para ejecutar una acción, o no se hagan en ningún ámbito, pensando que el otro lo hará.
- ✓ En el articulado de la LOPPM es observable como el Poder Público Municipal debe estar al servicio del Poder Popular, aspecto que es lógico, pues las instituciones tienen su razón de ser en el servicio a los ciudadanos. Pero, si hay dos entidades locales (municipio y comuna) compartiendo un territorio, con competencias y asignación de presupuestos para materializar acciones y proyectos, debería haber un trabajo conjunto, coordinado y bien estructurado, con el fin de consolidar en el territorio y la sociedad la satisfacción de las necesidades y las políticas públicas; éste es un aspecto que no queda claro y explícito en la ley.



Además la coordinación de las acciones y proyectos de las entidades locales o instancias del Poder Popular (comuna, consejo comunal) dependen del Poder Ejecutivo Nacional, tal como se señala en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP, 2010), a lo que saltan interrogantes ¿es realmente la comuna, una entidad local de transferencia de competencias de lo local a lo local?, ¿es la comuna una entidad que ayuda a la gestión local de las necesidades de la comunidad?, ¿Por medio de la estructura comunal de los municipios, se mejoran las condiciones del mismo?, ¿las comunas son establecidas como medios para construir un bien municipal común, o es más individual y fragmenta el territorio?, o ¿es la comuna una entidad local puesta por el Ejecutivo Nacional, para restar fuerzas al municipio, entidad primaria de la República y servicio al ciudadano?, ¿Hay realmente transferencia de competencias, o control de competencias del Ejecutivo Nacional?

Todas estas interrogantes son válidas a efectos de estudiar la gestión local de los territorios; de hecho, en su momento este trabajo de investigación planteo la posibilidad de estudiar el papel de las comunas y de los municipios en la gestión local del territorio, pero al sincerar la información disponible en campo, no fue posible disponer de datos de gestión a nivel de comunas, el acceso a la misma es restringido y con poco detalle, por tanto, se descartó trabajar a este nivel. Pudo haberse optado por construir la información, sobre la base de entrevistas (como se hizo para el municipio), pero los tiempos de ejecución y presupuesto sobrepasa lo planificado para la ejecución del trabajo.

- ✓ Los señalamientos hechos en este punto, aunque parecen abocarse a las comunidades, más que a los municipios, son importantes para analizar y comprender más adelante los resultados que surjan del levantamiento de campo para la investigación. Además, en la LOPPM se hace un énfasis especial en el papel de las comunas en ámbitos locales.

#### **IV.4. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP) (2010)**

En vista de que la ordenación del territorio es una política de estado, pero que, en su esencia comprende un proceso de planificación, se consideró pertinente, abordar la Ley de Planificación Pública y Popular, pues está relacionada con el objeto de investigación.

La LOPPP, tiene por objeto desarrollar y fortalecer el *Poder Popular*, por medio de principios y normas que rigen para la planificación, así como, la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la planificación y coordinación de políticas públicas, para garantizar un sistema de planificación en donde el empleo de los recursos públicos permitan *“la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos del país...mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de*



*consulta abierta, para la construcción de una sociedad socialista de justicia y equidad".*  
(República Bolivariana de Venezuela, 2010 (b), p 25)

El artículo 4, de la LOPPP trata sobre las finalidades de la planificación pública y popular, desprendiéndose lo siguiente:

*"1. Establecer un Sistema Nacional de Planificación que permita el logro de los objetivos estratégicos y metas plasmadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.*

*2. Garantizar el seguimiento, evaluación y control del desempeño institucional.*

*3. Ordenar, racionalizar y coordinar la acción pública en los distintos ámbitos y niveles políticoterritoriales de gobierno.*

*4. Fortalecer la capacidad del Estado y del Poder Popular en función de los objetivos estratégicos y metas plasmadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.*

*5. Forjar un Estado transparente, eficaz, eficiente y efectivo.*

*6. Fortalecer los mecanismos institucionales para mantener la continuidad de los programas y sus inversiones, así como las demás decisiones públicas relacionadas con el desarrollo sustentable del país.*

*7. Fortalecer las capacidades estratégicas y rectoras del Estado y de Poder Popular para la inversión de los recursos públicos.*

*8. Garantizar la vinculación entre la formulación y ejecución de los planes y la programación presupuestaria.*

*9. Promover espacios para el ejercicio de la democracia, participativa y protagónica, como base para la consolidación del estado comunal.* (República Bolivariana de Venezuela 2010 (b), p25)

A efectos de la investigación es importante tomar en consideración las definiciones brindadas por LOPPP, de allí que se extraigan del artículo 5 las siguientes:

*"Plan: Documento de planificación pública que establece en forma sistemática y coherente las políticas, objetivos, estrategias y metas deseadas, en función de la visión estratégica, incorporando los proyectos, acciones y recursos que se aplicarán para alcanzar los fines establecidos.*

*Planificación: Proceso de formulación de planes y proyectos con vista a su ejecución racional y sistemática, en el marco de un sistema orgánico nacional, que permita la coordinación, cooperación, seguimiento y evaluación de las acciones planificadas, de conformidad con el*





*proyecto nacional plasmado en la Constitución de la República y en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.*

*Sistema Nacional de Planificación: Coordinación y articulación de las instancias de planificación participativa de los distintos niveles de gobierno para definir, formular, priorizar, direccionar y armonizar las políticas públicas, en concordancia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, de conformidad con la Constitución de la República” (República Bolivariana de Venezuela 2010 (b), p28-29)*

Es evidente que, en materia de políticas públicas prevalece la del “*Desarrollo Económico y Social de la Nación*”, de allí que, el articulado de las leyes relacionadas con los procesos de planificación, así como el sistema de planes, siempre convergen hacia la consecución y sustentación de ella.

No obstante, la política de ordenación del territorio es concomitante, a la de desarrollo económico y social de la Nación, pues sobre las bases de sustentación ecológica, las condiciones de la sociedad, cultura e historia, así como de los aspectos político institucionales, se trazan las acciones a desarrollar, y estas marcan las directrices, sobre qué aspectos de cada uno de los territorios puede intervenir, para impulsar y garantizar ese desarrollo económico social.

La LOPPP contempla en el artículo 6, que la planificación se fundamenta en elementos como la prospectiva, el carácter integral, la viabilidad, continuidad, medición y evaluación.

Por otro lado, la ley establece (Art. 7) que los órganos y entes del Poder Público deben incorporar *a los ciudadanos y ciudadanas, a través de los consejos comunales, y sus sistemas de agregación*, durante la etapa de formulación, ejecución, seguimiento y control de los planes.

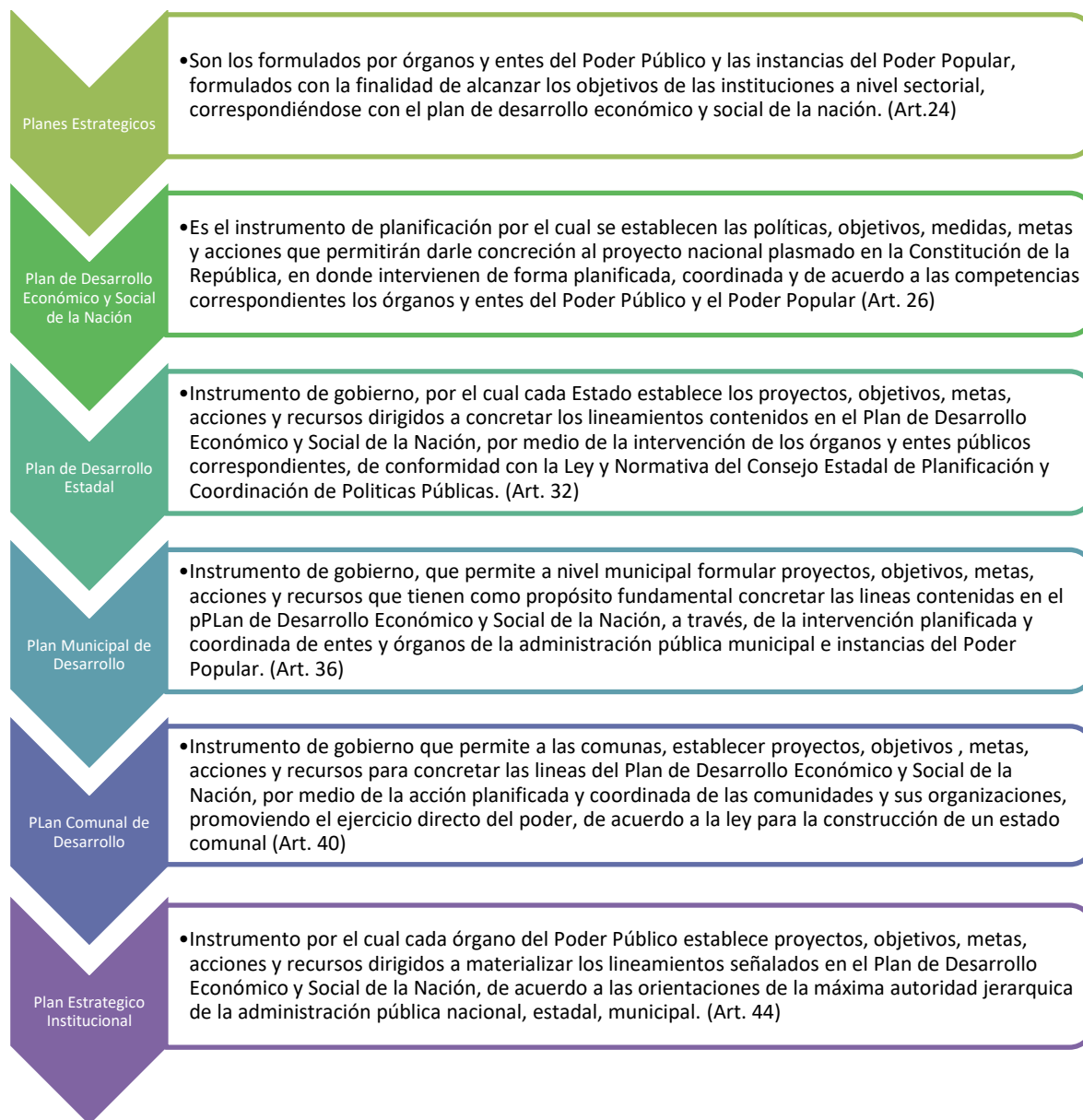
El Sistema Nacional de Planificación, está conformado por el Consejo Federal de Gobierno, los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas, los consejos locales de planificación pública, los consejos de planificación comunal y los consejos comunales. (Según, República Bolivariana de Venezuela 2010 (b), Art. 10)

Centrando la atención en el ámbito local, específicamente en los municipios, unidad territorial de estudio elegida para la investigación, se tiene que, el Consejo Local de Planificación Pública, es el órgano comisionado de diseñar el plan municipal de desarrollo y demás planes municipales, los cuales deben estar en consonancia con los lineamientos derivados del plan de desarrollo económico y social de la Nación, así como otros planes de envergadura nacional y estatal. (República Bolivariana de Venezuela 2010 (b), Art. 13)

En el título III de la LOPPP, trata de los planes, lo que comprenden, y responden a un sistema integrado de planes que se compone de: **1 Planes estratégicos**: a) Plan de



desarrollo económico y social de la nación; b) Plan de desarrollo regional; c) Plan de desarrollo estatal; d) Plan municipal de desarrollo; e) Plan comunal de desarrollo; f) Plan comunitario; g) Los planes estratégicos de los órganos y entes del poder público; h) los planes sectoriales elaborados por los órganos de la administración pública nacional; i) Los demás planes que demande el proceso de planificación estratégica de las políticas públicas o de los requerimientos para el desarrollo social integral. (Art. 19)



**Figura 4.3 Sistema de Planes en Venezuela.**

Fuente: Basado en República Bolivariana de Venezuela. 2010 b. Elaboración propia



- 2 **Planes operativos:** para cada estructura, es decir la nacional, estatal, municipal, además del comunal y planes operativos anuales de los órganos y entes del Poder Público. (Art. 19)

*“Los planes operativos son aquellos formulados por los órganos y entes del Poder Público y las instancias de participación popular, sujetos a la presente Ley, con la finalidad de concretar los proyectos, recursos, objetivos y metas, trazados en los planes estratégicos. Dichos planes tendrán vigencia durante el ejercicio fiscal, para el cual fueron formulados”. (Art. 52, p 44)*

Llama la atención que siendo la ordenación del territorio una política de Estado, señalada en la Constitución con una naturaleza particular, siendo el instrumento para ponerla en marcha un plan de ordenación del territorio, establecido por la ley orgánica que norma la materia, no sea incluida dentro de la categoría de planes estratégicos de la Nación, como lo son el resto de los planes.

Aun así, el artículo 20 sobre la ordenación y desarrollo del territorio dice que, *“Los planes estratégicos y operativos, en particular los planes sectoriales que tengan incidencia territorial, deberán sujetarse a los lineamientos y directrices vinculantes de los planes de ordenación y desarrollo del territorio, en su respectiva escala territorial, de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento legal vigente”*. (República Bolivariana de Venezuela (b), 2010, p 35)

Los artículos 22 y 23 señalan que los planes deben ser revisados y modificados periódicamente, según la dinámica socio-política; también deben ser adaptados cada vez que haya modificaciones en el Plan de Desarrollo Económico y Social.

#### Puntos a considerar:

- ✓ La LOPPP, en sus diversos artículos dejan ver al *socialismo, las comunas y el estado comunal*, como modos de gobierno/ convivencia y estructura territorial a nivel local, pero estos no son estipulados explícitamente en la Constitución.
- ✓ Son pocas las experiencias consideradas en el país a nivel local, que contribuyen a dar continuidad, medición y evaluación de la planificación. Si las hubiese, no hay la divulgación suficiente. La medición por medio de indicadores establecidos, así como mecanismos de seguimiento y evaluación de planes, no están ampliamente definidos, restringiéndose sólo a aspectos generales, generando una acefalia en este punto del proceso de planificación, siendo necesario revisar y sincerar procesos o acciones, que alimenten oportunamente el proceso, para el cumplimiento de los objetivos del plan, y trascender del documento, al fin último de contribuir al bienestar de la población su desarrollo económico y social en vinculación indisoluble con el territorio.



- ✓ Todo el sistema de planificación del país, está formulado para consolidar un modelo de desarrollo económico y social, que parece ir de arriba hacia abajo y no lo contrario (desarrollo endógeno), lo que pareciera ser un divorcio entre lo estipulado en la Constitución y está LOPPP.
- ✓ Es oportuno decir que, actualmente para llevar a cabo los procesos de planificación del territorio, se tiene en consideración lo estipulado en la LOPPP, ya que, como proceso de planificación desarrolla aspectos señalados en la Constitución, que la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (LOOT, 1983) vigente no contempla, por el desfase entre la promulgación de ésta ley y la nueva reforma constitucional de 1999.
- ✓ El sistema de planes en la práctica, tiende a desagregarse de acuerdo al ámbito territorial, es decir, los niveles jerárquicos inferiores buscan consolidar en el territorio las acciones del nivel jerárquico superior. Ejemplo: El plan de Desarrollo Estatal, se materializa y tiene su expresión más contundente en el territorio, por medio de las acciones estipuladas en el plan municipal de desarrollo, siendo el eje articulador, vinculante y vertebrador de todos los planes, y de los lineamientos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Aquí subyace la clave, del impacto e importancia de la planificación en los ámbitos territoriales locales, en ellos, es donde la población siente los impactos que tienen las políticas, que son generadas, en principio, para su bienestar.
- ✓ Llama la atención que, aun cuando los planes son instrumentos de la planificación, en el sistema de planes según el nivel territorial que acoja, puede ser un instrumento de planificación o un instrumento de gobierno, cuando para todos puede mantener la misma base conceptual.

#### **IV.5 Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP).** (República Bolivariana de Venezuela, 2010 (c))

Puesto que, la LOPP pone de manifiesto entre su objeto el fortalecimiento del Poder Popular entre sus principios, es conveniente tener la claridad jurídica y legal de lo que ello significa.

Se tiene entonces que la LOPP al igual que la de planificación LOPPP tiene por objeto desarrollar y consolidar el Poder Popular, *“generando condiciones objetivas a través de diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución...la ley y los que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos...ejercen el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como la constitución de formas de gobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder”.* (Art 1, p 8)



Se entiende por Poder Popular *“el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal”*. (Art 2, p 8)

Según el artículo 7, los fines del Poder Popular son: 1- impulsar el fortalecimiento de la organización del pueblo, para consolidar la democracia y construir bases de la sociedad socialista. 2- Generar condiciones para garantizar la iniciativa popular en el ejercicio de la gestión social, asumiendo funciones, atribuciones y competencias de administración, prestación de servicios y ejecución de obras, por medio de la transferencia desde los entes político territoriales, hacia los gobiernos autogobiernos comunitario, comunales u otros sistemas de agregación. 3- Fortalecer la cultura de participación en asuntos públicos. 4- Promover valores y principios de la ética socialista. 5- Coadyuvar con las políticas de Estado en todas sus instancias, actuando coordinadamente en la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como, en los demás planes en cada uno de los niveles político-territoriales e instancias político administrativas. 6- Establecer las bases al pueblo organizado para el ejercicio de la contraloría social, con la finalidad de asegurar la inversión eficiente de los recursos públicos, para el beneficio del colectivo.

El artículo 8 de la LOPP, presenta algunas definiciones que son convenientes citarlas, para comprender lo establecido en la normativa venezolana. Así se tiene que:

*Cogestión: “Proceso mediante el cual las comunidades organizadas coordinan con el Poder Público, en cualquiera de sus niveles e instancias, la gestión conjunta para la ejecución de obras y prestación de servicios necesarios para mejorar la calidad de vida en su ámbito geográfico”* (p 12)

*Comunidad: “Núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes que comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole”*. (p 12)

*Control social: “Es el ejercicio de la función de prevención, vigilancia, supervisión, acompañamiento y control, practicado por los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva sobre la gestión del Poder Público y de las instancias del Poder Popular, así como de las actividades privadas que afecten el interés colectivo”*. (p 12)

*Corresponsabilidad: “Responsabilidad compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y las instituciones del Estado en el proceso de formación, ejecución, control y evaluación de la gestión social, comunitaria y comunal, para el bienestar de las comunidades organizadas”*. (p 13)

*Estado comunal: “forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es*



*ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna” (p 13)*

Planificación participativa: *“Forma de participación de los ciudadanos y ciudadanas en el diseño, formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas”. (p 13)*

Presupuesto participativo: *“Mecanismo mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas proponen, deliberan y deciden sobre la formulación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos públicos, con el propósito de materializar los proyectos que permitan el desarrollo de las comunidades y el bienestar social general” (p 14)*

Socialismo: *“es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias, ciudadanos venezolanos y ciudadanas venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio, propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales”. (p 14)*

Las instancias del Poder Popular para el ejercicio de autogobierno son el *Consejo Comunal*, la *comuna* y *ciudad comunal*. El primero es considerado como ente articulador entre los ciudadanos y organizaciones comunitarias, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario, la gestión directa de políticas públicas y proyectos, orientados a responder a las necesidades y potencialidades de las comunidades, construyendo el modelo de sociedad socialista. (Según Art. 15 LOPP)

La comuna es otra instancia de Poder Popular, definida como *“espacio socialista que como entidad local es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable contemplado en el Plan de Desarrollo, Económico y Social de la Nación”. (LOPP Art. 15, p 17)*

Por su parte las *ciudades comunales*, vienen siendo la agregación de varias comunas, en un ámbito territorial determinado y que son constituidas por iniciativa popular.

El Poder Popular encuentra un ámbito de actuación en la planificación de políticas públicas, de acuerdo a lo establecido por la ley que rige la materia, mediante la acción de





gobierno compartido con las instituciones públicas, para dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación. También tiene injerencia para coordinar y armonizar planes, programas y proyectos que buscan la transformación del país, el desarrollo territorial equilibrado y la justa distribución de la riqueza. (LOPP, Art. 17)

La Ordenación del Territorio y Gestión del Territorio, también es un ámbito de actuación del Poder Popular, según lo establecido en el artículo 20 de la LOPP, pues las comunidades organizadas, por medio de sus voceros, deben participar en las distintas actividades del proceso de ordenación y gestión, teniendo presente la ley que regula la materia.

Las relaciones del Poder Público con el Poder Popular se fundamentan en que, el primero debe acompañar y promover las iniciativas del segundo; los entes y órganos del Poder Público, deben gobernar obedeciendo los mandatos de los ciudadanos y organizaciones del Poder Popular. El Poder Ejecutivo Nacional, planificará, articulará y coordinará las acciones emanadas de las instancias del Poder Popular, para *mantener la coherencia con las estrategias políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitaria.* (LOPP Arts. 23, 24, 25)

La Ley Orgánica del Poder Popular, junto con la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público, estipulan que la República, los estados y municipios, transferirán a las comunidades organizadas, comunas y demás sistemas de agregación que surjan, *funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras...para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo.* (LOPP Art. 27)

#### Puntos a considerar:

- ✓ El Poder Popular implica, el ejercicio de funciones por parte del colectivo que hace vida en un territorio, y que anteriormente habían sido desempeñadas, casi exclusivamente por el Poder Público, a través de sus instituciones.
- ✓ El Poder Popular, pasa a formar parte del sistema de gobierno en Venezuela, donde, en teoría se abre camino legítimo a la participación de las comunidades en el diseño, gestión, seguimiento de políticas públicas, trascendiendo la mera consulta ciudadana.
- ✓ La introducción del Poder Popular en el sistema de gobierno, conlleva a la aparición de instancias que, repercuten en la gobernanza y gobernabilidad de la política de ordenación y desarrollo del territorio, así como otros aspectos que influyen en la calidad de vida de la población.



- ✓ En el año 2006 comienza en Venezuela el proceso de formación de Consejos Comunales, en principio en áreas rurales y luego se extendió a las urbanas, en aras de materializar el mandato constitucional que *promueve la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública, así como fomentar el ejercicio de la democracia en forma directa y protagónica*, de esta forma se señala en la Constitución la participación, más en ninguna parte, aparece forma explícita la comuna, consejo comunal, estado comunal u otro.

De allí que sectores especialistas en temas jurídicos, aleguen que dichas instancias son inconstitucionales (En el año 2006 fue publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.806 la Ley de Consejos Comunales, derogada por la Ley Orgánica de los Consejos Comunales que regula la materia, promulgada en 2010)

- ✓ Una vez conformados los Consejos Comunales, y teniendo estos respaldo jurídico y expresión sobre el territorio, se tiene una de las instancias de acción del Poder Popular.
- ✓ Posteriormente fueron conformadas las comunas, las cuales también forman parte de las instancias del Poder Popular. (En 2010, se promulgó la Ley Orgánica de las Comunas, que rige la materia)
- ✓ Las instancias en donde reside el Poder Popular, es decir Consejos Comunales, comunas y otras, están situadas en ámbitos territoriales locales, al igual que los municipios, en estos a su vez también hay representantes del Poder Popular.
- ✓ Recordando parte del articulado de la LOPP tratado, se tiene que, se asigna al Poder Popular, por medio de sus instancias (Consejos Comunales, comunas, entre otras), competencias similares a la de los municipios. Hay transferencias de competencias establecidas, pero a la hora de la gestión, tienen prioridad para el otorgamiento de recursos las instancias de base comunal, pues fue desarrollada una batería de leyes que sustentan el desarrollo y fortalecimiento del Poder Popular. (La Ley Orgánica del Poder Popular, forma parte de ésta batería de leyes)
- ✓ En la LOPP, establece en su artículo 25 que “El Poder Ejecutivo Nacional, conforme a las iniciativas de desarrollo y consolidación originadas desde el Poder Popular, planificará, articulará y coordinará acciones conjuntas con las organizaciones sociales, las comunidades organizadas, las comunas y los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, con la finalidad de mantener la coherencia con las estrategias y políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitaria. (p 20)



Este artículo, genera el desvinculamiento entre las unidades de gestión local, en especial con el municipio, unidad político administrativa de gestión local territorial, establecida en la Constitución, con las instancias del Poder Popular, puesto que el vínculo se tiene es con el Poder Ejecutivo Nacional. Si existiese el vínculo directo con las instancias del mismo ámbito territorial, se coordinarían mejor las acciones y proyectos, aproximándose a generar el impartido deseado en la población y el territorio.

Otra interpretación del artículo pareciera ser que, la transferencia de competencias no es del todo efectiva, pues se transfieren competencias del Municipio a las Instancias del Poder Popular, pero finalmente quien dirige a estas, es el Ejecutivo Nacional, por tanto, más que descentralización es concentración de poder, en los dos extremos, alto y el bajo, quedando el municipio en un intermedio y sin las competencias del todo atribuidas. Ello repercute en la materialización de las políticas, proyectos y acciones, pues hay un péndulo constante que se mueve entre la centralización y descentralización. En todo caso, los resultados del trabajo en campo de ésta investigación, pueden generar realidades de esta situación.

- ✓ A nivel local, surgieron conflictos de gestión entre las comunas y municipio, pues si no se pertenece a un Consejo Comunal, no hay la disponibilidad de recursos para la ejecución de obras en un área o localidad determinada, por tanto, en un principio, asumir esa nueva forma de organización territorial que tiene competencias sobre tantas materias de la vida local cotidiana, trajo como consecuencia rivalidades entre sectores por el otorgamiento de recursos y hasta problemas de índole político, ya que finalmente el otorgamiento de recursos, está supeditado al Ejecutivo Nacional y el Consejo Federal de Gobierno.

#### **IV.6. Otras Leyes.**

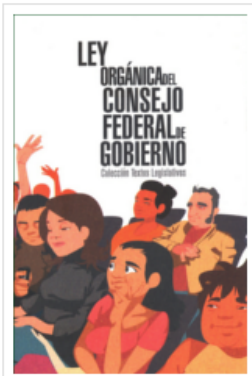
Las leyes expuestas en los puntos anteriores, son las que según su naturaleza se relacionan con la ordenación y desarrollo del territorio directamente.

Dentro del cuerpo de leyes venezolanas, hay otras que también inciden tangencialmente en la gestión de la política de ordenación y desarrollo del territorio a nivel municipal, porque se relacionan con la Poder Popular y la batería de leyes creadas y aprobadas para la instrumentación de dicho poder. Por ello, y sin ahondar en mayor detalle, a continuación, se hace una mención y breve descripción de las mismas, tomando como base, la información de la página web del Ministerio Popular del Poder Comunal y de los Movimientos Sociales.



### **Ley Orgánica de los Consejos Comunales.**

Tiene por objeto regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los Consejos Comunales como instancias de participación y de ejercicio directo de la soberanía popular, así como su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. Fue oficializada en Gaceta Oficial N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009.



### **Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.**

Regula la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno, el cual es el 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. En consecuencia, establece los lineamientos para la transferencia de las competencias hacia las organizaciones del Poder Popular. Oficializada el 22 de febrero de 2010 en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.963.



### **Ley Orgánica de las Comunas.**

El objetivo que persigue es el de desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía. Desarrollando la participación protagónica para la edificación del Estado Comunal y del Estado democrático, social de derecho y de justicia. Gaceta Oficial Extraordinaria Número 6.011 del 21 de diciembre de 2010.



### **Reglamento Ley Orgánica de Economía Comunal.**

El Comandante Hugo Chávez, aprobó en el año 2012 el Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, con el fin de activar la economía comunal, las comunas productivas y las empresas comunales para *construir y fortalecer el modelo productivo socialista.*



### **Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.**

Con esta Ley, publicada en Gaceta Oficial N° 6.011, Extraordinario, 21 de diciembre de 2010 se persigue desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas, principios y procedimientos para la creación, funcionamiento y desarrollo del Sistema Económico Comunal, integrado por organizaciones socioproductivas bajo régimen de Propiedad Social Comunal, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos.



### **Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria.**

Tiene como meta desarrollar los procedimientos y mecanismos de transferencia de administración de servicios, actividades, bienes y recursos al pueblo organizado, a fin de gestionar las Empresas Comunes de Propiedad Social de servicios y socioproductivas, o de las organizaciones de base del Poder Popular para la prestación y gestión eficaz, eficiente, sustentable y sostenible de los bienes, servicios y recursos destinados a satisfacer las necesidades colectivas. Gaceta Oficial Extraordinario N° 6.079 del 15 de junio de 2012.

Fuente: [www.mpcomunas.gob.ve](http://www.mpcomunas.gob.ve). (26/12/2015)

### **REFLEXIÓN**

Las leyes tienen el propósito de formular reglas o normas, establecidas por una autoridad en aras de regular procedimientos y actuaciones, con justicia, que permitan la fluidez de las relaciones sociales, la coordinación interinstitucional, promoviendo el equilibrio entre los actores que hacen vida en un territorio, entre otros aspectos.

Las leyes por lo general, tienden a ser interpretadas de diversas formas según el cristal con el que se les mire, ello se deriva en parte, de no hacer explícitos los asuntos que abarca, lo que conlleva en oportunidades a desmeritar su esencia de regular.

En Venezuela hay un cuerpo normativo amplio que regula las diversas materias que son de interés social, político, económico, ambiental y muchas más; pero no basta con tener las leyes, es imperante la necesidad de tener la voluntad política para hacerlas cumplir.



# Análisis de la Realidad: Territorialidad y Gobernabilidad en la gestión Local de la Ordenación del Territorio

Caso de Estudio

## CAPITULO V





Este apartado de la investigación presenta la realidad, en cuanto a los aspectos de territorialidad y gobernabilidad que se hallaron en los cinco municipios de estudio en el territorio merideño, luego de aplicado el instrumento para la recolección de información en las salidas de campo.

La realidad municipal, busca plasmar el escenario de la situación actual, del cómo se aborda y se practica la gobernabilidad y territorialidad en los municipios seleccionados, así como las implicaciones que ello trae sobre los territorios y su política de ordenación y desarrollo.

En principio se explica la metodología usada para el procesamiento de la información. Luego a modo de pincelada se presenta cada subregión y se hace una caracterización geográfica general para cada municipio seleccionado; seguido se muestra el análisis de la realidad bajo la óptica de la territorialidad y gobernabilidad procurando integrar la información, para visualizar como es el comportamiento de las variables en el caso de estudio.

## **V. 1 La Metodología Usada en el Levantamiento y Procesamiento de la Información.**

### **V. 1.1 La captura de información.**

Dada la falta de información elaborada y publicada por instituciones venezolanas relacionadas con el tema de estudio, se buscó de manera conjunta la información necesaria para la territorialidad y gobernabilidad en cada uno de los municipios de estudio, es decir Alberto Adriani, Arzobispo Chacón; Libertador, Rangel y Zea del Estado Mérida.

Previo a las salidas de campo a los municipios, se valoraron opciones de trabajo, decidiendo recabar la información por medio de entrevistas semiestructuradas, diseñadas previamente (capítulo III sobre metodología), una vez que, se tuvo claridad sobre las definiciones de la gobernabilidad y territorialidad. De las entrevistas se obtuvo, la apreciación de los indicadores a evaluar, así como, información relacionada con el porqué y consecuencias de acuerdo a la experiencia y vivencia de los actores. La información generada es de tipo cualicuantitativa, por su percepción/explicación, así como, la indicación del rango en el que ubican cada indicador.

Para la identificación de actores idóneos y relacionados con la política de ordenación y desarrollo del territorio, fue útil la información del capítulo anterior que señala la base normativa. Adicional requirió hacer contactos previos para acordar la visita y poder efectuar la entrevista en buena disposición por parte de los actores, sin premura y en tiempos aceptables.

Cada entrevista tuvo una duración aproximada entre 35 y 50 minutos; hubo casos en los que se aplicó a personas de forma individual, como representantes del ente u organismo,



y otros a modo de gabinete (no por diseño metodológico, sino que la situación y disposición del momento hizo que así se produjera), por ejemplo, en algunos despachos de los Alcaldes, estos convocaban a los directores de los departamentos y se hacían de modo participativo, estos encuentros permitieron tener una visión amplia de la percepción del Alcalde y sus funcionarios sobre el tema de investigación, brindando información de la situación, causas y consecuencias que pasan a ser valiosos insumos para el análisis de la realidad. Las entrevistas a modo de gabinete, también surgieron dentro del Ministerio del Ambiente, específicamente con los funcionarios miembros de la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial y Ambiental.

## V. 1.2 Procesamiento de información.

### V.1.2.1 Primera Fase

En aras de transformar la información a una expresión manejable y objetiva para la interpretación, se procedió a establecer un método para hacerlo. Inicialmente se pensó e intento hacer un análisis estadístico, pero el tipo de dato no posee las características apropiadas para correr estos modelos, por esta razón, se intenta buscar un modelo ajustado al interés de estudio y la naturaleza de los datos, los cuales básicamente se han construido a lo largo del proceso de investigación, específicamente del diseño metodológico, puesto que en Venezuela no se dispone de datos e información abierta, (al momento de la búsqueda de información), que permita documentar el fenómeno bajo estudio.

Pensando en que la información obtenida, básicamente refleja el impacto de indicadores que buscan describir el comportamiento de las variables territorialidad y gobernabilidad sobre el territorio y su desarrollo, se hizo la analogía al principio de los estudios de impacto ambiental, los cuales buscan determinar los efectos que se derivan de llevar a cabo un proyecto en los ámbitos físico, biológico y humano. Por ello, se tomó dicho modelo como base para el procesamiento de la información, haciendo los ajustes pertinentes, que se señalan más adelante.

Son diversas las opciones para evaluar los impactos ambientales; en aras de hacerlo más compatible a la naturaleza de la investigación en la que intervienen elementos con sus respectivos indicadores, considerando además que no todos los elementos tienen la misma importancia o peso sobre el comportamiento de la territorialidad y la gobernabilidad, se usó la fórmula del método de *Valoración de Importancia del Impacto Ambiental* (VIA), específicamente el de los *Criterios Relevantes Integrados-Jerarquización* (Buroz, 1994), que considera diversos criterios y su expresión matemática es la siguiente:

$$\text{Valorización Importancia del Impacto (VIA)} = (\text{wp} * \text{P}) + (\text{wi} * \text{I}) + (\text{we} * \text{E}) + (\text{wr} * \text{R}) + (\text{wd} * \text{D})$$



Donde:

P= Probabilidad de ocurrencia del impacto	wp= Peso de la Identidad
I= Intensidad de cambios que puede generar	wi= Peso de la Pertenencia
E= Extensión de manifestación del impacto	we= Peso de la Cultura
R= Reversibilidad del impacto	wi= Peso del Control
D= Duración del efecto	wd= Peso de la duración

Con el propósito de adaptar el método indicado a la esencia de la investigación planteada, se re-estructuró la expresión matemática para cada una de las dos categorías de análisis, es decir, territorialidad y gobernabilidad, cambiando la denominación de la fórmula llamándola: **a) Valoración Integrada de la Territorialidad (VIT) y b) Valoración Integrada de la Gobernabilidad (VIG).**

Para recordar los elementos propuestos por categorías de análisis y número de indicadores, se presenta la siguiente tabla resumen:

Categoría	Elementos	Indicadores
Territorialidad	Identidad	5
	Pertenencia	3
	Cultura	3
	Control	3
	Reglas del juego (Normativa)	2
Sub Total	5	16
Gobernabilidad	Reglas del juego (Normativa)	4
	Organización Institucional	5
	Corresponsabilidad	2
	Alineación Institucional	3
	Participación y Compromiso Social	3
	Legitimidad	3
	Estabilidad	3
	Materialización PODT	5
Sub total	8	28
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>44</b>

De los elementos propuestos para cada categoría se obtuvo información en campo por medio de las entrevistas. Parte de los indicadores que se vinculan a la normativa para la territorialidad y gobernabilidad son comunes, se consultaron y analizaron directamente en



leyes y decretos (capítulo 4). Los indicadores de la organización institucional y legitimidad también son comunes, así que, para el diseño de la entrevista y tratado de la información se decidió unir ambos elementos.

Cada elemento de análisis tiene varios indicadores y todos ellos en conjunto representan el comportamiento del elemento. A su vez, del VIT y VIG compuesto por los elementos respectivos, se obtiene un dato numérico, que, ubicado dentro de una escala de valores, indica si la territorialidad y la gobernabilidad son o no favorables para la gestión de la ordenación y desarrollo del territorio, en cada uno de los 5 municipios de estudio.

El VIT y VIG, se calcula como una suma ponderada de los elementos, es decir para cada elemento se asigna un peso, considerando el grado de importancia que se supone tiene sobre la gobernabilidad y territorialidad, (este peso puede variar, según el contexto y territorio donde se aplique); la sumatoria de los pesos no puede ser mayor a 1. Cada elemento tiene un valor numérico, resultante del procesamiento de las respuestas en las entrevistas.

Teniendo en cuenta lo dicho, sobre los elementos propuestos para cada categoría de análisis, las expresiones matemáticas resultantes son las siguientes:

a) Valoración Integrada de la Territorialidad (VIT)

$$VIT = [(I \times wi) + (P \times wi) + (Cu \times wcu) + (Co \times wco)]$$

Donde:

Elementos de la Territorialidad	
I= Identidad	wI= (0,25) Peso de la identidad
P= Pertenencia	wP= (0,25) Peso de la pertenencia
Cu= Cultura	wCu= (0,25) Peso de la cultura
Co= Control	wCo= (0,25) Peso del control
$\sum w = 1$ La sumatoria de los pesos no debe exceder a 1.	

b) Valoración Integrada de la Gobernabilidad (VIG)

$$VIG = \left[ \begin{array}{l} (Rj \times wrj) + (OIL \times wOIL) + (C \times wc) + (Ai \times wai) + \\ (Pcs \times wpcs) + (E \times we) + (M \times wm) \end{array} \right]$$

Dónde:



Elementos de la Gobernabilidad	
Rj= Reglas del juego	wrj= (0,05) Peso de las Reglas del juego
OiL= Organización Institucional/ Legitimidad	woiL= (0,25) Peso de la Organización Institucional/ Legitimidad
C= Corresponsabilidad	wc= (0,05) Peso de la Corresponsabilidad
Ai= Alineación institucional	wai= (0,2) Peso de la Alineación institucional
Pcs= Participación y compromiso social	wpcs= (0,05) Peso de la Participación y compromiso social
E= Estabilidad	we= (0,2) Peso de la Estabilidad
M= Materialización de la política de ordenación y desarrollo del territorio	wm= (0,2) Peso de la Materialización de la política de ordenación y desarrollo del territorio
$\Sigma w = 1$ La sumatoria de los pesos no debe exceder a 1.	

### Equipo Ad Hoc: ( $\Sigma w$ )

Para asignar los pesos a cada elemento de la territorialidad y gobernabilidad (los cuales ya están señalados en la explicación de la fórmula VIT y VIG), se recurrió a conformar un equipo Ad Hoc de 7 personas, conocedores y especialistas del tema de investigación, entre ellos, profesores de la Universidad de Los Andes en Mérida Venezuela, así como, Alcaldes y funcionarios de organismos públicos con competencia en ordenación del territorio en Venezuela.

El procedimiento consistió en pasar una tabla a cada miembro del equipo, que contenía los elementos y su definición, para que, asignara un peso a cada elemento de la territorialidad y gobernabilidad, teniendo en consideración que para cada categoría la sumatoria de los pesos, no podía exceder a 1. Este procedimiento se realizó en enero de 2015.

Los resultados expresados fueron similares por elementos, por tanto, se promediaron y se sustituyeron en la formulas del VIT y VIG.

#### c) Determinación del valor de cada elemento

Ahora bien, como se observa en las fórmulas del VIT y VIG, para poder hallarlos, se requiere de los valores para cada elemento significativo que lo caracterizan, a su vez, cada elemento está conformado por una serie de indicadores que permiten medir efectos (los datos de estos indicadores fueron tomados, a través de la entrevista diseñada) por ello, es necesario expresar matemáticamente la conformación de los elementos, para sustituir dicho dato en las fórmulas mencionadas.

La expresión matemática resultante para el cálculo de los elementos es:



### Valor/Elemento

$$XE_{\text{Elemento}} = 0 \times \left( \frac{\sum \text{Ind. Nulo}}{\sum T \text{ Resp. Ind.}} \right) + 1 \times \left( \frac{\sum \text{Ind. Def.}}{\sum T \text{ Resp. Ind.}} \right) + 2 \times \left( \frac{\sum \text{Ind. Reg.}}{\sum T \text{ Resp. Ind.}} \right) + 3 \times \left( \frac{\sum \text{Ind. Bue.}}{\sum T \text{ Resp. Ind.}} \right) + 4 \times \left( \frac{\sum \text{Ind. MBuen.}}{\sum T \text{ Resp. Ind.}} \right)$$

Donde:

$\sum \text{Ind. Nulo}$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta en rango Nulo
$\sum \text{Ind. Def.}$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta en rango Deficiente
$\sum \text{Ind. Reg.}$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta en rango Regular
$\sum \text{Ind. Bue.}$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta en rango Bueno
$\sum \text{Ind. MBue.}$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta en rango Muy Bueno
$\sum T \text{ Resp. Ind.}$	= Sumatoria de las respuestas de todos los indicadores del elemento

Los rangos de evaluación de los indicadores, están relacionadas con las opciones de respuesta de la entrevista y se plantearon sobre la base de 5 categorías que denotan porcentajes, por tanto, se tiene que:

- ✓ Nulo: se corresponde con un 0% de presencia o comportamiento del indicador.
- ✓ Deficiente: cuando la presencia o comportamiento de un indicador está entre el 1 25 %.
- ✓ Regular: implica un porcentaje que varía entre  $\geq 26 \leq 50$  de presencia o comportamiento del indicador.
- ✓ Bueno: el rango porcentual de comportamiento del indicador está entre  $\geq 51 \leq 75$  %.
- ✓ Muy Bueno: este rango recae sobre valores porcentuales  $\geq 75$  hasta 100%.

Las constantes de multiplicación implícitas en la fórmula del valor/elemento que van del 0 al 4, se corresponden con las posibilidades de respuesta, o lo que es lo mismo, los rangos de evaluación de los indicadores. Por tanto, las respuestas del rango nulo se multiplican por 0; las respuestas del rango deficiente se multiplican por 1; las respuestas en la categoría de regular son multiplicadas por la constante 2; los indicadores con respuestas en el rango de bueno se multiplican por 3, y los valorados como muy buenos son multiplicados por 4.

Los números constantes de 0 a 4, son utilizados considerando que cada uno de ellos en la medida en que aumenta, indica una mejor situación del indicador. Las respuestas ubicadas dentro del rango nulo se les asignó el cero (0), puesto que, si se le daba un número mayor a éste, estaría sumando puntos al indicador evaluado y se alejaría de la realidad o situación. Esto se pudo observar, puesto que se hizo el ensayo usando uno y cero para la categoría nulo.

Se utilizó la plantilla de Excel, sobre la que se vaciaron los resultados de las entrevistas, específicamente los indicadores y tipos de respuesta; posteriormente, se hizo la sumatoria





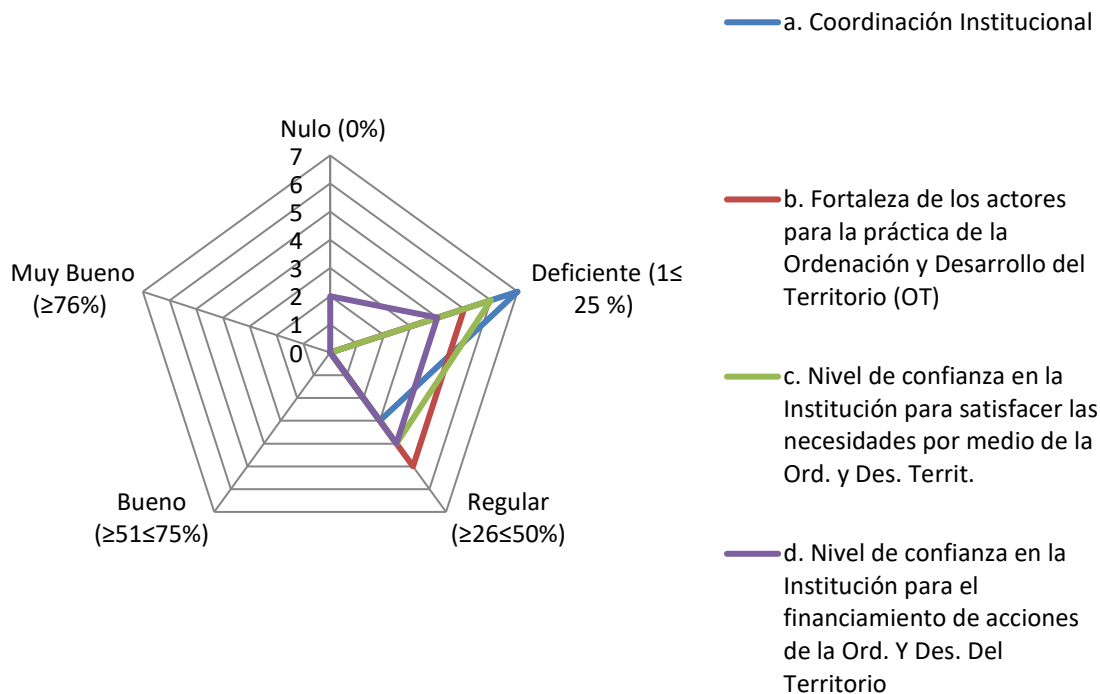
y se calculó el promedio por tipos de respuesta a los indicadores, esos datos fueron utilizados para sustituir y aplicar la fórmula “valor del elemento”. Luego se realizaron gráficos por elementos, que permiten visualizar el estado de los indicadores.

A continuación, se muestra a modo de ejemplo, el cálculo del valor del elemento Organización Institucional/ Legitimidad (Municipio Alberto Adriani), tal como fue tratado en la plantilla de Excel y el gráfico respectivo.

**Cuadro 5.1 Plantilla Excel Indicativa del Procesamiento y Cálculo del Elemento Organización Institucional/ Legitimidad, Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida- Venezuela. Fuente: Elaboración Propia.**

	Nulo (0%)	Deficiente (1≤25 %)	Regular (≥26≤50%)	Bueno (≥51≤75%)	Muy Bueno (≥76%)	
a. Coordinación Institucional	0	7	3	0	0	10
b. Fortaleza de los actores para la práctica de la Ordenación y Desarrollo del Territorio (OT)	0	5	5	0	0	10
c. Nivel de confianza en la Institución para satisfacer las necesidades por medio de la Ord. y Des. Territ.	0	6	4	0	0	10
d. Nivel de confianza en la Institución para el financiamiento de acciones de la Ord. Y Des. Del Territorio	2	4	4	0	0	10
Suma	2	22	16	0	0	40
Promedio	0,05	0,55	0,4	0	0	
<b>Valor Coordinación Institucional (VCI)</b>	<b>1,35</b>					

**Gráfico 5.8 Gobernabilidad. Indicadores de Organización Institucional/ Legitimidad. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela. 2015**





Dentro de la entrevista, hay preguntas que sus respuestas sólo se restringen a un Sí o No; por ejemplo, en el elemento de la identidad se pregunta ¿hay o no reconocimiento y puesta en valor de los recursos del territorio?. Para éste tipo de preguntas la expresión matemática se simplifica, puesto que sólo hay dos alternativas de respuesta, dando el valor constante máximo de 4 a la respuesta positiva y de 0 (cero) cuando es negativa, al igual que la fórmula de varias alternativas de respuesta, se hace la sumatoria y promedio de respuestas según la tipología, luego se multiplica por los factores constantes señalados. La expresión matemática es la siguiente:

$$X_{Elemento} = 4 \times \left( \frac{\sum Ind Si}{\sum T Resp. Ind} \right) + 0 \times \left( \frac{\sum Ind No}{\sum T Resp Ind} \right)$$

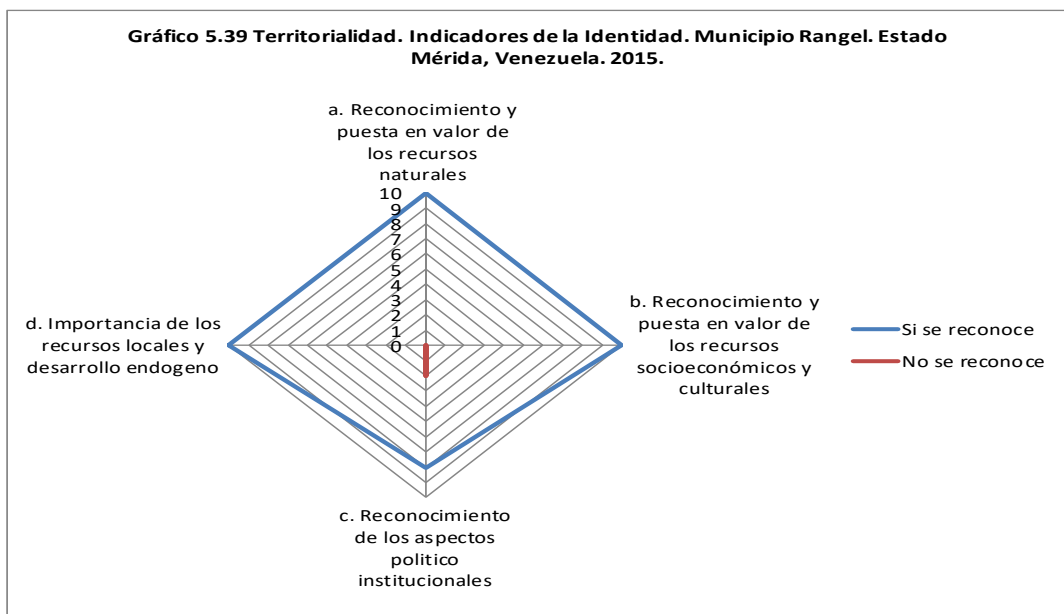
Donde:

$\sum Ind Si$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta positiva (Si)
$\sum Ind. No$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta negativa (no)
$\sum T Resp Ind$	= Sumatoria de las respuestas de todos los indicadores del elemento

Como ejemplo, a continuación, se presenta el cálculo del valor del elemento identidad (Municipio Alberto Rangel) tal como fue tratado en la plantilla de Excel y el gráfico respectivo.

**Cuadro 5.2 Plantilla Excel Indicativa del Procesamiento y Cálculo del Elemento Identidad, Municipio Rangel, Estado Mérida- Venezuela. Fuente: Elaboración Propia.**

	Si se reconoce	No se reconoce	
a. Reconocimiento y puesta en valor de los recursos naturales	10	0	10
b. Reconocimiento y puesta en valor de los recursos socioeconómicos y culturales	10	0	10
c. Reconocimiento de los aspectos político institucionales	8	2	10
d. Importancia de los recursos locales y desarrollo endogeno	10	0	10
Sumatoria	38	2	40
Promedio	0,95	0,05	1
<b>Valor de Identidad (VI)</b>	<b>3,8</b>		





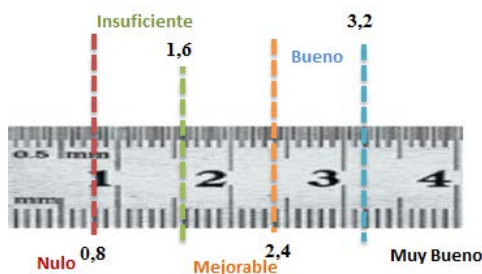
De ésta manera, según el tipo de respuestas (múltiples o dobles), fueron procesados los elementos e indicadores de la territorialidad y gobernabilidad, para cada uno de los 5 municipios de estudio.

**Todas las formulas resultantes, se derivan de varias propuestas y ensayos realizados;** se experimentó con valores de la categoría nulo, usando el cero (0) y uno (1), ello permitió depurar las fórmulas y comparar los resultados con la situación de territorialidad y gobernabilidad existente por municipio, hasta encontrar resultados satisfactorios y acordes a la realidad.

### Escala de Valoración

Tomando en consideración los números constantes utilizados en la fórmula del Valor/Elemento, que va de 0 (cero) a 4 (cuatro), donde el menor valor indica que es nula la condición del indicador dentro del elemento, y 4 que es muy bueno, se estableció la escala de valoración para los resultados de la aplicación de las fórmulas, tanto para cada elemento, así como para el VIT y VIG, siendo válida para estos, ya que, su fórmula inserta el Valor/Elemento de manera integrada.

Así se tiene que, 4 que es el máximo valor es dividido entre los 5 cinco niveles de evaluación establecidos, es decir, Nulo, Deficiente, Regular, Bueno y Muy Bueno. El resultado de la escala de valoración es la siguiente:



Rango	Significado
<b>Nulo</b>	Inexistencia del elemento o indicador en la situación.
<b>Insuficiente</b>	Presencia de pocos elementos e indicadores, que no reúnen las condiciones básicas necesarias para emprender las políticas de ordenación y desarrollo del territorio (PODT)
<b>Mejorable</b>	Presencia de elementos e indicadores en su mayoría con las condiciones básicas, que pueden aprovecharse mejor para emprender las PODT
<b>Bueno</b>	Presencia de elementos e indicadores con las condiciones básicas y algunas más, aprovechadas para emprender las PODT
<b>Muy Bueno</b>	Presencia de elementos e indicadores con las condiciones básicas y algunas más, aprovechadas de forma eficiente y eficaz para emprender las PODT



### V.1.2.2 Segunda Fase.

Hasta el momento no se han presentado resultados y análisis, pero en vista de que se está abordando la metodología del procesamiento de la información, y para mantener el orden de ideas, es oportuno señalar que, una vez hecho el procesamiento, análisis y reflexión sobre la información señalada en la primera fase, los resultados demuestran que la gobernabilidad para la gestión del territorio, es un punto álgido en el caso de estudio, osando a decir que no es una situación única del Estado Mérida, sino una tendencia palpable a nivel nacional.

En Venezuela desde hace algunos años se han dado cambios continuos en las políticas de gobierno, a los cuales no escapa la política de ordenación y desarrollo del territorio, que al parecer han interferido para concretarla (en su momento fue una política bandera para contribuir al desarrollo del país).

Esta circunstancia también trasciende hacia los actores afines a la ordenación y desarrollo del territorio, haciendo que se sensibilicen al respecto, lo cual parece evidenciarse en los pesos otorgados a los elementos de estudio de la gobernabilidad por el **equipo Ad Hoc**, (ver fórmula del VIG). Para el equipo, tiene relevancia especial la organización institucional/ legitimidad (elementos que van de la mano, puesto que los indicadores son comunes, ver cuadro 3.8 de la metodología), seguidos por igual valor de importancia la estabilidad, alineación institucional y materialización de la ordenación del territorio.

Ante ello y la duda de si los resultados son los más objetivos, se decidió validar los elementos y pesos de valoración de la gobernabilidad, así como en la territorialidad para hacer el proceso uniforme, mediante un panel de expertos mixto Venezuela- España y método Delphi. El propósito es balancear las fórmulas propuestas, depurando de circunstancias concretas del país de estudio y emplear las fórmulas de VIT y VIG bajo el nuevo esquema de valoración. Podrán verse ambos resultados que enriquecerán la investigación y que contribuyen tangencialmente, para una propuesta de modelo de gestión futura.

El procedimiento metodológico de esta segunda fase se explica a continuación:

#### Panel de Expertos Mixto Venezuela/ España

La conformación de un panel de expertos para la valoración de elementos de la territorialidad y gobernabilidad, obedece, a la necesidad de lograr un consenso sobre la base de criterios confiables, objetividad, manteniendo a su vez la rigurosidad académica.

Se estructuró un panel de expertos en ordenación y desarrollo del territorio, unos son actores del saber, es decir académicos de universidades; otros son funcionarios públicos, personal de instituciones con amplia experiencia laboral, que día a día se enfrentan con la realidad de la política pública bajo estudio; otros ejercen cargos de gobierno como alcaldes o diputados.



Se habla de un panel de *expertos mixto*, en vista de que los especialistas que integran el panel son 14 personas, de las cuales 6 son de Venezuela y 8 son de España, en ambos países se cuenta con los especialistas y perfiles descritos anteriormente. Los especialistas venezolanos, son los mismos que conformaron el *equipo Ad Hoc* de la primera fase, excepto por uno que no pudo contactarse. Entre la primera y segunda fase, hubo un año de diferencia para su realización.

En principio se consideró que el panel debería estar compuesto por 8 especialistas de cada país. Al hacer la propuesta a los especialistas para formar parte del panel de expertos, para Venezuela sólo se obtuvo respuesta positiva de 6, los otros 2 no respondieron. En el caso de España todos manifestaron su disposición a participar. Este panel en todo momento se mantuvo de forma anónima.

### Método Delphi

Delphi *“posibilita el proceso de consulta a partir de las respuestas de los/as expertos/as seleccionados/as... (el número no resulta relevante, no es lo importante del método, en clara diferencia con los métodos cuantitativos), que permiten obtener consensos y evidenciar diferencias de opinión, identificar tendencias y revelar deseos y expectativas de ocurrencia de sucesos”*. (Olalla y Farinós, 2015. P.426)

El método Delphi a su vez puede ser aplicado en la determinación perspectiva de la composición de un sistema, en el caso que los elementos a estudiar no sean conocidos o no hayan sido aplicados al objeto de estudio y se orienta a determinar la estructura del posible sistema o modelo a aplicar. (Moráguez, A. 2006). En éste caso particular se circunscribe a determinar los pesos e importancia de elementos que conforman el sistema de la valoración integrada de la territorialidad (VIT) y la gobernabilidad (VIG).

Así pues, a partir del panel de expertos seleccionado, en este caso 14 personas el procedimiento fue el siguiente:

- ✓ **Definición del objetivo** para el uso del método Delphi, dentro del contexto de la investigación. El objetivo fue:  
*“Validar y determinar la pertinencia de los elementos definidos para el análisis de la territorialidad y la gobernabilidad para la gestión de la ordenación del territorio, a través del panel de expertos y el método Delphi, por medio de asignación de pesos”*.
- ✓ **Elaboración del cuestionario**, estuvo constituido por una exposición de motivos, el objetivo señalado anteriormente, unas indicaciones y dos partes centrales de búsqueda de información, la primera sobre la territorialidad y la segunda abordó la gobernabilidad. Sobre una matriz se vaciaron los elementos a valorar para cada categoría (territorialidad y gobernabilidad); cada elemento se definió para uniformizar criterios, y adjunta una casilla para indicar su valoración; en las indicaciones se hizo hincapié en que la sumatoria de los elementos que conforman cada categoría de estudio, no podía exceder a 10 (la fórmula VIT Y VIG indica que la sumatoria de los



pesos no puede exceder a 1, pero en el cuestionario se indicó 10 para un manejo cómodo de las valores). La siguiente imagen muestra un segmento de presentación del cuestionario (Anexo 2, cuestionario completo).

TERRITORIALIDAD		
<i>"Es la acción y ejercicio del poder que se emprende por parte de los ocupantes de un espacio dado, que han establecido relaciones con el mismo, generando sentido de identidad, pertenencia, control, promoción y hasta ideologías propias. La territorialidad dentro de un territorio, legalmente la ejerce el Estado, pues tiene las competencias para ejercer el poder, a través de instrumentos, mecanismos y actores sociales".</i>		
Elemento	Definición	Peso Asignado
Identidad	<i>"Es el conjunto de rasgos propios de un territorio, que pueden ser de índole físico natural, socioeconómico – cultural, así como político institucional, de los cuales sus habitantes y sociedad son conscientes, por tanto, lo convierte en un territorio particular y distinto a los demás. La identidad de un territorio se constituye en función de la historia y realidades del contexto, a su vez, es colectiva puesto que es un espacio compartido por la sociedad".</i>	
Pertenencia	<i>"Considerando al territorio como contexto, la pertenencia se refiere al grupo de personas que habitan, se sienten parte y arte de un espacio geográfico, donde se comparten valores que contribuyen a fortalecer la identidad y se establecen normas. Cuando el sentido de pertenencia está presente, se resaltan aspectos de un territorio, aun cuando existan conflictos en el mismo".</i>	
Cultura	<i>"La cultura dentro del marco del enfoque territorial, puede interpretarse como el conjunto de conocimientos, ideas, tradiciones y costumbres que practican los habitantes de un territorio, y que por tanto caracterizan al mismo".</i>	
Control	<i>"El control dentro de la territorialidad, se refiere a la capacidad de inspeccionar y comprobar que las acciones de intervención sobre el territorio, se realicen como fueron previstas, considerando las potencialidades, limitaciones, identidad, cultura de acuerdo a la concepción endógena, local y con la normativa que rige la materia".</i>	
Reglas del Juego	<i>"Las reglas del juego, se refiere a la normativa legal vigente que regula aspectos relacionados con la territorialidad y demarcación de territorios". (Méndez, 2014)</i>	
<b>Total</b>		$\Sigma= 10$

- ✓ Se hizo una **primera consulta**, en la que se fijó un plazo de 15 días para la entrega de las respuestas.
- ✓ La **segunda consulta** se hizo una semana posterior a la entrega de la primera. También tuvo un plazo de 15 días, el cuestionario fue el mismo, sólo se anexo los resultados de la primera consulta, para su visualización y consideración, a efectos de que todos los miembros del panel pudiesen tener idea de las tendencias según el país.

El efecto que se intentó provocar es repensar y sincerar los valores dados, pues aun y cuando la brecha no es tan distante entre los expertos españoles y venezolanos, hubo elementos con asignación de valores cero (0) en algunos casos, no por considerarlos irrelevantes, sino que, de acuerdo al criterio de los expertos, formaban parte de otros elementos valorados. La comprensión del porqué de cada valor fue posible, gracias a las observaciones y aportaciones hechas por los expertos. A continuación, se presentan los resultados de la primera y segunda consulta:





PANEL DE EXPERTOS

VALORACIÓN DE ELEMENTOS DE LA TERRITORIALIDAD

EXPERTOS	Identidad		Pertenencia		Cultura		Control		Reglas del Juego		ΣTotal
Venezuela 01	3	3	2	3	3	2	1	1	1	1	20
Venezuela 02	3	3	3	3	1,5	1,5	1,5	1,5	1	1	20
Venezuela 03	3	3	3	2	1	3	2	1	1	1	20
Venezuela 04	1,5	1	1,5	1	2	2	2,5	3	2,5	3	20
Venezuela 05	1	1	3	3	1	1	2	2	3	3	20
Venezuela 06	2,5	3	2,5	3	1,5	1	3	2,5	0,5	0,5	20
España 07	2	2	3	3	2	2	2	2	1	1	20
España 08	3	3	2	3	2	1	2	1,5	1	1,5	20
España 09	3	3	3	2	2	2	1	1	1	2	20
España 10	2	2,5	2	2	2	2	2	2	2	1,5	20
España 11	3	3	2	2	3	2,5	1	1,5	1	1	20
España 12	1	1	3	3	1	1	3	3	2	2	20
España 13	3	3	4	4	0	0	0	0	3	3	20
España 14	2	2	1	1,5	3	2,5	2	2	2	2	20

I Ronda de Consulta

II Ronda de Consulta

Fuente: Elaboración propia

PANEL DE EXPERTOS

VALORACION DE ELEMENTOS DE LA GOBERNABILIDAD

EXPERTOS	Reglas del Juego		Org. Institucional		Correspons.		Alin. Instit.		Partic. Comp S		Legitimidad		Estabilidad		Mat. OT		ΣTotal	
Venezuela 01	1	2	2	2	1	1	1	1	2	2	1	1	1	0	1	1	20	
Venezuela 02	1,5	1,5	1,5	1	1,5	1,5	1	1	1	1,5	1,5	1	1	1,5	1	1	20	
Venezuela 03	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	20	
Venezuela 04	2	2	1,5	1	1	1	0,5	0,5	2	2	1,5	2	1	1	0,5	0,5	20	
Venezuela 05	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	
Venezuela 06	1	1,5	2	2	0,5	0,5	1,5	1	2	2	1	1	1	1	1	1	20	
España 07	1	1	2	2	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	20	
España 08	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	20	
España 09	2	2	2	3	1	1	0	0	1	2	2	1	2	0	0	2	0	20
España 10	1,25	1,5	1,25	1,5	1,25	1	1,25	1	1,25	1,5	1,25	1	1,25	1,5	1,25	1	20	
España 11	1	1	0,5	1	1	1	1,5	1,5	2	2	0,5	1	1,5	1,5	2	1	20	
España 12	2	2	2	2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1,5	1,5	2,5	2,5	20	
España 13	0	0	1	1	2	2	1	1	2	2	0	0	4	4	0	0	20	
España 14	2	1,25	1	1	1	1,25	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1,5	20	

I Ronda de Consulta

II Ronda de Consulta

Fuente: Elaboración propia

En la sumatoria los valores por experto suman 20 y no 10, porque el sistema está sumando los 10 de la primera y segunda consulta.

- ✓ **Determinación del nivel consenso**, se usó la fórmula de Moráguez (2006) sobre los resultados de la primera y segunda vuelta en el método Delphi, obteniendo un número porcentual que permite observar la aceptación en relación a los elementos. La fórmula es la siguiente:



$$C = \left[ 1 - \left( \frac{V_n}{V_t} \right) \right] * 100$$

Dónde:

C= coeficiente de concordancia.

Vn= Votos Negativos (=0, señalados en los cuadros de valoración)

Vt= Votos Totales

Regla de decisión: si  $C \geq 75\%$  se considera que hay consenso.

Así, tras la aplicación de la fórmula y la regla de decisión, los resultados apuntan a que hay consenso en la primera y segunda consulta, en relación a los elementos propuestos para la gobernabilidad y la territorialidad, contribuyendo a validar los elementos del diseño metodológico, tal como se muestra en las tablas siguientes:

#### Determinación del Nivel de Consenso (NC) Territorialidad

Elementos	NC I Consulta	NC II Consulta
Identidad	100	100
Pertenencia	100	100
Cultura	92,86	92,86
Control	92,86	92,86
Reglas del Juego	100	100

Fuente: Cálculos propios, usando fórmula de Moráquez (2006)

Es conveniente señalar que, el elemento cultura y control no tienen el 100% de consenso, no porque se consideren irrelevantes dentro de la territorialidad, la causa es que el experto asume que “*la cultura forma parte directa de la identidad*” y el control “debería tener un peso mayor en relación directa y derivada del sentido de pertenencia”. La observación es válida, pero a efectos de la investigación se considera pertinente que estos aspectos sean evaluados por separado, pues la cultura vista como aspecto aparte, permite ver la inclusión de los habitantes de un territorio para que las características que le identifican, se preserven dentro de las nuevas acciones que intervienen el territorio.

Por otro lado, el control, aunque guarda indudablemente relación con la pertenencia, al estudiarlo por separado, permite determinar el grado de intervención de los habitantes de un territorio no sólo en el diseño de acciones, sino en el seguimiento para que se lleven a la práctica social, estando directamente relacionado con el actuar de acuerdo a la normativa establecida.



### Determinación del Nivel de Consenso (NC) Gobernabilidad

Elementos	NC I Consulta	NC II Consulta
Reglas del Juego	92,86	92,86
Organización Inst	100	100
Corresponsabilidad	100	92,86
Alineación Instuc.	92,86	100
Particip. y Compr. S	100	100
Legitimidad	92,86	92,86
Estabilidad	92,86	85,71
Mater. OT	92,86	85,71

Fuente: Cálculos propios, usando fórmula de Moráquez (2006)

En el caso de la gobernabilidad, los niveles de consenso por elemento están por arriba de la regla de decisión para considerar que hay consenso. Aun así, es pertinente señalar que, los elementos que no alcanzan el 100% obedecen a dos razones: la primera, porque no los consideran sustantivos para el estudio, tal es el caso de los elementos reglas del juego, estabilidad y materialización de la ordenación del territorio.

La segunda razón es por “*superposición*” de elementos; un experto explica razonablemente, que la corresponsabilidad, forma parte y tiene relación directa con la participación y compromiso social (esta observación fue considerada). También expone que las reglas del juego tienen relación con la legitimidad. Se hace la observación de que las reglas del juego y la organización institucional parecen sinónimas. No obstante, se mantiene el estudio por separado, pues el conocer la normativa (reglas del juego), ayuda a comprender si hay la organización institucional y buen funcionamiento.

Cuando el nivel de consenso está en el orden de 92% se corresponde con un especialista en desacuerdo. El 85% equivale a dos especialistas que han valorado en cero (0) el elemento.

- ✓ **Procesamiento de los datos de la primera y segunda consulta**, a efectos de hallar los nuevos pesos de los elementos y sustituirlos en las fórmulas de VIT y VIG, en primer lugar, se hizo una transformación de los datos, dividiendo su valor entre 10, para que el número oscile entre 0 y 1, valores estos previstos en la fórmula del VIT y VIG, pues la sumatoria de los pesos no puede exceder a uno (1). En el cuestionario se indicó que la sumatoria no podía ser mayor a 10, allí se consideró que los números enteros serían más fáciles de manejar para los expertos.



Resultados Procesados I Consulta. Territorialidad											
EXPERTOS	Identidad	Valor Usar	Pertenencia	Valor Usar	Cultura	Valor Usar	Control	Valor Usar	Reglas del Juego	Valor Usar	ΣTotal
Venezuela 01	3	0,3	2	0,2	3	0,3	1	0,1	1	0,1	1
Venezuela 02	3	0,3	3	0,3	1,5	0,15	1,5	0,15	1	0,1	1
Venezuela 03	3	0,3	3	0,3	1	0,1	2	0,2	1	0,1	1
Venezuela 04	1,5	0,15	1,5	0,15	2	0,2	2,5	0,25	2,5	0,25	1
Venezuela 05	1	0,1	3	0,3	1	0,1	2	0,2	3	0,3	1
Venezuela 06	2,5	0,25	2,5	0,25	1,5	0,15	3	0,3	0,5	0,05	1
España 07	2	0,2	3	0,3	2	0,2	2	0,2	1	0,1	1
España 08	3	0,3	2	0,2	2	0,2	2	0,2	1	0,1	1
España 09	3	0,3	3	0,3	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1
España 10	2	0,2	2	0,2	2	0,2	2	0,2	2	0,2	1
España 11	3	0,3	2	0,2	3	0,3	1	0,1	1	0,1	1
España 12	1	0,1	3	0,3	1	0,1	3	0,3	2	0,2	1
España 13	3	0,3	4	0,4	0	0	0	0	3	0,3	1
España 14	2	0,2	1	0,1	3	0,3	2	0,2	2	0,2	1
Sumatoria		3,3		3,5		2,5		2,5		2,2	14
Promedio		0,24		0,25		0,18		0,18		0,16	1
Desv. Estand		0,077032889		0,07844645		0,08707708		0,08254203		0,08287419	

Fuente: Cálculos propios.

Resultados Procesados II Consulta. Territorialidad											
EXPERTOS	Identidad	Valor Usar	Pertenencia	Valor Usar	Cultura	Valor Usar	Control	Valor Usar	Reglas del Juego	Valor Usar	ΣTotal
Venezuela 01	3	0,3	3	0,3	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1
Venezuela 02	3	0,3	3	0,3	1,5	0,15	1,5	0,15	1	0,1	1
Venezuela 03	3	0,3	2	0,2	3	0,3	1	0,1	1	0,1	1
Venezuela 04	1	0,1	1	0,1	2	0,2	3	0,3	3	0,3	1
Venezuela 05	1	0,1	3	0,3	1	0,1	2	0,2	3	0,3	1
Venezuela 06	3	0,3	3	0,3	1	0,1	2,5	0,25	0,5	0,05	1
España 07	2	0,2	3	0,3	2	0,2	2	0,2	1	0,1	1
España 08	3	0,3	3	0,3	1	0,1	1,5	0,15	1,5	0,15	1
España 09	3	0,3	2	0,2	2	0,2	1	0,1	2	0,2	1
España 10	2,5	0,25	2	0,2	2	0,2	2	0,2	1,5	0,15	1
España 11	3	0,3	2	0,2	2,5	0,25	1,5	0,15	1	0,1	1
España 12	1	0,1	3	0,3	1	0,1	3	0,3	2	0,2	1
España 13	3	0,3	4	0,4	0	0	0	0	3	0,3	1
España 14	2	0,2	1,5	0,15	2,5	0,25	2	0,2	2	0,2	1
Autosuma		3,35		3,55		2,35		2,4		2,35	14
Promedio		0,24		0,25		0,17		0,17		0,17	1
Desv. Estand.		0,083616734		0,07957649		0,07992098		0,08254203		0,08459665	

Fuente: Cálculos propios.



Seguidamente se hicieron las operaciones de sumatoria, promedio y desviación estándar, el resultado de éste último parámetro permitió determinar que, entre el conjunto de datos dados por los especialistas para cada uno de los elementos, con respecto al promedio, la dispersión es mínima, lo que corrobora los resultados del nivel de consenso. Este proceso se puede observar en las tablas anteriores.

Finalmente, para determinar los nuevos pesos para los elementos de la territorialidad, se tomaron los promedios de la primera y segunda consulta para cada uno de los elementos, se sumaron y nuevamente se obtuvo un dato promedio, que será el peso que se sustituirá en la fórmula del valor integrado de la territorialidad (VIT).

Se consideró que las reglas del juego en la territorialidad, es un aspecto importante a evaluar tal como lo señalan también los expertos (el análisis del punto comprende el capítulo IV), pero no se considera dentro de la fórmula del VIT, por cuanto las leyes vigentes relacionadas con ordenación del territorio se abordan en la gobernabilidad, estando allí ya inmerso el punto. Ante ésta consideración el valor promedio resultante de dicho elemento se divide entre los 4 elementos restantes, para hacer una repartición equilibrada y no favorecer ningún elemento en particular, pues se estaría alterando los resultados reales brindados por el panel. Así, a diferencia de los pesos del equipo Ad Hoc que eran todos uniformes (0.25), **los nuevos pesos de la territorialidad son:**

Identidad ( $w_i$ )= 0,28	Cultura ( $w_{cu}$ )= 0,21
Pertenencia ( $w_p$ )= 0,29	Control ( $w_{co}$ )= 0,22

La sumatoria=1

Los cuadros siguientes señalan el procesamiento de datos para la primera y segunda consulta de la gobernabilidad. Al igual que en la territorialidad, se tiene que los valores de la desviación estándar son mínimos en relación al promedio del dato por elemento, lo que confirma el nivel de consenso sobre la importancia de los elementos de estudio.

Para determinar los nuevos pesos de los elementos, el procedimiento consistió en generar un nuevo promedio, de las medias obtenidas en las dos consultas al panel de expertos. Los valores marcados en rojo, se corresponden con la organización institucional y la legitimidad, elementos que se unieron para la búsqueda y procesamiento de la información como se explicó en la primera fase, los valores del par de elementos mencionados se sumaron para generar un solo dato, tal como está expresado en la fórmula del valor integrado de la gobernabilidad (VIG). Para tener una visión comparativa del panel de expertos mixto y el equipo Ad Hoc (primera fase), en la siguiente tabla están ambos resultados.



Resultados Procesados I Consulta. Gobernabilidad

EXPERTOS	Reglas del Juego	Valor Usar	Org. Institu.	Valor Usar	Correspons.	Valor Usar	Alin. Instit.	Valor Usar	Partic. Comp	Valor Usar	Legitimidad	Valor Usar	Estabilidad	Valor Usar	Mat. OT	Valor Usar	ΣTotal
Venezuela 01	2	0,2	2	0,2	1	0,1	1	0,1	2	0,2	1	0,1	0	0	1	0,1	1
Venezuela 02	1,5	0,15	1	0,1	1,5	0,15	1	0,1	1,5	0,15	1	0,1	1,5	0,15	1	0,1	1
Venezuela 03	1	0,1	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,1	2	0,2	1	0,1	1
Venezuela 04	2	0,2	1	0,1	1	0,1	0,5	0,05	2	0,2	2	0,2	1	0,1	0,5	0,05	1
Venezuela 05	2	0,2	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1
Venezuela 06	1,5	0,15	2	0,2	0,5	0,05	1	0,1	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1
España 07	1	0,1	2	0,2	1	0,1	1	0,1	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1
España 08	1	0,1	1	0,1	1	0,1	2	0,2	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1
España 09	2	0,2	3	0,3	0	0	1	0,1	2	0,2	2	0,2	0	0	0	0	1
España 10	1,25	0,125	1,5	0,15	1	0,1	1	0,1	1,5	0,15	1	0,1	1,5	0,15	1	0,1	1
España 11	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1,5	0,15	2	0,2	1	0,1	1,5	0,15	1	0,1	1
España 12	2	0,2	2	0,2	0,5	0,05	0,5	0,05	0,5	0,05	0,5	0,05	1,5	0,15	2,5	0,25	1
España 13	0	0	1	0,1	2	0,2	1	0,1	2	0,2	0	0	4	0,4	0	0	1
España 14	2	0,2	1	0,1	1,25	0,125	1	0,1	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1
Sumatoria		2,03		2,25		1,38		1,45		2,35		1,45		1,80		1,30	14
Promedio		0,14		0,16		0,10		0,10		0,17		0,10		0,13		0,09	1
Desv Estand.		0,06058891		0,062568644		0,0464761		0,0365023		0,0504104		0,0498624		0,0955033		0,058366	

Resultados Procesados II Consulta. Gobernabilidad

EXPERTOS	Reglas del Juego	Valor Usar	Org. Institu.	Valor Usar	Correspons.	Valor Usar	Alin. Instit.	Valor Usar	Partic. Comp	Valor Usar	Legitimidad	Valor Usar	Estabilidad	Valor Usar	Mat. OT	Valor Usar	ΣTotal
Venezuela 01	1	0,1	2	0,2	1	0,1	1	0,1	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1
Venezuela 02	1,5	0,15	1,5	0,15	1,5	0,15	1	0,1	1	0,1	1,5	0,15	1	0,1	1	0,1	1
Venezuela 03	1	0,1	2	0,2	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1
Venezuela 04	2	0,2	1,5	0,15	1	0,1	0,5	0,05	2	0,2	1,5	0,15	1	0,1	0,5	0,05	1
Venezuela 05	2	0,2	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1
Venezuela 06	1	0,1	2	0,2	0,5	0,05	1,5	0,15	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1
España 07	1	0,1	2	0,2	1	0,1	1	0,1	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1
España 08	1	0,1	1	0,1	1	0,1	2	0,2	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1
España 09	2	0,2	2	0,2	1	0,1	0	0	2	0,2	1	0,1	0	0	2	0,2	1
España 10	1,25	0,125	1,25	0,125	1,25	0,125	1,25	0,125	1,25	0,125	1,25	0,125	1,25	0,125	1,25	0,125	1
España 11	1	0,1	0,5	0,05	1	0,1	1,5	0,15	2	0,2	0,5	0,05	1,5	0,15	2	0,2	1
España 12	2	0,2	2	0,2	0,5	0,05	0,5	0,05	0,5	0,05	0,5	0,05	1,5	0,15	2,5	0,25	1
España 13	0	0	1	0,1	2	0,2	1	0,1	2	0,2	0	0	4	0,4	0	0	1
España 14	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	2	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1
Sumatoria		1,88		2,18		1,58		1,43		2,28		1,33		1,73		1,63	14
Promedio		0,13		0,16		0,11		0,10		0,16		0,09		0,12		0,12	1
Desv. Stand.		0,06013378		0,052052647		0,0446676		0,0485009		0,0543758		0,0394415		0,0868599		0,063251	

Fuente: Cálculos propios





Los nuevos pesos de la gobernabilidad son los sombreados, en la tabla se observan las diferencias de pesos asignados en el equipo Ad Hoc y panel de expertos mixto.

Elementos de la Gobernabilidad	Pesos Panel de Expertos Mixto	Pesos Equipo Ad Hoc
Reglas del Juego	0.14	0.05
Organización Institucional/Legitimidad	0.26	0.25
Corresponsabilidad	0.11	0.05
Alineación Institucional	0.09	0.2
Participación y Compromiso social	0.17	0.05
Estabilidad	0.13	0.2
Materialización de OT	0.10	0.2
Sumatoria	1	1

Fuente: Cálculos propios

Dentro de las observaciones realizadas por el panel de expertos, está que las reglas del juego y la organización institucional parecen sinónimas; también, que las reglas del juego tienen relación con la legitimidad. Las dos observaciones tienen fundamento, en vista de que la legitimidad y la organización institucional tienen que ver con competencias, establecidas en la normativa. Sin embargo, en éste caso la organización institucional se aborda por separado, ya que, una cosa es lo dicta la norma y otra la realidad de las instituciones para cumplirla, por tanto, repercute en la gestión de la ordenación del territorio. La legitimidad y organización institucional se unieron, puesto que comparten indicador.

Otra observación realizada por el panel es, que la participación y compromiso social se intercepta con la corresponsabilidad, lo cual es totalmente cierto. Al observar los indicadores usados para ambos elementos, se sinceró la situación y se elimina de la fórmula del VIG el elemento corresponsabilidad (para esta segunda fase), ya que, los indicadores de dicho elemento están implícitos en los de la participación y compromiso social.

Frente a esta decisión, el peso otorgado a la corresponsabilidad, se suma al de la participación y compromiso social, pasando a ser el elemento con mayor peso, seguido por la organización institucional.

El aporte sustantivo de la segunda fase, se resume en una nueva expresión matemática para el VIG, que es la siguiente:

Valoración Integrada de la Gobernabilidad Modificada (VIGM)

$$\text{VIGM} = \left[ \begin{array}{l} (R_j \times wr_j) + (O_iL \times woiL) + (A_i \times wai) + \\ (Pcs \times wpcs) + (E \times we) + (M \times wm) \end{array} \right]$$



Dónde:

Elementos de la Gobernabilidad	
Rj= Reglas del juego	wrj= (0,14) Peso de las Reglas del juego
OiL= Organización Institucional/ Legitimidad	woiL= (0,26) Peso de la Organización Institucional/ Legitimidad
Ai= Alineación institucional	wai= (0,09) Peso de la Alineación institucional
Pcs= Participación y compromiso social	wpcs= (0,28) Peso de la Participación y compromiso social
E= Estabilidad	we= (0,13) Peso de la Estabilidad
M= Materialización de la política de ordenación y desarrollo del territorio	wm= (0,10) Peso de la Materialización de la política de ordenación y desarrollo del territorio
$\Sigma w = 1$ La sumatoria de los pesos no debe exceder a 1.	

- ✓ **Aplicación del procedimiento VIT/VITM y VIG/VIGM, análisis de la realidad e interpretación de los resultados** por municipios de estudio. Se presenta en la siguiente sección de forma detallada.

#### **Comentarios finales sobre la metodología del procesamiento de información**

Se considera que la conformación del panel de expertos mixto y el método Delphi, contribuyó a validar los elementos de evaluación propuestos para el estudio de la territorialidad y la gobernabilidad.

Los nuevos pesos de los elementos de la territorialidad que surgen de la segunda fase, denotan que hubo un repensar de la significancia de ellos, dentro del contexto de estudio. La identidad y pertenencia se consideran aspectos importancia para la categoría.

En la gobernabilidad, la organización institucional/legitimidad se sigue manteniendo como uno de los elementos que mayor peso e influencia tienen para la gestión de la ordenación y desarrollo del territorio. Por tanto, es un elemento de importancia común para la gestión, independientemente de la situación particular que exista en un territorio o país.

La participación y compromiso social, ha pasado a ser el elemento de mayor peso. La diferencia entre el peso adjudicado por equipo Ad Hoc y el panel de expertos mixto, es sustancial. La segunda fase permitió sincerar la importancia del elemento, sobre todo para los expertos venezolanos, quienes, a un año de haber hecho una primera valoración, señalan en sus observaciones que éste ha sido un factor determinante para materializar la política de Ordenación y desarrollo del territorio a nivel local.



## V.2 La Realidad del Municipio Alberto Adriani. Subregión Panamericana- Planicie Surlacustre.

### V.2.1 Caracterización Geográfica General.

El municipio se encuentra emplazado en la subregión Zona Panamericana- Planicie Sur Lacustre junto con 6 municipios más (Figura 5.1). La subregión está envuelta por las vertientes de la serranía y el espejo de agua del Lago de Maracaibo, su abierta planicie da cabida al asentamiento de comunidades, ciudades y pueblos dinámicos en movilidad de bienes y personas.



Figura 5.1. Subregión Zona Panamericana- Planicie Surlacustre. Estado Mérida, Venezuela. Fuente: Méndez, Et al, (2011).

Esta región es un banco de oportunidades para el desarrollo de inversión, atractiva a la gente emprendedora. Es zona estratégica para la producción de alimentos, bienes y servicios. Es tierra caracterizada por el elevado aporte de la producción de plátano, frutas tropicales, cacao, cereales, carne y leche que busca consolidar reconocidas cadenas agroindustriales. A la vez, se aprovechan los beneficios que le proporcionan atractivos turísticos locales.

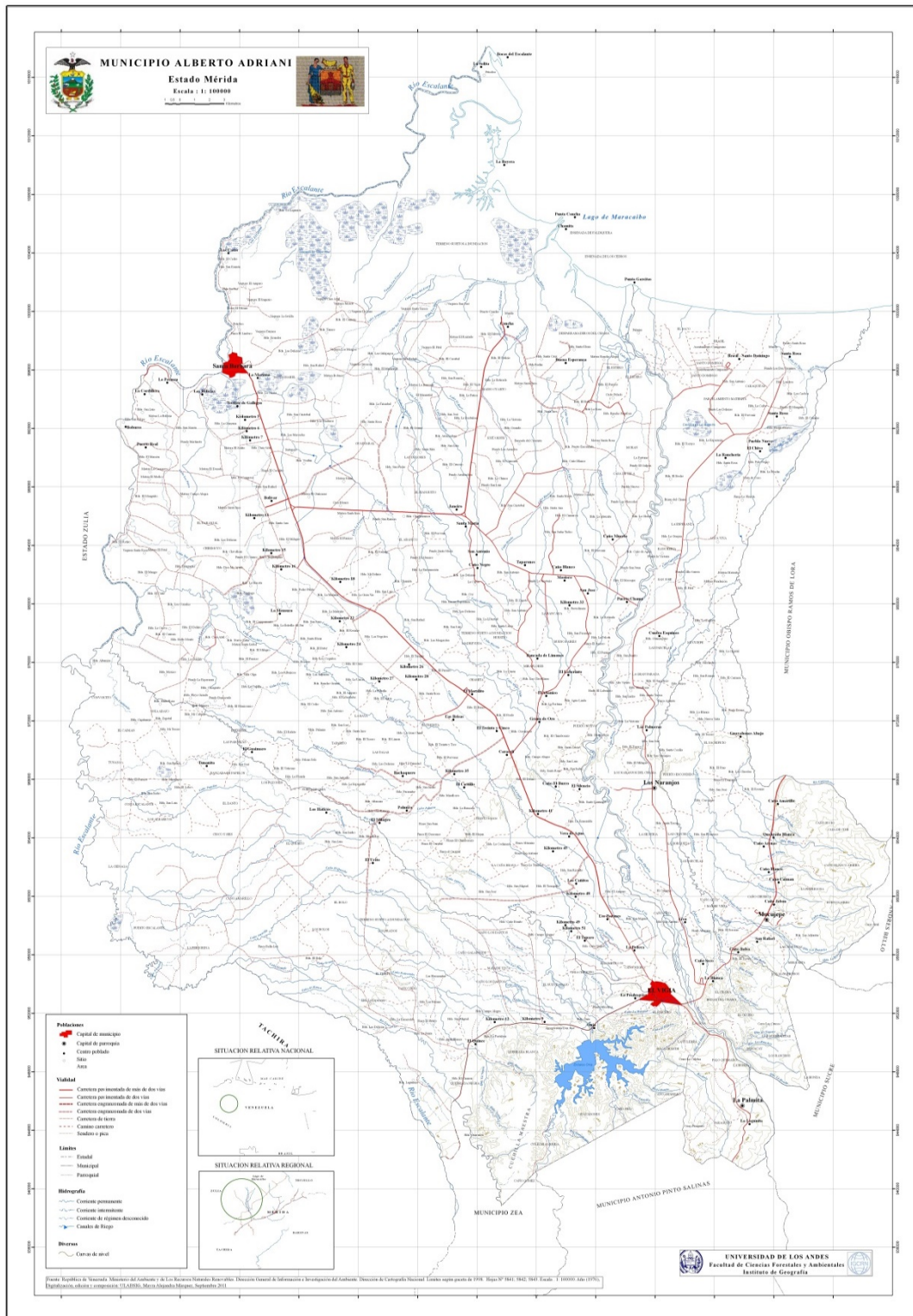


Figura 5.2 Mapa Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela. Fuente: Laboratorio ULA-SIG. 2015





El municipio **Alberto Adriani**, está localizado dentro del contexto del Estado Mérida al Oeste de la Capital, entre el piedemonte andino y la planicie aluvial de la Cuenca del Lago de Maracaibo, se corresponde con las coordenadas UTM 940255 y 1018098 metros Norte, 197781 y 196781 metros Este.

**Cuadro 5.3 Datos de Interes del Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida- Venezuela.**

Municipio: Alberto Adriani	Capital: El Vigía	Estado: Mérida
Sub Región: Panamericana Planicie Surlacustre		Superficie del Municipio: 785 Km <sup>2</sup>
Superficie de la Subregión: 3.588 Km <sup>2</sup>		Población al Censo del 2011 Total: 132.681 Habitantes / 16,0% del total del Estado
		Población Urbana= 122.716 Hab. (92,48%)
		Población Rural= 9.965 Hab (7,52%)
		Proyecciones de Población: (Habitantes)
		2015: 151.162
		2020: 165.458
		2025: 178,983
		
		
		

Fuente: INE 2011. Elaboración Propia

El Vigía, capital del municipio Alberto Adriani, tiende a constituir la segunda área metropolitana merideña por su estratégica localización, su condición geopolítica, intensas relaciones funcionales, disponibilidad de terrenos para el urbanismo, el aeropuerto Juan Pablo Pérez Alfonso, el empuje de actividades económicas, el potencial de recursos agropecuarios, los núcleos universitarios, los grupos empresariales, el centro de distribución de combustible del Km 15, pero aun cuando tiende a consolidar su jerarquía, el desorden urbanístico lo desborda y el deterioro de viviendas y edificaciones es evidente, el crecimiento le gana la carrera a los servicios sociales, a la vialidad y la construcción de viviendas, a los espacios de recreación, a la pulcritud y señalética. La pobreza afecta a muchos hogares, la ausencia de nuevas obras es evidente y la inseguridad es alarma roja. (Méndez Et al 2011).



## V.2.2 Actores Involucrados en el estudio del municipio Alberto Adriani.\*

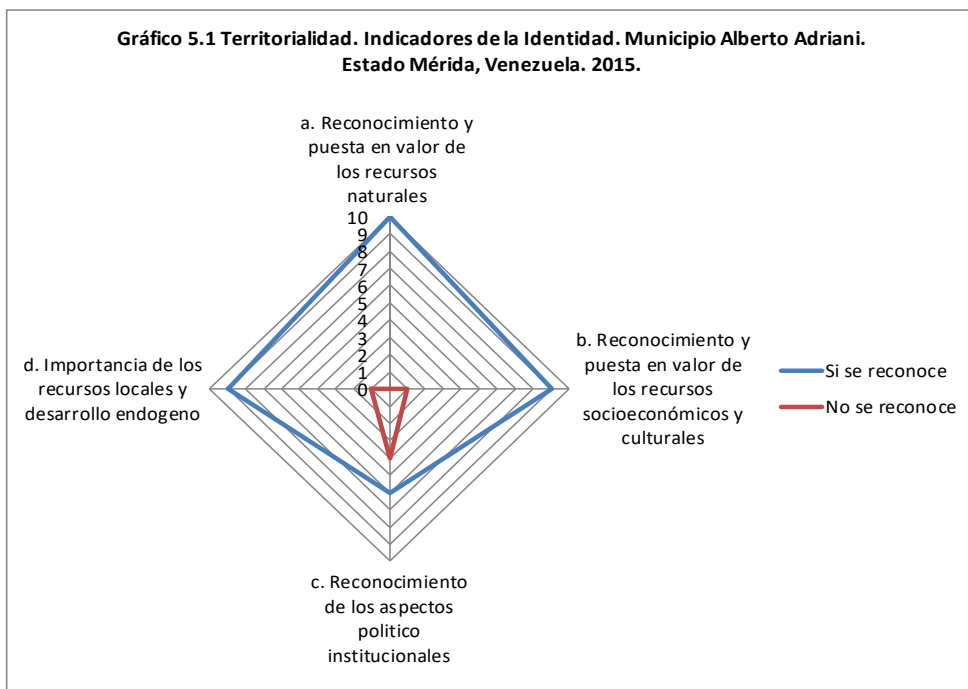
- 1) Oficina de Desarrollo y Ordenación del Territorio - Alcaldía
- 2) Oficina de Catastro – Alcaldía
- 3) Oficina de Planificación Urbana – Alcaldía
- 4) Universidad de Los Andes
- 5) Instituto Municipal de la Vivienda
- 6) Representante Municipal de Consejos Comunales
- 7) Representante Asociación de Productores Ganaderos
- 8) Representante Asociación de Productores Frutícolas
- 9) Corpoandes. Ministerio del Poder Popular para la Planificación.
- 10) Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda (Dirección de Planificación y Ordenación Ambiental)

\*El número de actores es numerado de forma continua en los 5 municipios

## V.2.3 Análisis de la Territorialidad

La territorialidad comprende el vínculo que existe entre los ocupantes y el territorio que habitan, de allí se derivan una serie de elementos como identidad, pertenencia, cultura, control los cuales se supone repercuten en la acción y ejercicio del poder, por tanto, incide también en el emprendimiento de políticas públicas tales como la ordenación y desarrollo de un territorio.

**Valor Integrado de la Territorialidad (VIT)= 2,71 Bueno**  
**Valor Integrado de la Territorialidad Modificado (VITM)= 2,81 Bueno**



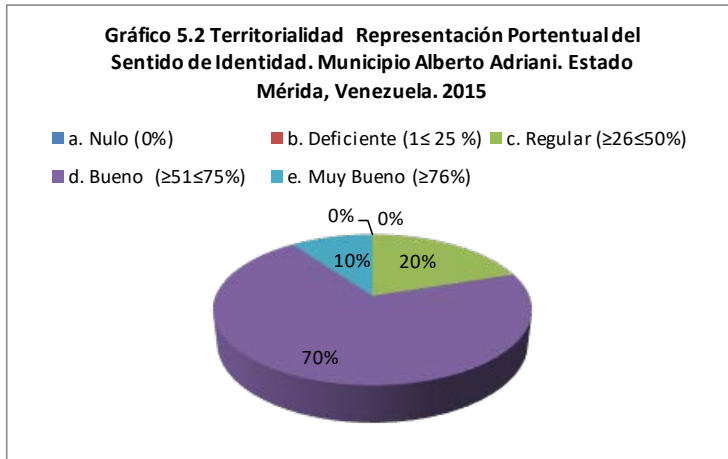
**Valor de Identidad**

VI= 3,4

Muy Bueno

Fuente: Elaboración propia

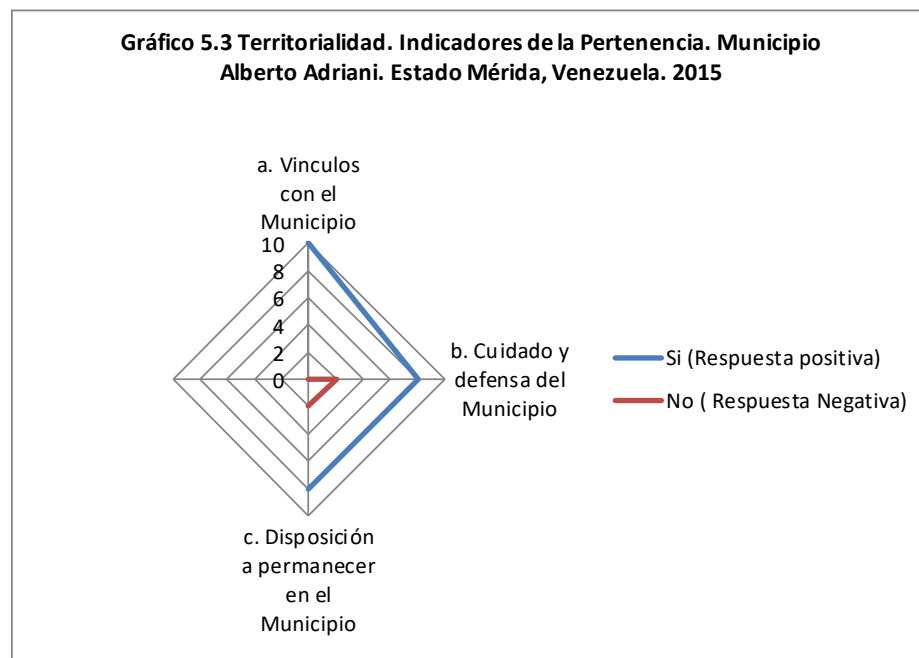




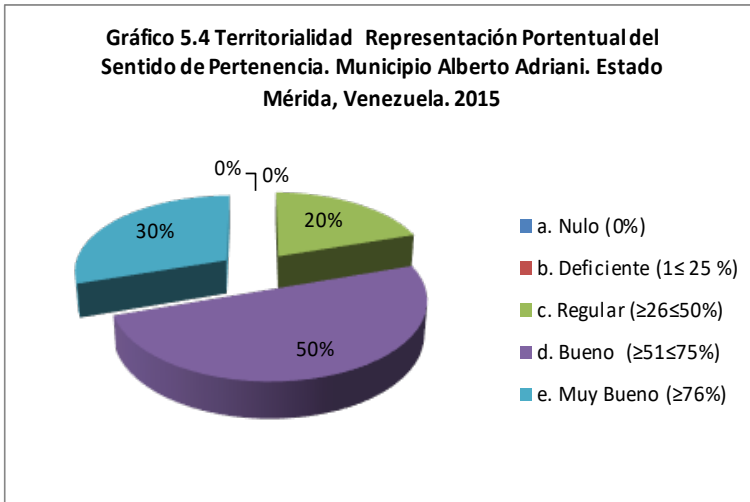
Al observar los valores por elemento, es evidente que dentro del municipio hay un vínculo consolidado entre quienes allí viven y trascienden para con el espacio que habitan. Los resultados obtenidos de la identidad (3,4) y el sentido de pertenencia (3,46) ubicados en el rango de muy bueno, así lo demuestran (gráficos 5.1 y 5.3 respectivamente)

En el elemento identidad, hay un reconocimiento y puesta en valor de los recursos físico naturales, socioeconómicos y culturales, se da importancia a los rasgos locales, se comprende que el desarrollo endógeno es una opción para mejorar. Pero hay un indicador que hace mella para mantener el equilibrio deseado, porque los aspectos político institucionales no están bien valorados, ello demuestra que, aun cuando hay conocimiento e interés por el territorio, no lo hay por lo político institucional, según la información obtenida de las entrevistas se debe al descontento del actuar de las instituciones.

**Valor de Pertenencia**  
VP= 3,46  
Muy Bueno



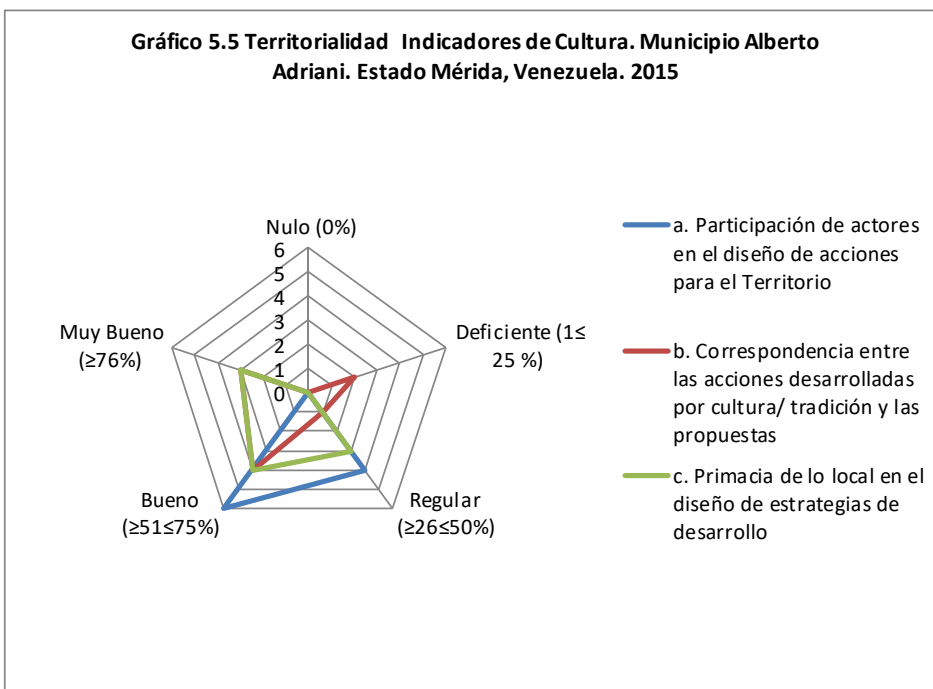
Fuente: Elaboración propia



Los entrevistados manifiestan que hay sentido de pertenencia, vínculos con el municipio y la disposición a permanecer es predominantemente buena; reconocen que existen oportunidades para el desarrollo de actividades económicas que deben aprovecharse.

Fuente: Elaboración propia

La cultura (2,8), se cataloga como buena de acuerdo a los rangos establecidos. Refleja que los actores del territorio no sólo se limitan a ocupar el espacio, reconocer y valorar los recursos que tienen en diferentes ámbitos, sino que también, forman parte activa para el diseño de acciones de intervención sobre el territorio y su desarrollo, dándole primacía a lo local.

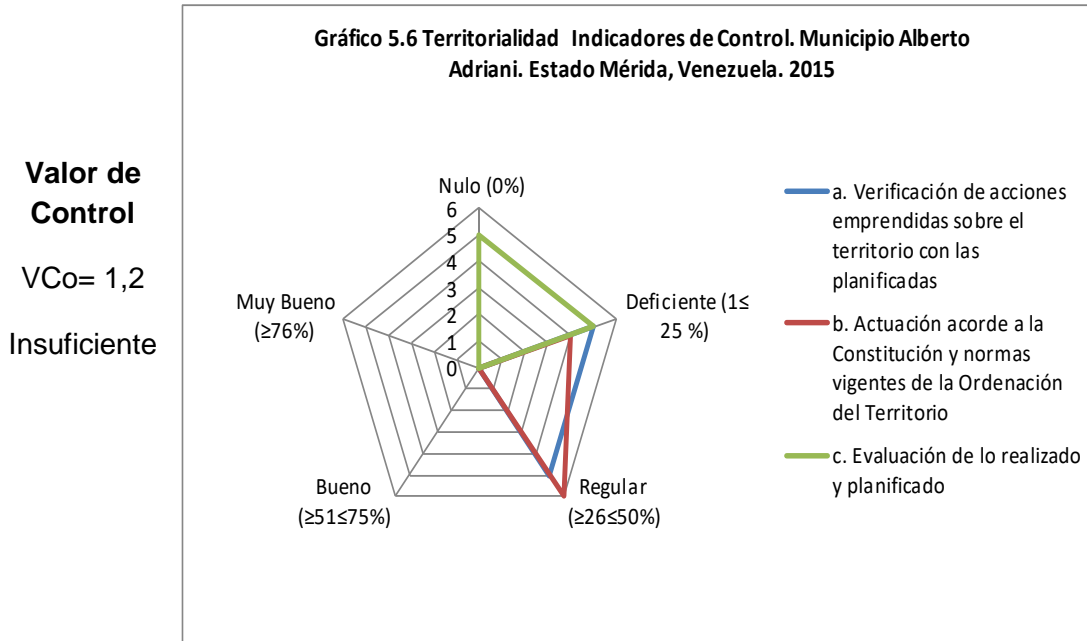


**Valor de Cultura**

VCu= 2,8

Bueno

Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia.

De los elementos que conforman la territorialidad, sólo hay uno calificado como deficiente, se corresponde con el Control (1,2), ya que, según los indicadores de verificación y evaluación (seguimiento) de las acciones propuestas para el territorio y su desarrollo, la valoración varía entre nula y deficiente, lo que se traduce en que, dentro del proceso de planificación y desarrollo del territorio, se llegan a establecer acciones, pero luego no hay el proceso de seguimiento de las mismas, por tanto no hay garantía, y ello se solapa con el indicador de actuación de acuerdo a la normativa, puesto que no se cumple con lo establecido, lo que se corresponde con el descontento señalado.

#### V.2.4 Análisis de la Gobernabilidad

**Valor Integrado de la Gobernabilidad (VIG)= 1,49 Insuficiente**  
**Valor Integrado de la Gobernabilidad Modificado (VIGM)= 1,51 Bueno**

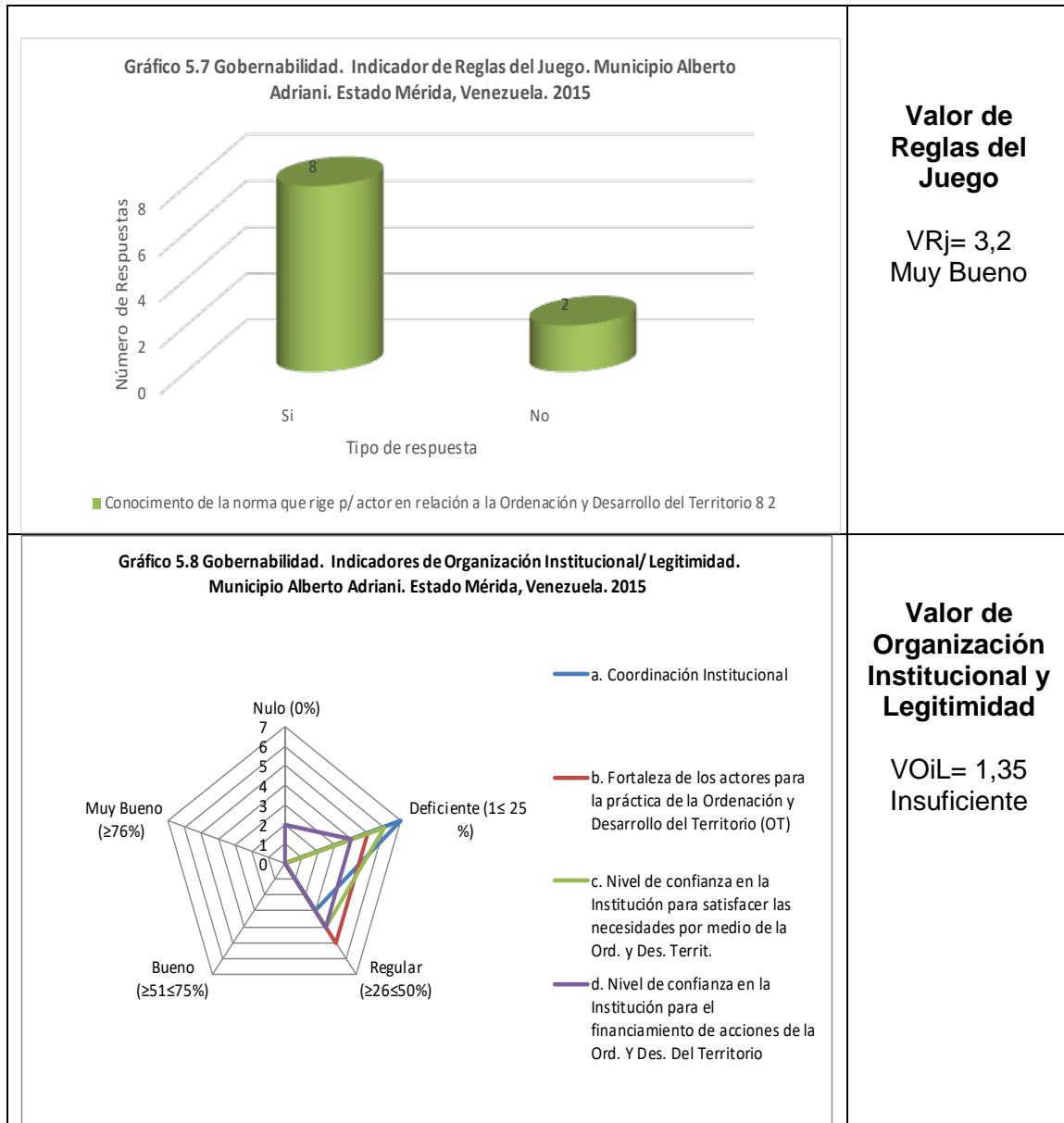
Como se ha señalado en otros puntos de la investigación, la gobernabilidad se refiere a la puesta en práctica de las políticas, en este sentido, aquí se hace especial referencia a la ordenación y desarrollo del territorio.

Al ver los elementos diseñados para evaluar la gobernabilidad en su conjunto, se observa que dos de los ocho se sitúan entre los rangos muy bueno y bueno, ellos son reglas del juego y corresponsabilidad respectivamente. Las reglas del juego reflejan que hay un conocimiento de la norma que rige para la ordenación y desarrollo del territorio, por parte de los actores involucrados en dicho proceso. El elemento de corresponsabilidad, tiene una buena valoración en relación a que las competencias de la ordenación y desarrollo

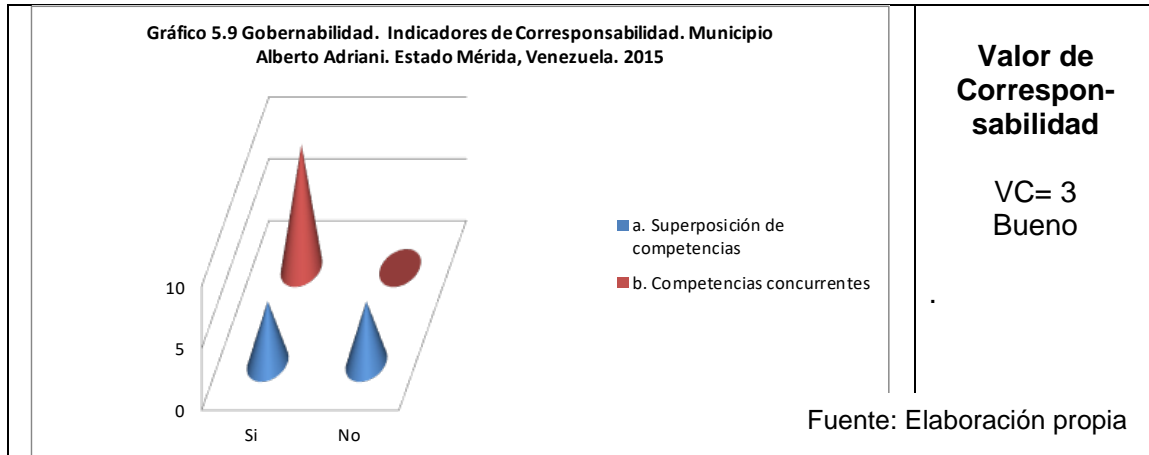


del territorio sean concurrentes, es decir, que correspondan a varios niveles de gobierno y entes para gestionarla de manera conjunta en el ámbito local.

Sin embargo, aun cuando los elementos mencionados anteriormente resultaron estar bien valorados, ocurre en la realidad, que la normativa que pareciera estar bien concebida, no se cumple, tal como se tiene establecido. Ello se evidencia al observar los valores de los otros elementos encontrando una explicación.

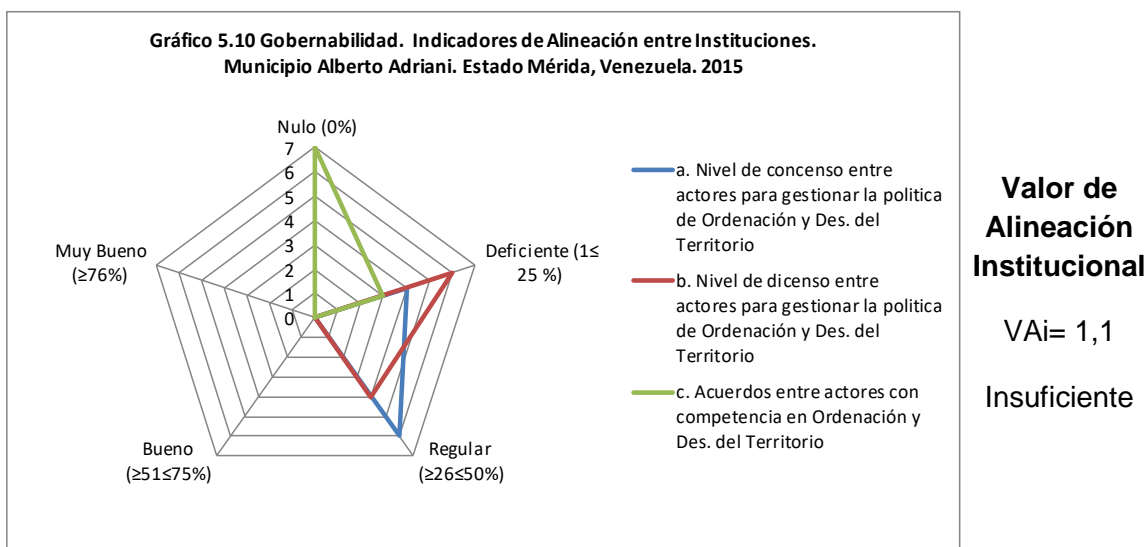


Fuente: Elaboración propia



Los elementos de organización institucional/ legitimidad se evaluaron de forma conjunta, aunque en la metodología aparecen como elementos diferentes, ya que, comparten indicadores. Una vez hechos los cálculos, se determinó que su valor es 1,35 deficiente, lo que quiere decir que, aunque la normativa es conocida por los actores y hay competencias concurrentes, según las explicaciones de los actores en la práctica esto no se aplica.

Así mismo, es oportuno señalar que la organización institucional es expresión de la gobernanza, es decir, el andamiaje institucional concebido dentro del Estado, donde es necesario conocer sus actores, sus expectativas, conflictos, las estructuras y procesos de interacción; en el municipio Alberto Adriani, se observa que los procesos de interacción son deficientes o regulares, pues lo indica la débil coordinación institucional, la poca fortaleza de los actores para la práctica de la ordenación del territorio, lo que los hace vulnerables para ejercer una buena gestión, sumado al bajo nivel de confianza en las instituciones para satisfacer las necesidades, y el déficit de financiamiento de acciones para emprender las políticas de estado aquí tratadas.



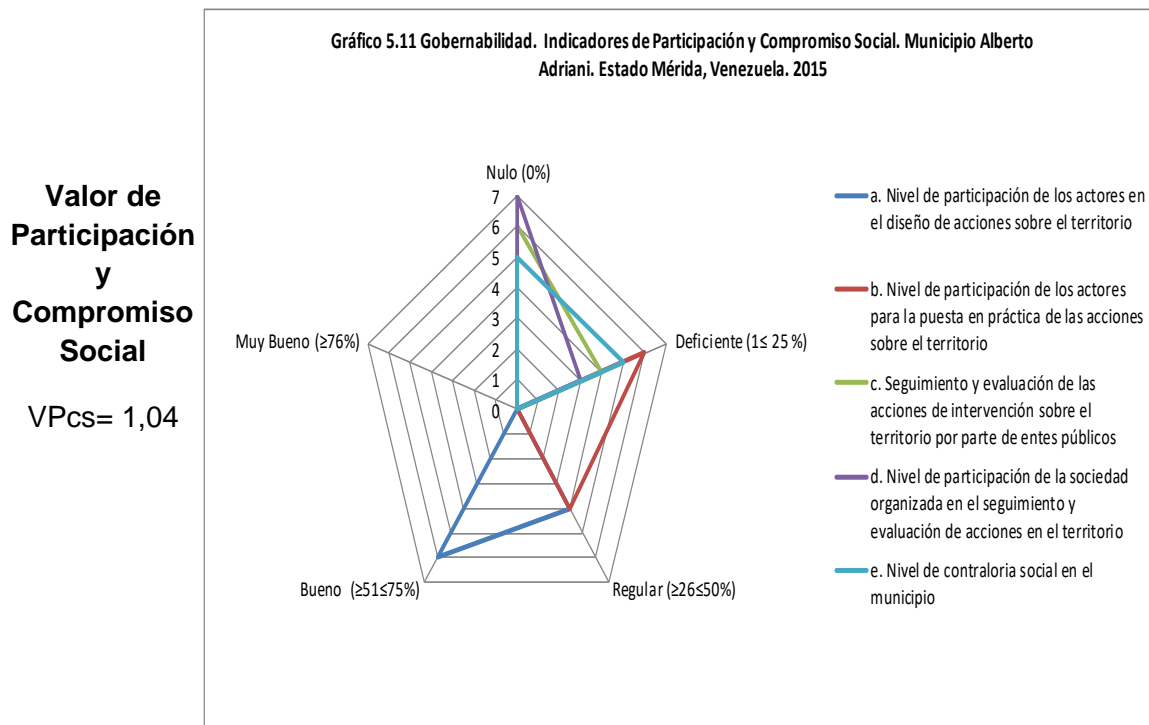
Fuente: Elaboración propia.



La alineación entre instituciones que implica el nivel de consenso y disenso, conflicto entre actores para gestionar la política de ordenación y desarrollo del territorio, tiene unos valores que varían entre los rangos regular y deficiente, lo que repercute desfavorablemente en la gobernabilidad, pues no hay acuerdos, la tolerancia a las ideas diferentes es baja, trayendo como consecuencia algunos conflictos entre actores, ello se evidencia en una gestión carente de corresponsabilidad y poco efectiva sobre el territorio.

La participación y compromiso social (ver Gráfico 5.11), tiene un valor de 1,04 lo que hace situarlo en la categoría insuficiente. En el municipio Alberto Adriani, el nivel de participación de los actores en el diseño de acciones para la ordenación y desarrollo del territorio es de regular a buena, pero la participación en la puesta en práctica, seguimiento, evaluación y contraloría se ubica en rangos de nulos a regulares, de allí, que la valoración general del elemento sea desfavorable.

Esto trae como consecuencia que las acciones para la ordenación y desarrollo del territorio se queden en su mayoría en el papel y no se materialicen.



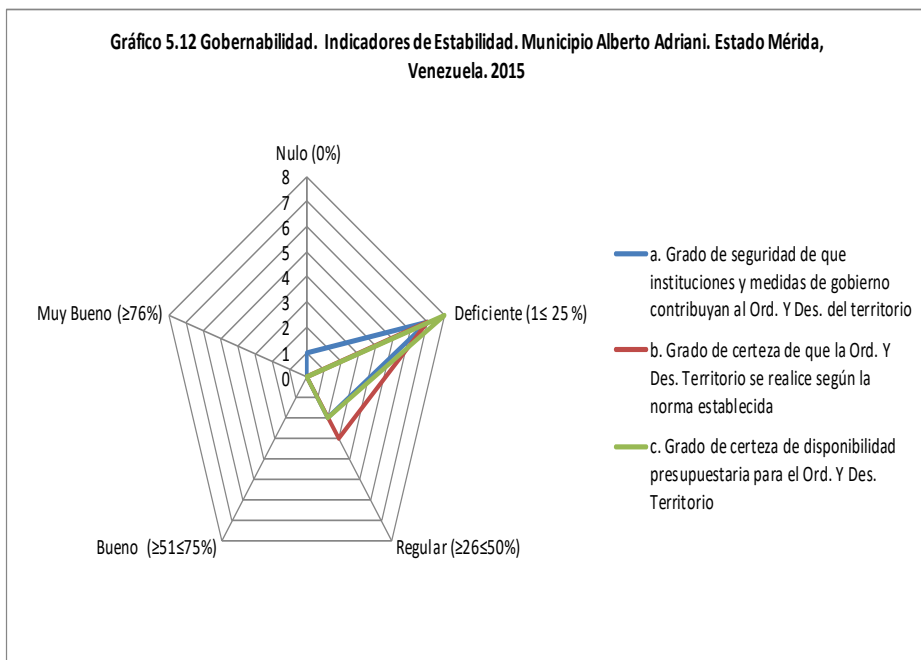
Fuente: Elaboración propia.

Considerando que la ordenación y desarrollo del territorio es una política de Estado, el elemento *estabilidad* se asume como la capacidad de mantener la vida interna en lo económico/ social y las relaciones de la sociedad de un territorio en equilibrio, por medio del respeto a las normas, el empleo de formas abiertas y consensuadas para la toma de decisiones que afecten los intereses básicos y comunes de la sociedad. También está ligado a la transparencia, pues demuestra el compromiso con la sociedad al obstaculizar actos de corrupción, que influyen en la gestión.





Al observar el gráfico 5.12 y el valor obtenido de los cálculos se tiene que, los actores consultados reconocen que el grado de seguridad en que las instituciones y medidas de gobierno contribuyan a la ordenación y desarrollo del territorio es deficiente, puesto que, según los actores consultados, en los últimos 16 años ha habido numerosas modificaciones en la normativa, lo cual se considera una traba para llevar a cabo la política mencionada, influyendo a su vez, en la certeza en que las mismas se realicen de acuerdo a la norma y se disponga de presupuesto.



**Valor de Estabilidad**

VE= 1,2

Insuficiente

Insuficiente

Fuente: Elaboración propia.

El elemento denominado materialización de la política de ordenación y desarrollo del territorio, es la máxima expresión que refleja si se lleva a la práctica social dicha política, de allí que, el Gráfico 5.13<sup>a</sup> es demostrativo de los instrumentos de planificación con los que cuenta el municipio Alberto Adriani, para emprenderla. Estos aspectos, dejan ver la gestión que hay en el municipio, al igual que otros elementos permite verificar si cumple o no, con lo establecido en la normativa venezolana, además de chequear si se satisfacen las necesidades de los habitantes de ese territorio.

De allí se desprende que no hay un plan de ordenación del territorio (POT). Según información suministrada por los actores participantes del estudio, en el municipio se realizó un plan de ésta naturaleza para el año 2011, pero desapareció una vez que hubo cambio de administración, ya que, se realizaron elecciones nacionales municipales en diciembre de 2013.

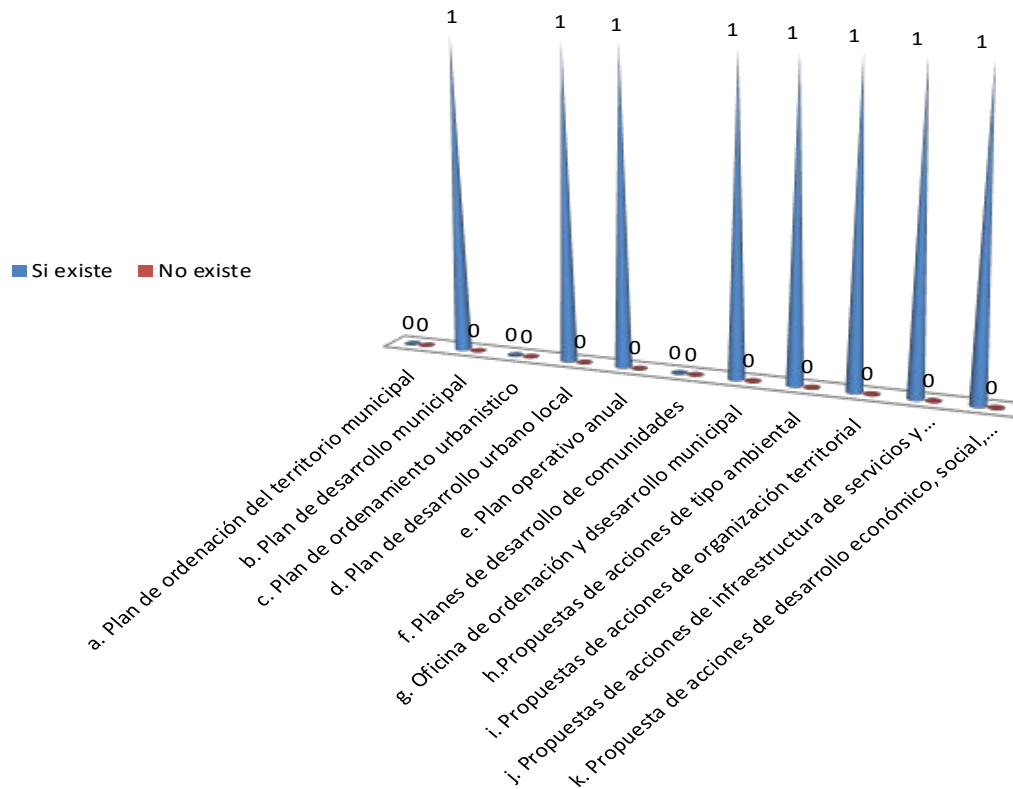
Por otro lado, hay un plan de desarrollo municipal (PDM), realizado por la Alcaldía que data de septiembre 2014 y tiene un horizonte de planificación 2014-2018, el cual es coincidente con el periodo de administración actual. Aun cuando lo ideal es tener un plan de ordenación que marca pautas para un plan de desarrollo municipal, en el entendido de



que ambos planes se complementan, en éste caso se formuló un PDM con particularidades especiales de ambos planes, que buscan superar la deficiencia señalada. Así pues, la noción de este plan comprende:

*“a) Coloca el acento en lo social, en las necesidades fundamentales de la gente, en la creación de la sociedad del conocimiento, el humanismo, la cultura y la innovación como forma de romper las barreras del atraso, planteándose la lucha contra la pobreza y la exclusión social; b) asume la economía productiva, solidaria, diversificada e integradora, como eje fundamental en la producción de bienes y servicios y en la apertura de oportunidades ciertas; c) comprende el territorio como escenario donde se desenvuelve la sociedad y relación de armonía de la ciudad, la localidad, el campo y las áreas de reserva, donde el equipamiento de infraestructuras de servicios, la vivienda y hábitat es razón invaluable; d) toma el medio ambiente y la continuidad del potencial natural como entorno de vida; e) acoge la gobernabilidad democrática, la modernización institucional y la seguridad integral como cauces de solidaridad, justicia, trabajo, libertad y paz; f) promueve la participación social y se pronuncia por la consolidación de la identidad nacional, siempre con respeto de las relaciones internacionales y los derechos humanos” (Alcaldía Municipio Alberto Adriani, 2014. P.6)*

**Gráfico 5.13a Gobernabilidad. Indicadores de Instrumentos y Materialización de la Ordenación y Desarrollo. Municipio Alberto Adriani. Estado Mérida, Venezuela. 2015**



Fuente: Elaboración propia.



El plan de desarrollo urbano local, en su momento realizado por la Alcaldía en relación directa con el entonces Ministerio de Obras Públicas y Vivienda, en el año 1993, ha quedado obsoleto a las demandas de hoy en día, considerando que El Vigía, capital del municipio Alberto Adriani, se ha consolidado como la segunda ciudad más grande del estado Mérida, trayendo como consecuencia el crecimiento urbano anárquico y desproporcionado, perdiendo oportunidades de localización y desarrollo de proyectos aprovechando los recursos propios de la zona, dando paso por el contrario, a espacios urbanos deprimidos y desatendidos de los servicios sociales básicos, contribuyendo a la proliferación de sectores donde la pobreza y necesidades saltan a la vista (Ver fotografías 5.1 y 5.2).



**Fotografía 5.1.** Culminación de la Etapa I del sistema de cloacas que benefició a 60 familias en Villa Milenio, parroquia Pulido Méndez. Destaca el estado de pobreza del sector y la falta de dotación de brocales, aceras y asfaltado. Foto: Cindye Molina.





**Fotografía 5.2.** Situación de inundación de viviendas que se presenta en la actualidad en diversos sectores populares del Municipio Alberto Adriani, como ha acontecido en el sector La Pedeca, donde la comunidad no cuenta con drenaje de aguas pluviales y la dotación de servicio de cloacas, sino con pozos sépticos. Foto: Noticiero Digital.com.

El plan operativo anual existente, fue programado para el año 2015 por la Alcaldía, en este sentido, es oportuno señalar que éste instrumento de planificación es de los pocos que han desarrollado todos los municipios, aún y cuando todos los planes tienen obligatoriedad de formulación y ejecución. Este plan es formulado, puesto que sin él no bajan los recursos económicos anuales al municipio para la ejecución de proyectos y gastos propios de funcionamiento y mantenimiento, los cuales en su mayoría deben estar contemplados en los planes de desarrollo y ordenación del municipio, para garantizar el desarrollo progresivo de la unidad territorial y sentar bases para un futuro, no basándose únicamente en los aspectos que son de urgencia atender.

El municipio Alberto Adriani en su alcaldía cuenta con una oficina de Ordenación y Desarrollo Municipal que actualmente se está reactivando, con el objetivo de coordinar las acciones propuestas en el PDM 2014-2018. A su vez, ellos señalan que aún y cuando el plan es reciente y para el momento del levantamiento de la información no se había empezado a ejecutar ninguna acción, ya que fue en enero de 2015, dentro de la alcaldía del municipio existían previo al plan, propuestas de impacto territorial tales como acciones de tipo ambiental, de organización territorial, infraestructuras de servicios y equipamiento, además de las de desarrollo económico y social, pero que no han sido lo suficientemente efectivas, puesto que no surgían de un proceso debidamente planificado, sino en función de dar respuestas de emergencia a sectores del municipio que lo requerían.

Leer el documento del PDM, permitió detectar algunos aspectos interesantes en su formulación, que buscan de alguna manera y a través de un mismo plan dar respuesta a varias carencias de instrumentos de planificación dentro del municipio. En función de ello se señalan los siguientes aspectos:

- Un plan de desarrollo municipal, pone el énfasis en diseñar estrategias y acciones dirigidas a mejorar las condiciones y calidad de vida de los habitantes de un territorio. Dichas estrategias a efectos de generalizar, se pueden clasificar en dos ámbitos, el primero se centra en desarrollar acciones dirigidas a la población desatendida, como por ejemplo la niñez, jóvenes, mujeres o ancianos; por otro lado, también considera importante concentrar esfuerzos en aspectos desatendidos, tales como la dotación de servicios e infraestructuras básicas para el desenvolvimiento normal de la población, así como la promoción y consolidación de actividades económicas. Este par de ámbitos permite alcanzar mejoras en los aspectos sociales y económicos de un territorio, son complementarios.
- Un plan de ordenamiento territorial, es un instrumento de planificación a largo plazo, que sirve de referencia espacial a los planes de desarrollo a mediano y corto plazo. A su vez, permite conocer, promover, regular y gestionar el territorio,



poniendo el énfasis en la ocupación y uso, localización de actividades económicas, organización de la red urbana y del espacio rural, cobertura de infraestructura de equipamiento, así como la adecuación de la estructura administrativa del Estado, todo ello en armonía con el potencial natural y la prevención de riesgos naturales, a fin de lograr los objetivos del desarrollo integral y sostenible.

- Como puede deducirse de los comentarios anteriores ambos planes se complementan.
- El PDM Alberto Adriani fue formulado con una visión de abordaje, que permite dar respuesta a varios aspectos dentro del municipio de tipo social, económico, ambiental. En realidad, es un documento que agrupa estrategias y acciones de diversos tipos de instrumentos de planificación, es decir, contiene acciones propias de un plan de desarrollo, pero a su vez, contiene aspectos de un plan de ordenación del territorio y medio ambiente, así como, de un plan de ordenamiento urbanístico y de desarrollo urbano local. Ello es evidente en las estrategias y acciones diseñadas.
- El PDM en principio comienza con un diagnóstico de la situación actual, poniendo el énfasis en aspectos físico naturales, socioeconómico-culturales e institucionales, abordado un poco con la óptica de un diagnóstico territorial; esto se hace con la finalidad de obtener bases sólidas y confiables en este sentido, para luego diseñar acciones que se ajusten a la realidad ecológica y socioeconómica existente.
- Es evidente, como dentro del PDM se hacen referencias espaciales sobre el territorio y su configuración, de ésta manera se está abordando conjuntamente, aspectos propios de un plan de ordenación del territorio. Ello se hace ya que, no se contaba con dicho plan, que aportara la información necesaria.
- Otra razón por la que se realizó la formulación del PDM de esta manera, es que no existen los recursos económicos necesarios, para emprender la formulación de los distintos planes que contempla la normativa.

En éste orden de ideas es oportuno señalar que, durante el trabajo de campo, fue señalado por los diversos actores que intervinieron en el levantamiento de información, que dentro del municipio existe un organismo administrativo paralelo a la Alcaldía, que cuenta con recursos otorgados desde el ejecutivo nacional para el desarrollo de proyectos. Esto ocurre debido a los bajos niveles de consenso y disenso que existen, entre los actores políticos, ello puede observarse en el Grafico 5.10 de alineación entre actores.

A efectos de demostrar los aspectos señalados anteriormente sobre el PDM, a continuación, se presentan algunos aspectos puntuales tomados del mismo:



El plan de desarrollo del municipio Alberto Adriani, es un documento estratégico que orienta la toma de decisiones en materia social, económica, cultural, político-institucional y ambiental, en el cuerpo territorial del municipio, a ser asumida por el poder público municipal e instituciones del poder público nacional y regional, con participación de organizaciones no gubernamentales, cuando sea posible. (Alcaldía Municipio Alberto Adriani, 2014)

Dicho plan contiene la visión realística y compartida a futuro, los objetivos y las líneas maestras de desarrollo, el enunciado de acciones y proyectos de pre inversión e inversión y el mecanismo rector para la puesta en práctica. Este plan, apuesta por la creación de futuro del municipio Alberto Adriani, recreándose en la noción de desarrollo humano y sostenible, y se articula a la directriz nacional del Plan de Desarrollo Económico y Social o Plan de la Patria. (Alcaldía Municipio Alberto Adriani, 2014)

El contexto del plan socioeconómico y funcional es el Sur del Lago de Maracaibo y la Zona Panamericana; el contexto político-administrativo y de coherencia social, cultural e institucional es el Estado Mérida, en función de ello, *“La idea vital del Plan es el concierto de las fuerzas y organizaciones sociales del municipio. La base es la normativa legal. La fortaleza es el sentido de compromiso de la comunidad: usted, yo, aquel y otros”*. (Alcaldía Municipio Alberto Adriani, 2014. Documento de Presentación Pública del Plan, p.3)



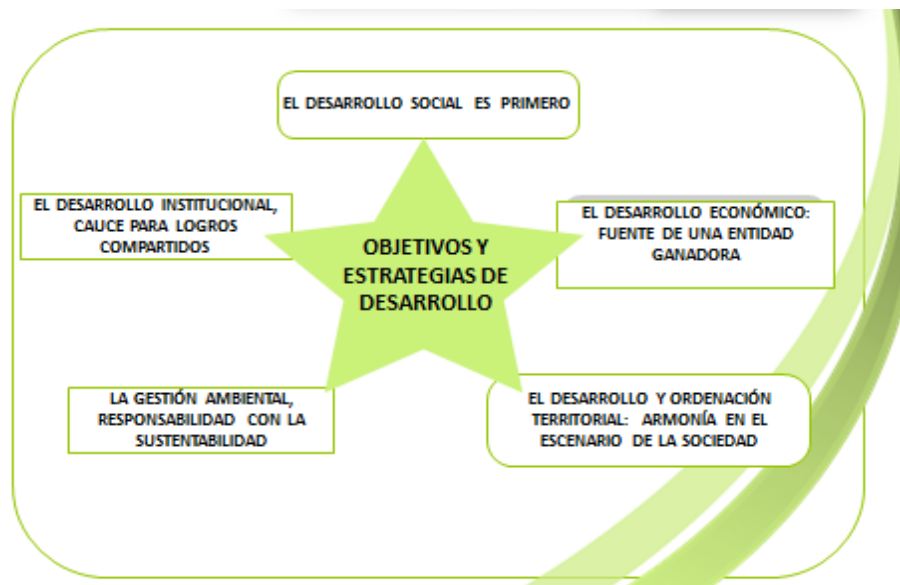
**Figura 5.3 Problemas y Dificultades del Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida.** Fuente: Alcaldía del Municipio Alberto Adriani (2014).

Las figuras 5.3 y 5.4 señalan los problemas y recursos existentes en la entidad, así como la naturaleza de cada uno de ellos.





**Figura 5.4 Recursos, Potencialidades y Oportunidades del Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida.** Fuente: Alcaldía del Municipio Alberto Adriani (2014).



**Figura 5.5 Objetivos y Estrategias de Desarrollo. Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida.** Fuente: Alcaldía del Municipio Alberto Adriani (2014).

La figura anterior, señala que el PDM se mueve principalmente en 5 líneas, considerando lo social, económico, territorial, ambiental e institucional. Aún y cuando, para la formulación de éste plan se consideró un análisis que involucro la visión territorial, mantienen la idea de promover como objetivo y estrategia el desarrollo y ordenación del



territorio, lo cual también se corresponde con elemento de las reglas del juego, ya que, están claros debe realizarse y lo contemplan como políticas de estado de queden marchar conjuntamente, para la evolución del territorio en sus diversos ámbitos.

Las figuras 5.6 y 5.7 representan acciones para alcanzar el objetivo del desarrollo económico y territorial, aunque hay que tener claro, que ninguna de las acciones marchan individualmente, sino que por el contrario, el engranaje y puesta en marcha de forma conjunta es lo que permite el desarrollo integral de los territorios. La figura 5.6 presenta acciones netamente económica, pero con beneficios sociales, la figura 5.7 se relaciona con urbanismo moderno y humanizado, lo cual contribuye al bienestar social y mejor desempeño de actividades económicas como por ejemplo el turismo, la movilidad; en realidad ésta acción contribuye al refrescamiento y promoción de espacios en los principales centros urbanos del municipio, lo que se corresponde con algunas acciones propias de un plan de ordenamiento urbanístico.

Estos aspectos intentan ilustrar el comentario realizado líneas arriba, sobre la naturaleza variada de la formulación del plan, en aras de atender deficiencias dentro del municipio de instrumentos de planificación.



**Figura 5.6 Acciones para el Desarrollo Económico y Sostenible. Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida.** Fuente: Alcaldía del Municipio Alberto Adriani (2014).

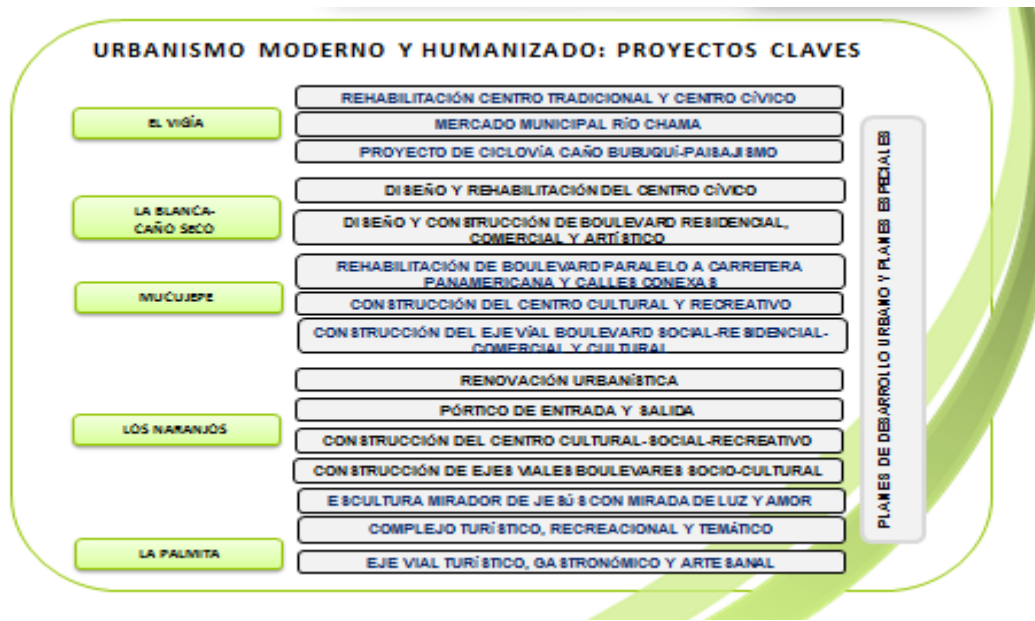


Figura 5.7 Acciones para un Urbanismo Moderno y Organizado. Municipio Alberto Adriani, Estado Mérida. Fuente: Alcaldía del Municipio Alberto Adriani (2014).





	Plaza Bolívar		Centro de Salud
	Ámbito Residencial Tradicional		Cementerio
	Nuevos Urbanismos		Áreas Verdes
	Comercio Minorista		Carretera
	Ámbito Recreativo		Calles
	Caceta policial		Envolvente
	Escuela-Liceo		Otros

**Figura 5.8** Vista aérea de la ciudad de El Vigía con el ideograma de la trama urbana de sus principales vías, tendencia de crecimiento y algunos de los proyectos definidos a partir de la visión prospectiva y propositiva. Fuente: Alcaldía del Municipio Alberto Adriani (2014)

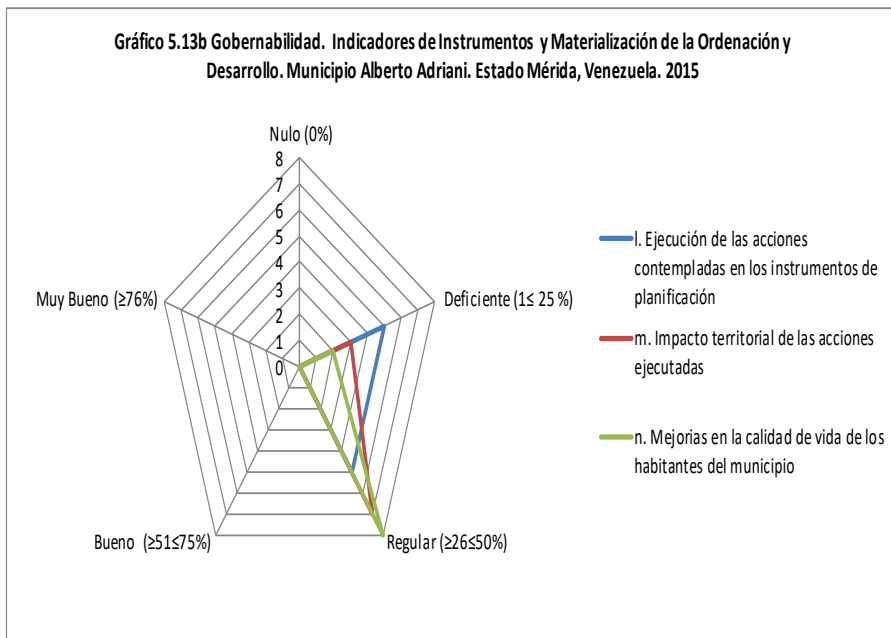
La figura 5.8 aunque es un ideograma, representa espacialmente la ubicación de proyectos contemplados en el documento, esto se ha realizado con la ayuda del diagnóstico previo que tocaba la noción de propósito territorial, ello tal como se ha mencionado, surge de la inexistencia de un plan de ordenamiento territorial.

El PDM del Municipio Alberto Adriani, se publicó en octubre de 2014. Para el momento en que se levanto la información en campo de esta investigación, (septiembre 2014 a enero 2015), no fue factible evaluar si las acciones se han materializado en el territorio. No obstante, éste análisis ha servido para determinar cual es la situación actual del municipio en relación a instrumentos de planificación para el desarrollo y ordenación del territorio, aspectos en los que centra la investigación.

A efectos de hacer la evaluación del elemento *materialización de la política y ordenación del territorio*, se recabo la información directamente con los actores identificados. Las respuestas se obtienen en base al desarrollo de acciones que, por lo general, buscan dar respuesta a problemas y necesidades en el territorio y sus habitantes de manera urgente, o dicho de otra manera, por prioridad de atención y es de allí donde surgen los proyectos a incluir en los planes operativos anuales, para que les transfieran los recursos económicos a nivel local.

Para el municipio Alberto Adriani, la valoración del aspecto señalado se ubica en el rango de regular, ya que, la ejecución e impacto de las acciones, así como las mejoras en la calidad de vida, no son eficientes ni perceptibles.

La materialización de la ordenación y desarrollo del territorio (gráfico 5.13b) tiene un valor de 1.66/ (mejorable), ello deja ver que el impacto y las mejoras en la calidad de vida pueden ser satisfactorias para los habitantes y el territorio en general, si no surgen de imprevistos y emergencias que atender. Para que mejore el impacto, las acciones a ejecutar deben formar parte de una trama organizada y articulada coherentemente, que permita promover, establecer y afianzar en el tiempo las acciones, entonces, se podrá disfrutar de los beneficios para los que se concibieron, y de esa manera ir sentando bases de ordenación y desarrollo sobre el territorio, para su funcionamiento y desenvolvimiento.



**Valor de Materialización de la Ordenación y Desarrollo del Territorio**

VE= 1,66

Mejorable

Fuente: Elaboración propia.

Explicados cada uno de los ocho elementos abordados para analizar la gobernabilidad en el municipio Alberto Adriani, nos remite al inicio de la discusión, cuando señala que el **Valor Integrado de la Gobernabilidad (VIG)= 1,49** y el **Valor Integrado de la Gobernabilidad Modificado (VIGM)= 1.51**, quedando en el rango de **Insuficiente**, esto se explica puesto que, los elementos considerados y sus respectivos indicadores no presentan las condiciones suficientes para poder llevar a la práctica social las políticas de desarrollo y ordenación, lo cual es palpable en las respuestas de los actores sociales, aun cuando parte de ellos representan organismos públicos encargados de llevar adelante estas políticas.

Hay un marco legal establecido y conocido por los actores para la implementación de las políticas de ordenación y desarrollo del territorio, sin embargo, aspectos señalados por ellos, reflejan que la estabilidad de la normativa es vulnerable, esto es consecuencia de los continuos cambios, que influyen para que finalmente las leyes sean conocidas y aplicadas adecuadamente, prueba de ello es que desde el 2005 se han elaborado no menos de tres proyectos de Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, que sigue en discusión y no ha sido aprobado, manteniéndose vigente la Ley de 1983, sin contar además que, actualmente (agosto 2017), se está haciendo la modificación de la Constitución de la República.

Por tanto, los tiempos de cambio en la normativa, no sólo de ordenación y desarrollo, sino de otros aspectos que inciden en las políticas que se atienden en ésta investigación, superan los tiempos de puesta en práctica, lo cual repercute desfavorablemente en la implementación efectiva de las políticas de interés.





Adicional hay una serie de aspectos señalados por los actores en las entrevistas, que repercuten en los resultados del VIG, que no se justifican, como ejemplo particular para éste municipio, el hecho que el cambio en la administración trajera como consecuencia la desaparición de instrumentos de planificación ya formulados, ello deja en evidencia, la gravedad del problema que trasciende lo estrictamente técnico, pasando a problemas de intolerancia de ideas e ideologías (esto también queda demostrado con los bajos niveles de consenso y disenso), lo que es contradictorio en un sistema democrático en el que el pluralismo tiene cabida.

Otro indicador que repercute en el VIG es el déficit de presupuesto para emprender las políticas y acciones, ello forma parte tangencial de varios elementos como la estabilidad, organización institucional, materialización de la ordenación y desarrollo del territorio; sin acuerdos y programación en éste sentido es casi imposible emprender algún proyecto de impacto en el ordenamiento y desarrollo del territorio, y esto también conlleva finalmente a que no se haga ningún tipo de seguimiento y evaluación.

La situación general esbozada anteriormente, surgida de la información brindada en las entrevistas y análisis de la realidad actual en relación a la gobernabilidad en el municipio Alberto Adriani, refleja que hay deficiencias de diversa índole como técnicas, normativas e institucionales, que deben ser subsanadas por medio de una propuesta de gestión, que aborde estos aspectos de forma integral, que trascienda de ideologías, centrándose en generar el bien común para los habitantes, sociedad en general y los territorios que generosamente dan acogida.

Enlazando el resultado de la valoración de la territorialidad (Buena) y la gobernabilidad (Deficiente), puede concluirse que, en éste caso no existe una relación proporcional entre ambas, pues hay buen sentido de identidad, pertenencia, cultura, pero ello no actúa como un motor de impulso para el ordenamiento y desarrollo del territorio, aspecto que se confirma con el elemento control de la territorialidad, el cual demuestra que la evaluación y seguimiento no se realiza.

A modo de reflexión, pareciera que, en ésta sociedad, el énfasis se coloca en lo que se necesita y en pedir, dejando de lado lo que cada uno puede brindar para materializar los deseos y disminuir las necesidades y deficiencias existentes, entonces, es indiscutible, que alguna estructura tiene que articular los recursos individuales.









latitud Norte, 71° 13' 6" y 71° 35' 35" de longitud Oeste. El Municipio presenta un relieve de montaña, cuyos niveles altitudinales se sitúan entre los 2.000 y 3.000 m.s.n.m, con temperaturas que oscilan entre los 12,5°C y 24°C

**Cuadro 5.4 Datos de Interes del Municipio Arzobispo Chacón, Estado Mérida- Venezuela.**

<b>Municipio: Arzobispo Chacón</b>	<b>Capital: Canagua</b>	<b>Estado: Mérida</b>
<b>Sub Región: Pueblos del Sur</b>		<b>Superficie del Municipio: 1.476 Km<sup>2</sup></b>
<b>Superficie de la Subregión: 2.854 Km<sup>2</sup></b>		<b>Población al Censo del 2011</b>
		<b>Total: 13.083 Habitantes / 1,6% del total del Estado.</b>
		<b>Población Urbana= 2.701 Hab. (20,65%).</b>
		<b>Población Rural= 10.382 Hab. (79,35%)</b>
		<b>Proyecciones de Población: (Habitantes)</b>
		<b>2015: 14.433</b>
		<b>2020: 15.648</b>
		<b>2025: 16.768</b>
		
		

Fuente: INE 2011. Elaboración Propia

La capital del municipio, Canagua, es un centro urbano que dispone de los servicios de equipamiento propios de un sitio predominantemente rural, por tanto, en el municipio las actividades económicas relevantes están centradas en el sector primario, la producción de rubros de ciclo corto, cereales, raíces y tubérculos en especial el apio, así como, cultivos permanentes de café y cambur se observan a lo largo y ancho de su territorio, seguido de la producción porcina. Sin embargo, no hay cadenas agroproductivas que dan valor agregado a la producción, en oportunidades las cosechas ven afectada su comercialización por el mal estado de las vías agrícolas, que por lo general suelen





empeorar en la época de lluvias. Los servicios no están en su mejor estado de funcionamiento, requieren mejoras e inversiones para satisfacer las demandas de la población creciente. (Corpoandes, 2012)

### V.3.2 Actores Involucrados en el estudio del municipio Arzobispo Chacón.

- 11) Despacho de la Alcaldía
- 12) Oficina de Planificación y Desarrollo de la Alcaldía
- 13) Gerencia de Políticas Integrales, Gobernación del Estado Mérida
- 14) Representante Municipal del Consejo Comunal de El Molino
- 15) Representante Municipal del Consejo Comunal de Canagua
- 16) Representante de la Asociación de Productores
- 17) Corpoandes. Ministerio del Poder Popular para la Planificación.
- 18) Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda (Dirección de Planificación y Ordenación Ambiental)
- 19) Consejo Federal de Gobierno
- 20) Universidad de Los Andes (ULA)

### V.3.3 Análisis de la Territorialidad

El municipio Arzobispo Chacón, presenta el segundo valor más alto de territorialidad, aspecto éste, que es palpable en el municipio al acercarse a sus habitantes, quienes siempre dejan explícito el sentido de identidad y pertenencia hacia su territorio.

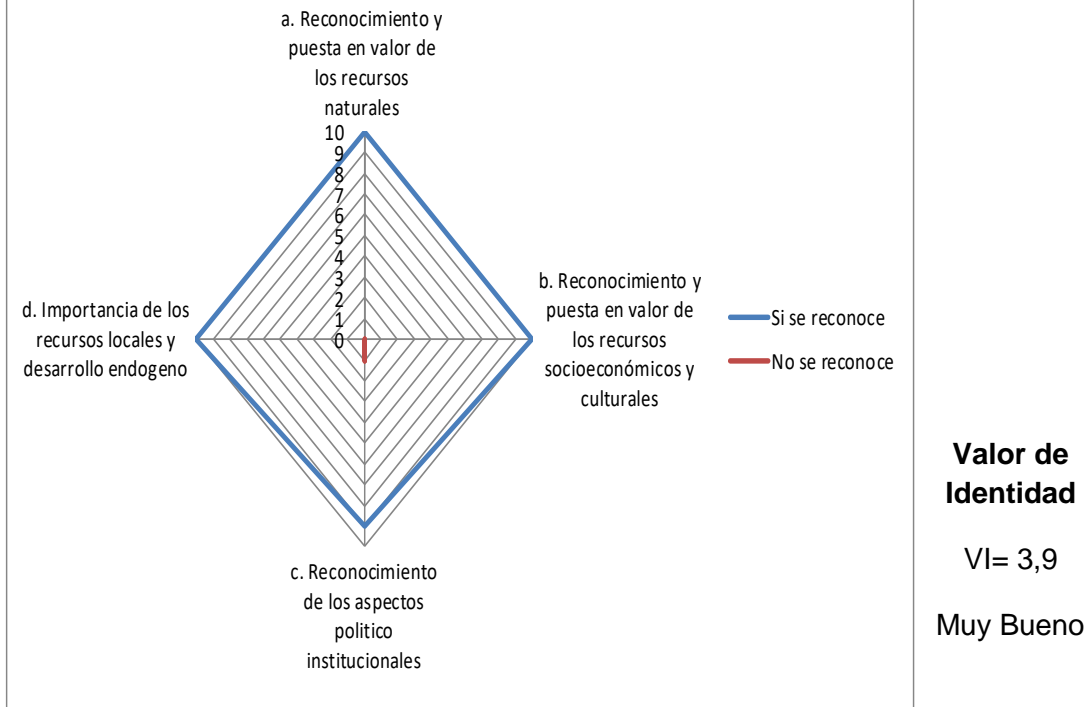
<b>Valor Integrado de la Territorialidad (VIT)= 3 Bueno</b> <b>Valor Integrado de la Territorialidad Modificado= 3,10, Bueno</b>
---

La identidad y pertenencia son dos aspectos que van de la mano; la identidad de un territorio es colectiva, la historia y realidad de la sociedad se asientan en un espacio compartido, de allí surge la pertenencia, el hecho de sentirse parte de ese espacio donde se comparten valores.

Este municipio es *sui generis* en éste sentido, y ello puede evidenciarse por medio de la organización de los actores sociales, pues el municipio se sub-divide en 5 parroquias (Canaguá, Mucutuy, Mucuchachí, Chacantá, El Molino, Capurí, Guaimaral), y en cada una de ellas se observa una estructura de organización comunitaria consolidada dando como resultado comunidades bien estructuradas, que se han apropiado de su realidad, sus recursos, han identificado sus problemas, encargándose de hacer sus respectivos planes de desarrollo (84 planes de desarrollo comunitario), con la asesoría y apoyo de la Corporación de Los Andes (CORPOANDES), ente adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, en la búsqueda de un bien común, dirigido a mejorar las condiciones de vida en sus territorios.

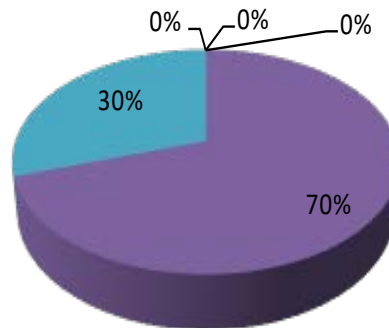


**Gráfico 5.13 Territorialidad. Indicadores de la Identidad. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela. 2015.**



**Gráfico 5.14 Territorialidad Representación Portentual del Sentido de Identidad. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela. 2015**

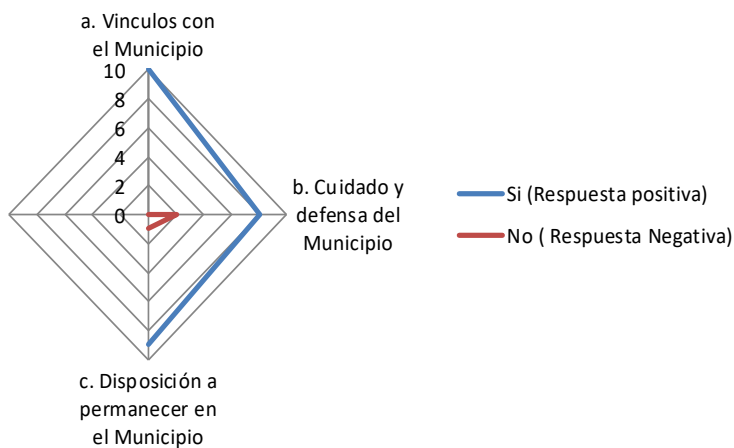
- a. Nulo (0%)
- b. Deficiente ( $1 \leq 25\%$ )
- c. Regular ( $\geq 26 \leq 50\%$ )
- d. Bueno ( $\geq 51 \leq 75\%$ )
- e. Muy Bueno ( $\geq 76\%$ )



Fuente: Elaboración propia.



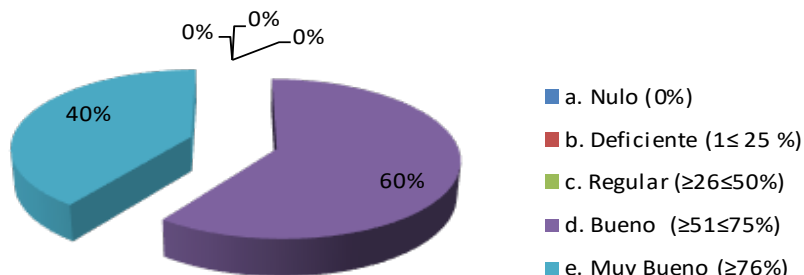
**Gráfico 5.15 Territorialidad. Indicadores de la Pertenencia. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela. 2015**



**Valor de Pertenencia**

VP= 3,6  
Muy Bueno

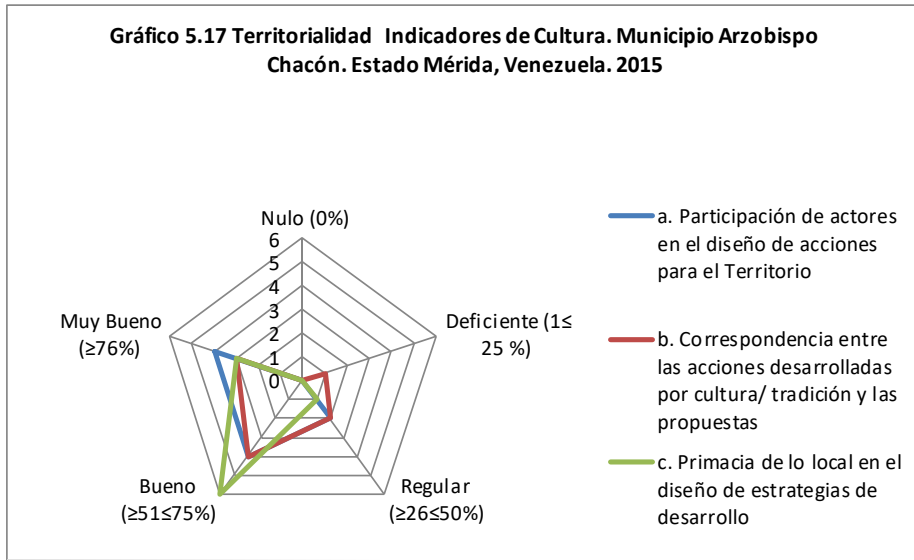
**Gráfico 5.16 Territorialidad Representación Portentual del Sentido de Pertenencia. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela. 2015**



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, en relación a la cultura y los indicadores que lo conforman (Gráfico 5.17), es observable como la participación de los actores para el diseño de acciones congruentes con sus actividades y recursos se sitúa en el rango de bueno a muy bueno, esto se relaciona a su vez, con la identidad y el reconocimiento de los aspectos político institucionales, en éste sentido, interpretado como el hecho de que los actores sociales no institucionales, están ejerciendo su derecho a la participar en los procesos de planificación, tal como lo estipula la normativa venezolana (Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular), aspecto demostrado con la existencia de 84 planes de desarrollo comunitario elaborados por los habitantes en sus respectivas comunidades, ello evidencia el empoderamiento de los habitantes en su territorio, dándole fuerza y primacía a lo local considerando sus condiciones, cultura y tradición.





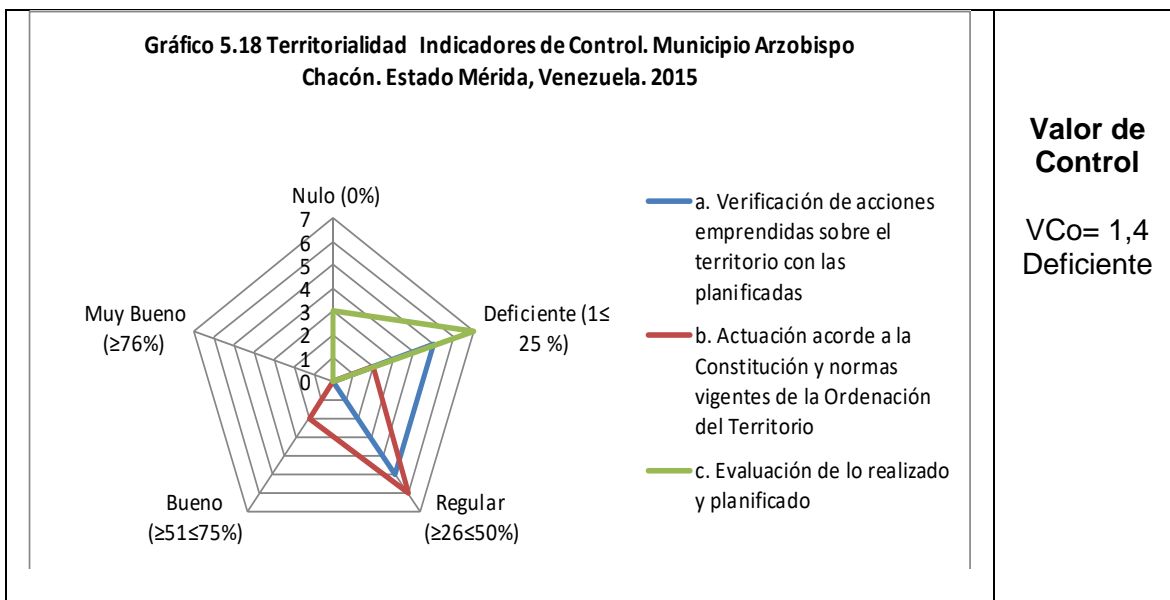
**Valor de Cultura**

VCu= 3,1

**Bueno**

Fuente: Elaboración propia.

El valor resultante del control es deficiente, aunque el comportamiento es ligeramente superior a los otros municipios, pues hay un interés incipiente por verificar y evaluar lo planificado y realizado, demostrando que en este sentido hay deficiencias por superar. Los actores en general se abocan a la formulación de planes, acciones o proyectos, no obstante, la concreción de los mismos espacialmente no logra alcanzarse satisfactoriamente, incidiendo en la gobernabilidad. Los indicadores del elemento control, inducen a reflexionar sobre la gobernanza y la gobernabilidad. En este caso los 84 planes, son una muestra de que se planifica mucho y poco se hace.



**Valor de Control**

VCo= 1,4  
**Deficiente**

Fuente: Elaboración propia.

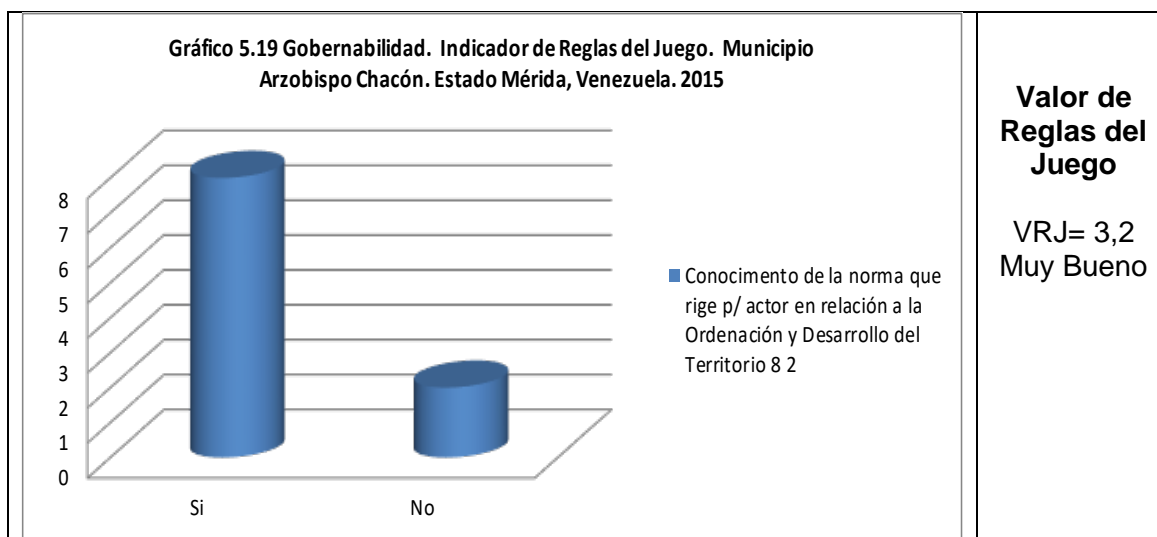


### V.3.4 Análisis de la Gobernabilidad

El valor integrado de la gobernabilidad (VIG), para el municipio Arzobispo Chacón, entra en la categoría de *Mejorable*, lo que se traduce en que hay presentes algunos elementos e indicadores con las condiciones básicas, pero no son aprovechados lo suficiente para emprender y materializar las políticas de ordenación y desarrollo del territorio. Aunque es bueno resaltar que todas las categorías y estado de las situaciones pueden mejorar.

**Valor Integrado de la Gobernabilidad (VIG)= 1,94 Mejorable**  
**Valor Integrado de la Gobernabilidad Modificado= 1,96 Mejorable**

Al hacer los análisis por elementos y sus indicadores se tiene que, los actores de éste municipio tienen muy buen conocimiento de la normativa que rige los procesos de planificación y ordenación del territorio (Gráfico 5.19), ello también se manifiesta, al observar cómo en el análisis de la territorialidad los actores sociales no institucionales, están al tanto y ejercen los roles que les compete en los procesos de planificación y desarrollo del territorio.



Fuente: Elaboración propia.

La organización institucional /legitimidad (Gráfico 5.20), presenta una valoración regular, es sólo uno de los dos municipios con dicha valoración, en el resto es catalogada como deficiente. La organización que existe a nivel de comunidades, ejerce un papel determinante para que mejore la fluidez y facilita la coordinación de trabajo conjunto, lo que fortalece a los actores para asumir aspectos relacionados con la ordenación y desarrollo del territorio, así como aumentar el nivel de confianza en dichas políticas. (En el gráfico no se aprecia la línea roja de la fortaleza de los actores, puesto que se superpone a la verde del nivel de confianza).



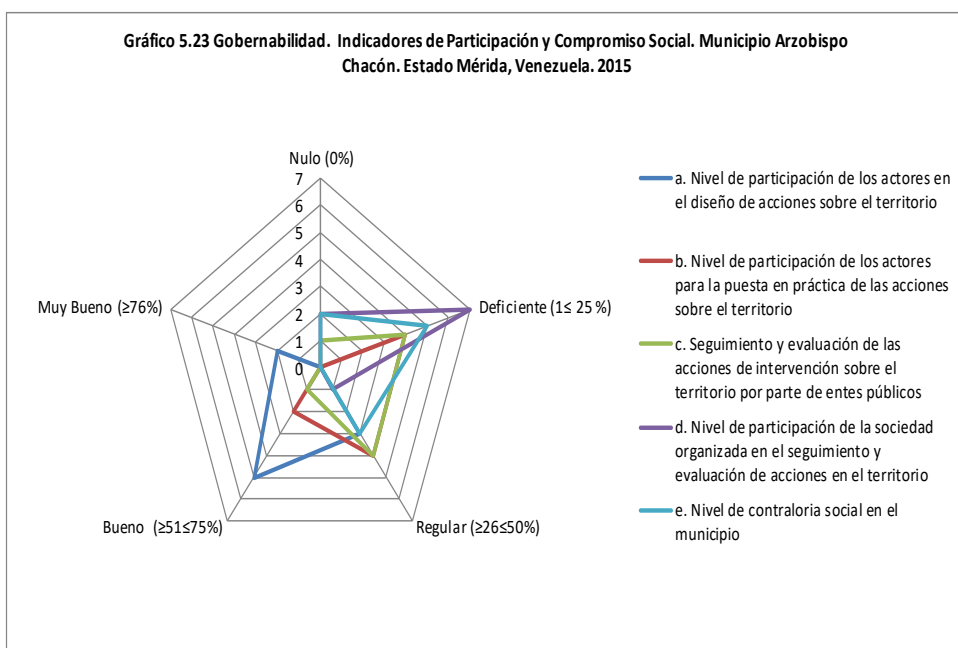
<p><b>Gráfico 5.20 Gobernabilidad. Indicadores de Organización Institucional/ Legitimidad. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela. 2015</b></p> <p> <span style="color: blue;">—</span> a. Coordinación Institucional  <span style="color: red;">—</span> b. Fortaleza de los actores para la práctica de la Ordenación y Desarrollo del Territorio  <span style="color: green;">—</span> c. Nivel de confianza en la Institución para satisfacer las necesidades por medio de la Ord. y Des. Territ.  <span style="color: purple;">—</span> d. Nivel de confianza en la Institución para el financiamiento de acciones de la Ord. Y Des. Del Territorio         </p>	<p><b>Valor de Organización Institucional y Legitimidad</b></p> <p>VOiL= 1,87 Regular</p>
<p><b>Gráfico 5.21 Gobernabilidad. Indicadores de Corresponsabilidad. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela. 2015</b></p> <p> <span style="color: blue;">■</span> a. Superposición de competencias  <span style="color: red;">■</span> b. Competencias concurrentes         </p>	<p><b>Valor de Corresponsabilidad</b></p> <p>VC= 2,8 Bueno</p>
<p><b>Gráfico 5.22 Gobernabilidad. Indicadores de Alineación entre Instituciones. Municipio Arzobispo Chacón. Estado Mérida, Venezuela. 2015</b></p> <p> <span style="color: blue;">—</span> a. Nivel de concenso entre actores para gestionar la política de Ordenación y Des. del Territorio  <span style="color: red;">—</span> b. Nivel de dicenso entre actores para gestionar la política de Ordenación y Des. del Territorio  <span style="color: green;">—</span> c. Acuerdos entre actores con pertinencia en Ordenación y Des. del Territorio         </p>	<p><b>Valor de Alineación Institucional</b></p> <p>VAi= 1,7 Regular</p>

Fuente: Elaboración propia.



En éste caso, la corresponsabilidad para sacar adelante la ordenación y desarrollo del territorio, es considerada de acuerdo a las observaciones realizadas por los entrevistados, como una herramienta para ayudar a concretar acciones y proyectos; aunque consideran que hay superposición de competencias no ven éste indicador como negativo, ya que, en todo caso se suman esfuerzos para lograr alcanzar los objetivos propuestos para el municipio.

La alineación entre instituciones o actores (Grafico 5.22), deja ver que existe cierto nivel de consenso, disenso y acuerdos entre instituciones y actores, para la gestión de la política de ordenación y desarrollo del territorio, lo cual repercute para que los conflictos se minimicen y se superen obstáculos.



**Valor de Participación y Compromiso Social**

VPcs= 1,64

Mejorable

Fuente: Elaboración propia.

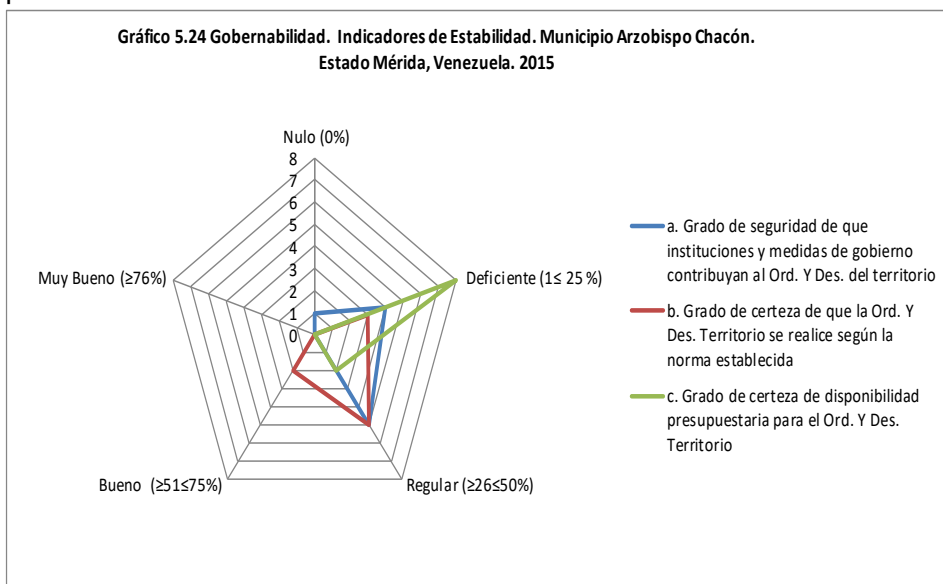
Tal como se señalando, el municipio Arzobispo Chacón posee una población arraigada en su territorio, lo cual ha hecho que la comunidad en general se organice para asumir los roles que por normativa le competen, haciendo suyo los procesos de planificación, centrando los esfuerzos en la participación para la formulación de acciones. El gráfico 5.23 presenta tendencias diferentes y variadas de los indicadores, en relación a los patrones de comportamiento de la mayoría de los municipios, y es que, aparece la intervención por parte de los actores en la puesta en práctica, así como en el seguimiento y evaluación de acciones de intervención sobre el territorio, aunque la participación de los actores para llevar a cabo está función no es significativa (está en el rango deficiente), es al menos una participación incipiente que indica disposición a hacerlo. La contraloría social, refleja algunas acciones deficientes, pero en otros municipios suele ser totalmente nula.



Es oportuno señalar que la contraloría social comprende acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas de manera organizada o independiente, bajo un esquema de derecho y compromiso ciudadano, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental se realice en términos de transparencia, eficiencia y honradez (Colina, Et al, 2010). Es por ello, que se hace una diferenciación entre los puntos *seguimiento y evaluación de las acciones de intervención sobre el territorio – nivel de participación de los actores en el seguimiento y evaluación de acciones en el territorio- y nivel de contraloría social*. Los dos primeros involucran a todos los actores institucionales o no, mientras que la contraloría social, sólo hace referencia a personas que forman parte de la comunidad en general. Así pues, los actores institucionales o entes del Estado, representan el funcionamiento y respuesta de las instituciones para atender las demandas de los habitantes del territorio, así como el diseño de estrategias de desarrollo del mismo, por tanto, ello es la expresión de la gobernanza.

La valoración de la *participación y compromiso social* es de 1,64 correspondiéndose categoría de mejorable, y ello se explica porque dicho elemento comprende la participación de los actores en un sentido integrado de lo que desea hacerse y hacerlo realidad, es decir, diseñar acciones y llevarlas a la práctica social, lo primero se cumple, lo segundo se está empezando a realizar, pero aun no llega a conseguirse del todo.

El elemento relacionado con la *estabilidad* (grafico 5.24), obtuvo una valoración de 1,5, indicando que éste aspecto es insuficiente. Según lo expresado por los entrevistados la estabilidad de la política de ordenación y desarrollo del territorio, se ve vulnerada porque no hay continuidad de las acciones emprendidas, aunque hubo cambios por elecciones de Alcalde, y quienes se mantienen en la administración pertenecen a una misma línea de pensamiento y partido político, señalan que los cambios proceden desde el nivel central, por modificaciones en la normativa, interfiriendo en la claridad para el desarrollo de dichas políticas.



**Valor de Estabilidad**

VE= 1,5

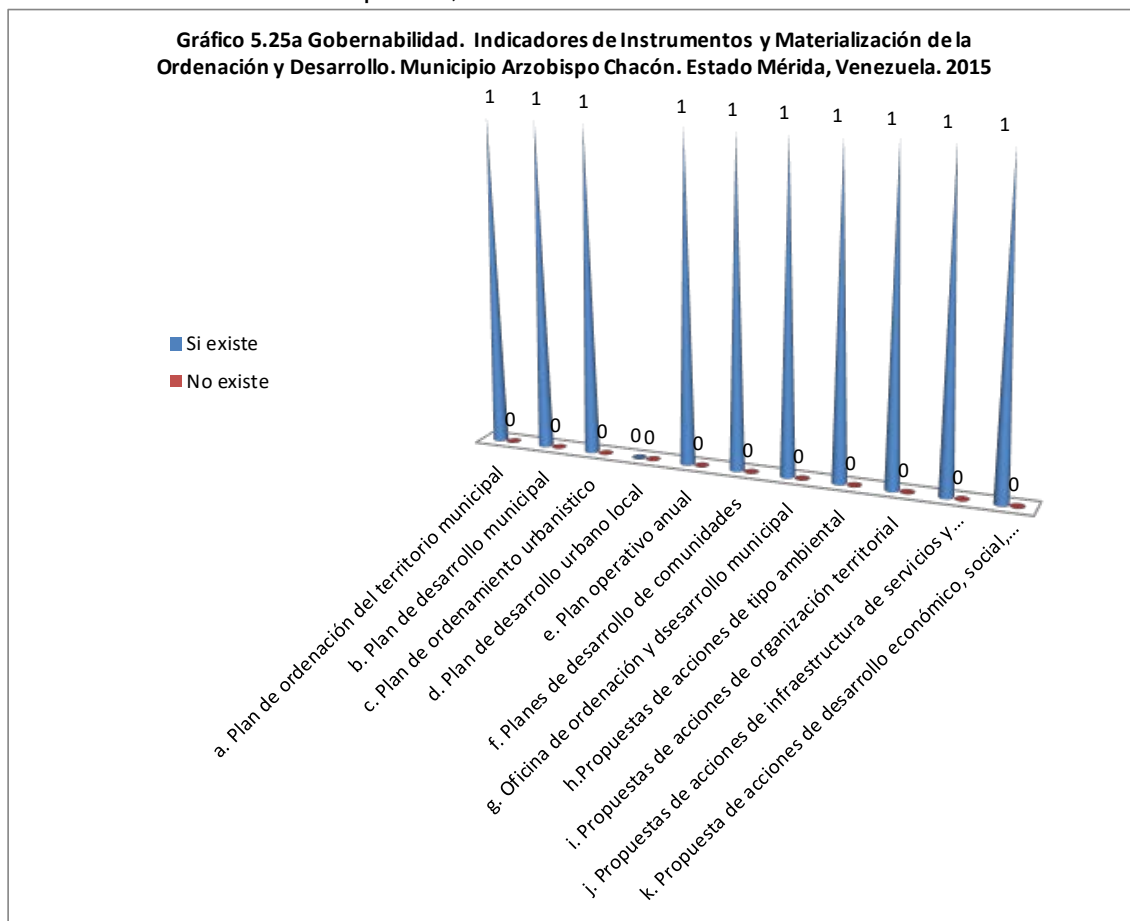
**Deficiente**

Fuente: Elaboración propia.



Un aspecto determinante para la consecución de cualquier política pública en cualquier lugar, es la disponibilidad presupuestaria, he allí una traba manifiesta y constante es éste municipio, en otros de la entidad merideña y a nivel nacional, para lograr materializar las acciones que impliquen mejoras en la calidad de vida.

Los indicadores a,b,c del gráfico 5.24, demuestran el comportamiento predominantemente regular del nivel de seguridad política, jurídica y económica respectivamente, en relación a la política de ordenación y desarrollo del territorio, lo cual es considerado como un detonante para la organización comunitaria, en aras de gestionar recursos económicos que permitan consolidar sus proyectos. Muestra de ello es que, teniendo conocimiento de la normativa (reglas del juego) y del sistema de planes, en trabajo conjunto y con la asesoría de la Corporación de Los Andes ( Corpoandes, entidad adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo), Arzobispo Chacón es el único municipio de los 23 del estado Mérida que cuenta con el sistema de planes, es decir, instrumentos de planificación que van desde lo general a lo específico, hay planes municipales de ordenación y de desarrollo, así como planes a nivel de comunidades (Gráfico 5.25<sup>a</sup>). Con ello buscan asegurarse el otorgamiento de recursos bajo el amparo del cumplimiento de la normativa de formulación de planes, lo cual les ha dado resultados.



Fuente: Elaboración propia.





Del gráfico anterior, se desprenden diversos aspectos en los que es conveniente hacer los comentarios pertinentes, para comprender con todos sus elementos éste caso de estudio.

- Arzobispo Chacón cuenta con el plan municipal de ordenación del territorio (POT), el cual plantea “*propuestas que orientaran el desarrollo socioterritorial...materializando la nueva geopolítica nacional*” (Corpoandes, 2009) (L.35). Las propuestas comprenden nueve acciones estratégicas, que se concentran en aspectos relacionados con el manejo de recursos naturales, la consolidación del desarrollo rural integral como bandera del progreso económico y sostenible del municipio (ya que es predominantemente rural), el rediseño de la estructura organizativa institucional que otorga importancia al poder comunal, entre otros aspectos (ver figura 5.11) , y todos ellos buscan atender aspectos relacionados con los problemas detectados y los recursos endógenos disponibles en la unidad territorial.



**Figura 5.11** Propuesta de Acciones del Plan de Ordenación del Territorio del Municipio Arzobispo Chacón. Fuente: Corpoandes (2009)

Dentro del POT de Arzobispo Chacón, cada una de las propuestas de acción se desglosan, y como ejemplo, dentro de la *consolidación del desarrollo rural integral* del municipio se plantean como proyectos ejes: a) fortalecimiento de infraestructuras de apoyo a la producción ; b) valor agregado a la producción agrícola; c) programa de asesoramiento al productor agropecuario; d) implementación de obras de ecodiseño.

La Comisión Técnica Estatal Merideña para la Ordenación del Territorio (COTEM, 2009), señala como problemas principales para el municipio: 1) Infraestructuras deficientes; 2) deterioro ambiental por deforestación, contaminación y desbordamiento de causas; 3)



falta de capacitación técnica; 4) deficit de servicios básicos (desechos sólidos y sistema de cloacas); 5) Vulnerabilidad de viviendas; 6) deficiencia en las políticas públicas; otros (Transporte y salud). A su vez, las principales fortalezas son: 1) actividad agropecuaria; 2) Recursos naturales agua, suelos, paisajes; 3) Organización comunal; 4) Disposición del recurso humano a enfrentar cambios.

Haciendo una comparación de las acciones propuestas con los problemas y fortalezas determinadas por la COTEM, se observa que hay correspondencia; no hay que perder de vista que las acciones del POT varían un poco, ya que, surgen de procesos de participación social y son los habitantes quienes finalmente expresan las verdaderas necesidades y recursos. Es pertinente señalar que la COTEM (2009) detecta como problema *deficiencia en las políticas públicas*, lo que se traduce en que no hay un buen nivel de gobernanza y gobernabilidad, lo cual se corresponde con los resultados obtenidos en las entrevistas realizadas y los cálculos que se derivan de éste trabajo en el 2015, lo que quiere decir, que éste es un problema latente. De allí que, en el POT se establezcan como acciones el *fortalecimiento de la organización comunal* y el replanteamiento de la estructura organizativa municipal. Con el *impulso de la agenda local 21*, buscan materializar acciones.

En otro orden de ideas la acción de *redelimitación municipal*, deja entrever el alto nivel de territorialidad existente en Arzobispo Chacón, pues los habitantes y comunidad organizada, reclaman espacios que según ellos forman parte del territorio del municipio.

- El plan de desarrollo municipal (PDM) (Alcaldía del Municipio Arzobispo Chacón, 2001), está formulado y vigente para éste municipio, y centra sus esfuerzos en mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento territorial, principalmente en:
  - a) la adecuación, mejoramiento y mantenimiento de las vías de comunicación, con énfasis en la vialidad agrícola, a efectos de que la producción de las cosechas pueda transportarse y ser comercializada;

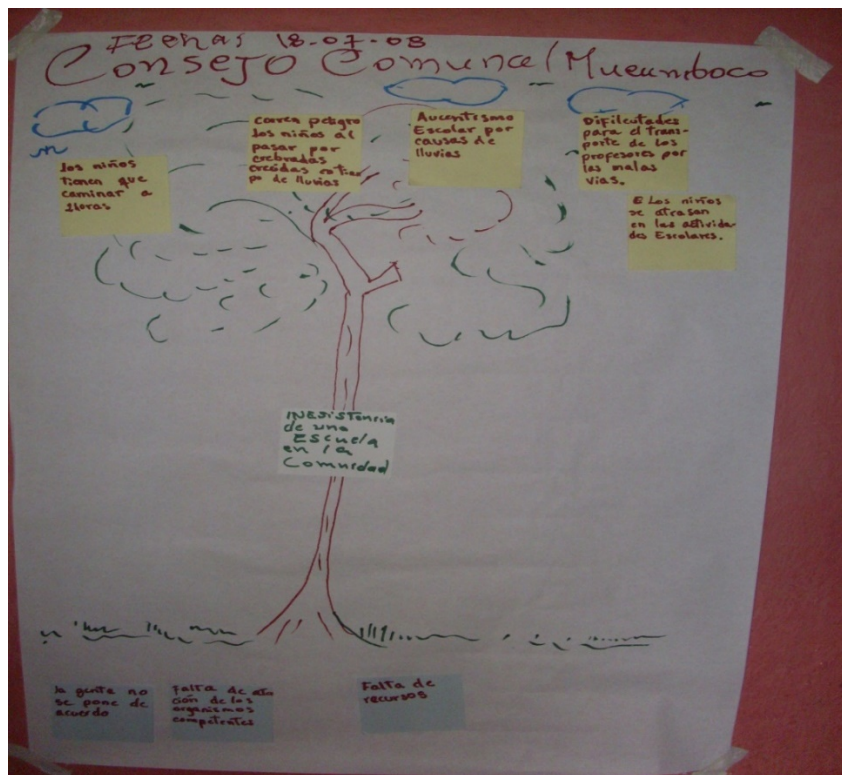


**Fotografía 5.3.** Situación de las vías de comunicación primaria y agrícola del municipio Arzobispo Chacón. Foto: Noticiero Digital.com (2015)

- b) Construcción, mejoramiento y mantenimiento de centros educativos y de salud en los ámbitos rurales alejados, ya que, en la capital se cuenta con las condiciones requeridas, pero hay comunidades rurales que carecen de estos. En relación a los centros educativos en las zonas más alejadas, los niños deben caminar hasta dos horas para llegar a sus clases, y los centros médicos no tienen las condiciones mínimas



necesarias para atender las emergencias básicas, sumado a que en ambos casos hay la ausencia del personal profesional especializado que atienda éstas necesidades.



**Fotografía 5.4.** Árbol problema, donde se refleja la situación del servicio de educación. Comunidad de Mucumboco, Municipio Arzobispo Chacón. Foto: Corpoandes (2008).

c) La tercera línea primordial del PDM pone el énfasis en la construcción y acondicionamiento de la infraestructura necesaria para diversificar la producción agrícola, y generar el valor agregado. Esta línea, a su vez fue diseñada con la finalidad de generar nuevos puestos de empleo dentro de la entidad.



**Fotografía 5.5.** Sistemas de Producción Agropecuarios. Municipio Arzobispo Chacón.



Las acciones prioritarias contempladas en PDM, se corresponden con las líneas de acción propuestas en el POT, así que, hay vinculación entre ambos instrumentos de planificación, en la búsqueda de una mejor calidad de vida y construcción de un territorio con oportunidades, capacidades comparativas y competitivas.

- El plan de ordenamiento urbanístico (POU) únicamente se restringe a hacer una delimitación de la poligonal urbana, sin hacer mayor diferenciación de zonificación.
- El municipio no cuenta con plan de desarrollo urbano local (PDUL), en ello no se ha puesto mayor énfasis, aunque se aborda como una de las acciones propuestas en el POT. Los pocos esfuerzos dirigidos a concretar en éste municipio el POU y PDUL, puede atribuirse a que el municipio tiene una connotación rural dominante.
- El plan operativo anual (POA), es un instrumento que, como su nombre lo indica se hace para cada año, a efectos de presentar ante el ejecutivo nacional los proyectos a emprender por el municipio, para que le otorguen los recursos económicos para su ejecución. Por tanto, siempre está presente en las alcaldías, de no ser así no hay recursos. La alcaldía de Arzobispo Chacón dispone de su POA, en él se presentan proyectos vinculados al POT, PDM y PDC, es decir, planes de desarrollo comunitario. Estos planes, también se pueden presentar ante el Consejo Federal de Gobierno para el otorgamiento de partidas y emprender la ejecución.
- En relación a los planes de desarrollo comunitario (PDC), éste municipio presenta un caso único dentro de la entidad y por ende en los municipios de estudio, pues cuenta con dichos planes, que fueron elaborados por medio de la participación social, bajo la asesoría de Corpoandes en el año 2008.

Así se tiene que dentro del municipio existen 84 PDC, que fueron tomados en cuenta a la hora de formular el POT y el PDM, al leer estos 84 documentos y compararlos con las acciones de los planes mencionados a nivel municipal, dan respuesta por medio de sus acciones a los problemas, consideran los recursos existentes, haciéndose comunes los problemas para las comunidades que están más alejadas de la capital del municipio, así como para las que están cerca.

Aprovechando la disponibilidad de los 84 planes se pudo detectar que tienen una misma estructura de formulación, pues todos fueron asesorados por Corpoandes, estando conformados de la siguiente forma:

Ubicación política administrativa; historia de la comunidad; costumbres y tradiciones; datos demográficos; nivel educativo; situación laboral de la población, de salud, de pobreza, de viviendas y de servicios públicos; recursos disponibles en la comunidad relacionados con mano de obra calificada, recursos naturales, infraestructura pública y espacios físicos; organizaciones existentes; principal actividad económica de la comunidad; potencialidades; problemas; imagen objetivo, objetivo general, objetivos específicos; proyectos, metas y estrategias; por último hay un compendio de tablas que exhortan a la organización y planificación de recursos económicos, seguimiento, control y





evaluación del plan; empero, dicha información no se encontró indicada en ningún plan revisado. Las tablas que siguen el texto son una representación a modo de ejemplo:

Plan de Inversiones del Consejo Comunal El Rastrojo  
Parroquia Capurí, Municipio Arzobispo Chacon,  
Estado Mérida. Periodo 2.008-2.012

Objetivos Especificos	Problema Prioritarios	Proyecto	Meta	Comité de trabajo Responsable	Inversiones en miles de Bs. Por año					Fuente de Financiamiento
					2008	2009	2010	2011	2012	
Mejorar el acceso a los servicios públicos	Inexistencia del servicio de agua potable en la comunidad.	Construcción de un acueducto en la comunidad.	Un acueducto							
Mejorar el sistema de vivienda en la comunidad.	Existencia de seis (06) viviendas en malas condiciones de habitabilidad.	Mejoramiento de seis (06) viviendas que están en malas condiciones de habitabilidad.	Seis (06) viviendas							
Mejorar el sistema de vivienda en la comunidad.	Existencia de cinco (05) familias que viven arimadas o alquiladas	Construcción de cinco (05) viviendas para familias que viven arimadas o alquiladas	Cinco (05) viviendas							
Mejorar el acceso a los servicios públicos	Limitaciones de comunicación en el ámbito espacial de la comunidad.	Realizar gestiones ante los organismos competentes.	Comunicaciones							
Mejorar el acceso a los servicios públicos	Limitaciones de personal medico en la comunidad.	Asignación de un medico general para la comunidad.	Un medico general							
Elevar los niveles de concientización de los productores agrícolas y de la comunidad en general.	Utilización irracional de los abonos orgánicos (gallinazo) y agroquímicos.	Solicitar Talleres de sensibilización de los productores agrícolas.	Cinco Talleres.							
Mejorar el acceso a los servicios públicos.	Deterioro progresivo del actual sistema de riego existente en la comunidad.	Reparación general de sistema de riego existente en la comunidad.	Reparación general							

Fuente: Corpoandes, 2008.

Plan de Inversiones de Consejo Comunal El Rastrojo

Nombre del proyecto	Tiempo de ejecución	Meta Esperada	Monto en Bs.	Responsable de la ejecución del proyecto	Fuente de financiamiento

Fuente: Corpoandes, 2008.

Seguimiento, Evaluación y Control del Plan Consejo Comunal El Rastrojo

Nombre del Proyecto	Actividades	Indicadores	Medios de Verificación	Observaciones



**Estado de Ejecución y Avance del Plan de Desarrollo Consejo Comunal El Rastrojo**

Nombre del Proyecto	Estado del Proyecto				Observaciones
	Ejecutado	En ejecución	Pendiente por ejecutar	Suspendido Por modificaciones	

Fuente: Corpoandes, 2008.



Para simplificar la información de los 84 planes de desarrollo comunal (PDC), y por la similitud encontrada entre ellos, se consideró pertinente hacer una clasificación de objetivos por áreas temáticas comunes, siguiendo la idea de Postigo et al, (2012). Así resulta que los objetivos comunes para las 84 comunidades pueden clasificarse en 6 áreas:

- ✓ **Movilidad/accesibilidad:** está área concentra todos los objetivos formulados para mejorar la comunicación por medio de la vialidad, movilidad y accesibilidad de bienes y servicios a diferentes espacios principalmente entre las comunidades, también entre el municipio y el resto de la entidad merideña, en especial con su capital o ciudades principales, es decir Mérida o El Vigía.
- ✓ **Creación y/o mejoramiento de servicios:** este punto enmarca los objetivos dirigidos al mejoramiento, construcción y aumento de cobertura de servicios y equipamientos asistenciales o socio sanitarios y de educación básica y media.
- ✓ **Vivienda:** está área cubre todos los objetivos y medidas relacionadas con la vivienda, a su acceso y mejoramiento.
- ✓ **Economía sostenible a partir de recursos endógenos:** se propone como objetivo fundamental y generalizado en las 84 comunidades, el incentivo, adaptación, consolidación y reforzamiento de la economía aprovechando los recursos endógenos de índole agrícola y rural, dándoles prioridad sobre los exógenos, basándose en los criterios de la sostenibilidad y con proyección estatal y regional.
- ✓ **Participación:** es un punto común en todos los planes de desarrollo comunitario, mejorar los niveles de participación ciudadana, ya que, brinda condiciones y oportunidades para hacer aportes u observaciones que favorecen la convivencia y la construcción espacios que comparten (territorio), basándose en la normativa que incentiva los gobiernos abiertos.
- ✓ **Creación de espacios públicos:** se refiere a los objetivos propuestos que incitan a generar y disponer de espacios de calidad para el ocio, recreación y deporte para el disfrute de los ciudadanos dentro de las comunidades.





**Cuadro 5.5 Parroquias/Comunidades con Plan de Desarrollo Comunitario. Municipio Arzobispo Chacón, Estado Mérida- Venezuela.**

Parroquia	Comunidad	Total/ Comunidad
Canagual (Capital) 	Montaña Bolanera El Valle Las Aguadas Valle de la Virgen Mesas de las Tapias Gabriel Mora Los Helechales Valle El Campito Km 1 Melitón Molina Valle 1 El Rincón El Rincón II La Coromoto Padre Noguera Los Naranjos- Potrerito La Tendida Río Arriba La Laguna	20
Capurí 	El Rastrojo Las Mesitas El Río de las Mesitas Tenerife La Esmeralda La Montaña Las Adjuntas	07
Chacantá	La Aguadita El Urumal Mocayes	



	Buena Vista La Lagunita Mucuranda El carrizal La Montaña y Palmar Mocutapo El Curo Los Rastrojos El Chorro El Guamal Los Uvitos Mucumboco	15
El Molino 	El Bordo Vega de la Nutria Playón Bajo Playón Alto La Lomita El Quebradón	06
Guaimaral 	El Viento La Montaña Rincón del Encierro El Cañadón La Vega Los Mesones El Triunfo Los Cucos Fundación Sortifran Bajo Sortifran Alto La Cuesta	12
Mucuchachí	Manzano Bajo Padre Noguera	



	El Guali Quiu Santa Inés La Plazuela La Palmita Santa Rosa Mucusun Tabay Otopum Tierra Loza	12
Mucutuy 	Mucucharaní El Achote La Veguilla Platanillo Mucutuicito El Moral Mucubute Pie de Cuesta Bicentenario Paradero Mucucharaní Resid. Agua Linda	12
Total General		84

Fuente: Corpoandes, 2008. Elaboración propia.

La cantidad de planes existentes, deja ver que a nivel de todo el municipio hay una participación social activa, lo cual se corrobora con el levantamiento de información, haciendo de éste municipio una referencia en cuanto a la formulación de planes establecidos en la normativa, bajo el enfoque de abajo hacia arriba, claramente se ve la vinculación existente entre los las diferentes escalas de planes, manteniendo la coherencia entre los problemas, recursos y acciones propuestas, todas direccionadas a consolidar el municipio que se quiere a futuro.

Es oportuno señalar que aún cuando cada comunidad elaboró su plan de desarrollo, bajo una metodología de participación social basada en la técnica de los arboles problema y con la asesoría de Corpoandes y funcionarios de la alcaldía, el objetivo general se mantiene en cada una de ellas y es: *“la meta es alcanzar el mayor nivel de participación*



*de los miembros de la comunidad, donde cada persona encuentre las condiciones y las oportunidades para un mejor y mayor desarrollo de sus cualidades humanas... De esta manera se exige a la comunidad la colaboración para mejorar y tener mejor porvenir y crecimiento utilizando como punto de referencia los problemas de mayor prioridad y los recursos existentes". (Corpoandes, 2009) (P.9-10)*

Esto demuestra a su vez, que hay implícito la esencia del concepto del desarrollo humano, el cual parece haber impulsado a estas comunidades para asumir el rol que les corresponde y seguir manteniéndose activos, pues ellos han jugado un papel fundamental para la consecución de recursos que permitan materializar dichos proyectos.



**Fotografía 5.6.** Talleres de participación social para la formulación de PDC. Comunidad de Mucumboco. Municipio Arzobispo Chacón.

- La alcaldía en su estructura cuenta con una oficina de ordenación del territorio que tiene como misión, velar por el cumplimiento de lo establecido en el plan y todo lo que de él se deriva, revisión, actualización, así como establecer vínculos o alianzas para concretar acciones.
- Todos los instrumentos de planificación con los que cuenta el municipio, contienen acciones de tipo ambiental, de organización territorial, infraestructura de equipamientos y servicios, todas ellas son envolventes y procurantes del desarrollo económico, social, sostenible, endógeno y local.

Ahora bien, hasta el momento en este municipio ha quedado claro el cumplimiento de la normativa relacionada con los procesos de planificación, pero la materialización de las acciones e impacto territorial (gráfico 5.25b), destaca en la categoría de mejorable (2,23), siendo el segundo mejor valorado.

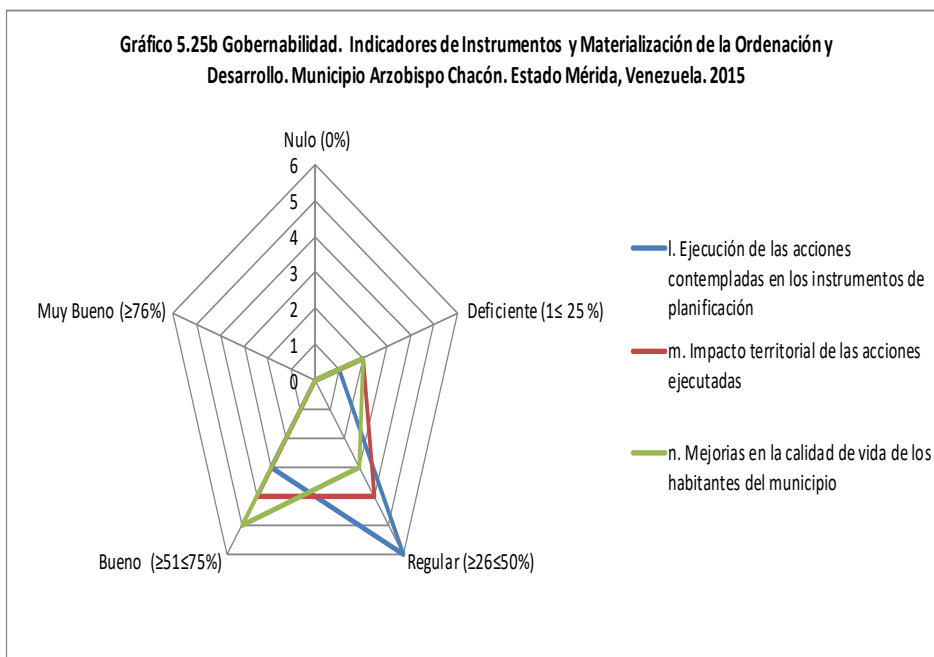
Los entrevistados manifiestan que, si hay un impacto territorial de las acciones y proyectos, valorándolas mayoritariamente entre regular y buenas, lo que ha incrementado la percepción en relación a las mejoras en su calidad de vida que clasifican como buena.

El Consejo Federal de Gobierno (uno de los actores participantes de las entrevistas), brindo información sobre la organización y perseverancia de los actores institucionales y comunidad organizada del municipio Arzobispo Chacón, para la solicitud de recursos económicos, pues cuentan con múltiples planes que avalan y respaldan la solicitud de



recursos, así que, por una vía u otra suelen conseguir el financiamiento para la ejecución de proyectos. Esta experiencia demuestra la ventaja de cumplir con la normativa de formulación de los diversos planes, los cuales también son requisitos exigidos por organismos internacionales para solicitar recursos.

Además, dicho Consejo señaló, que por ser uno de los municipios deprimidos de la entidad, y con desigualdades territoriales, tiene prioridad para el otorgamiento de recursos, ello ha contribuido a que el municipio logre consolidar acciones con impacto territorial, que porcentualmente está alrededor del 35-40 % de las acciones programadas en los instrumentos de planificación (Datos suministrados por el Consejo Federal de Gobierno, por medio de la entrevista. Enero 2015)



Fuente: Elaboración propia.

Pareciera que la participación activa y constante de los actores que hacen vida en el municipio, la organización comunitaria, la claridad en un objetivo común, como es mejorar las condiciones de vida de los habitantes y de la entidad territorial, han contribuido para que Arzobispo Chacón, a pesar de ser uno de los municipio deprimidos de la entidad supere barreras de entendimiento, acuerdos y deficiencias para posicionarse en un modelo a seguir de organización y consecución de propósitos sociales, ambientales, económicos y territoriales.









donde se observa vegetación siempre verde, así como especies propias del bolsón semiárido de Lagunillas. UFORGA-ULA (1997).

*“La situación actual y tendencias del Área Metropolitana de Mérida indican que continuará siendo el centro neurálgico y área estratégica del desenvolvimiento económico, cultural, científico-tecnológico y administrativo de la sociedad merideña. La Universidad de Los Andes y demás instituciones de educación, la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica, los servicios especializados que ofrece y el conjunto de organizaciones institucionales públicas y de la sociedad civil, combinados con la mayor oferta de atractivos naturales de la montaña andina y de paisajes únicos, constituyen las columnas que sustentan un futuro promisorio y solidario”.* (Méndez, 2003, p. 157).

Está es una realidad que aun cuando han pasado los años se mantiene, esa es la esencia del área metropolitana. Al igual que el resto de las áreas metropolitanas del país, se encuentra afectada por índices de pobreza, deficiencia en los servicios públicos, aumento del sector informal de la economía, fuerte presión sobre terrenos urbanizables, inseguridad social y degradación ambiental.

El municipio **Libertador**, está conformado por 15 parroquias, de las cuales sólo dos se encuentran en el ámbito rural. Se localiza entre las coordenadas geográficas 8° 49' 16" y 8° 15' 13" de Latitud Norte, 70° 50' 40" y 71° 13' 30" de Longitud Oeste. Su población es predominantemente urbana (98,35 %) allí se encuentra la capital de la entidad, *Mérida*, que, en gran similitud a las características de la subregión, posee un relieve montañoso, evidente a lo largo de la ciudad, y en el área rural. Sus principales roles son administrativos como capital del Estado, servicios de educación, salud y turismo, ya que, en la ciudad de Mérida se encuentra la Universidad de Los Andes con más de 230 años, casa de estudios superiores, bicentenario y de referencia en la región, atractiva por las numerosas carreras que ofrece a la población joven del país para cursar estudios universitarios de pre y postgrado. La completa gama de especialidades médicas que brinda el Hospital Universitario de Los Andes (tipo IV), repercute para que habitantes de ciudades de estados cercanos se desplacen hasta la ciudad de Mérida, para cubrir sus necesidades sanitarias.









Los atractivos paisajes de montaña, el clima confortable a lo largo del año, con temperaturas que oscilan entre los 18 y 24 °C, el preservar de las costumbres y tradiciones, combinado con ambientes modernos, el apoyo a los servicios turísticos, la





cordialidad de su gente, la ubican entre los diez destinos turísticos a nivel nacional, según MINTUR (2015).

**Cuadro 5.6 Datos de Interés del Municipio Libertador, Estado Mérida- Venezuela.**

Municipio: Libertador	Capital: Mérida	Estado: Mérida
Sub Región: Area Metropolitana		Superficie del Municipio: 907 Km <sup>2</sup>
Superficie de la Subregión: 2.623 Km <sup>2</sup>		Población al Censo del 2011  Total: 217.537 Habitantes / 26,3% del total del Estado.
  		Población Urbana= 213.962 Hab. (98,35%).  Población Rural= 3.575 Hab. (1,65%)  Proyecciones de Población: (Habitantes) 2015: 275.710 2020: 299.191 2025: 320.878
  		

Fuente: INE 2011. Elaboración Propia (2015)

**V.4.2 Actores Involucrados en el estudio del municipio Libertador.**

- 21) Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico (Alcaldía)
- 22) Departamento de Planificación Urbana (Alcaldía)
- 23) Departamento de Catastro (Alcaldía)
- 24) Departamento de Obras Públicas (Alcaldía)





- 25) Gerencia de Desarrollo Social- Departamento de Participación Ciudadana (Alcaldía)
- 26) Gerencia de Políticas Integrales, Gobernación del Estado Mérida
- 27) Representante Municipal de Consejos Comunales
- 28) Corpoandes. Ministerio del Poder Popular para la Planificación.
- 29) Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda (Dirección de Planificación y Ordenación Ambiental)
- 30) Consejo Federal de Gobierno

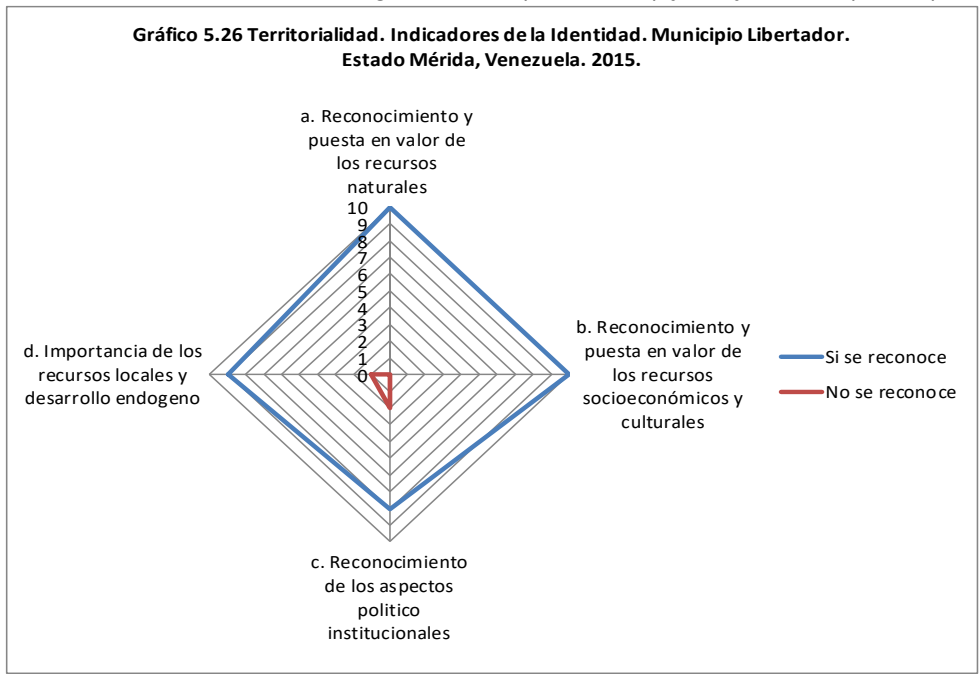
### V.4.3 Análisis de la Territorialidad

El municipio Libertador, presenta el valor más bajo de los obtenidos en los cálculos de la territorialidad, no obstante, se sitúa como la mayoría de los municipios en el rango bueno.

**Valor Integrado de la Territorialidad (VIT)= 2,68 Bueno**  
**Valor Integrado de la Territorialidad Modificado= 2,78 Bueno**

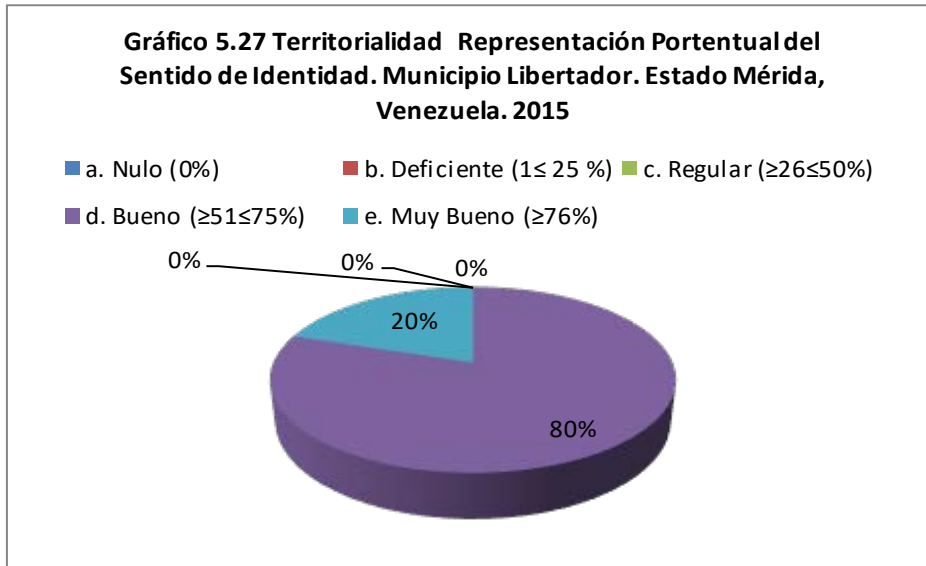
El municipio Libertador, capital del estado Mérida y en donde se asienta el mayor porcentaje de población en la entidad (26,3%), presenta un muy buen valor de identidad, puesto que, según las respuestas dominantes indicadas por los actores, hay un marcado reconocimiento e importancia de los recursos físico naturales, socioeconómicos, culturales, políticos institucionales, así como rasgos locales y de desarrollo endógeno. Por cultura y tradición el andino suele estar arraigado a su territorio.

La mayoría de los actores entrevistados señalan que, perciben un alto sentido de identidad ubicado en los rangos bueno ( $\geq 51 \leq 75\%$ ) y muy bueno ( $\geq 75\%$ ).



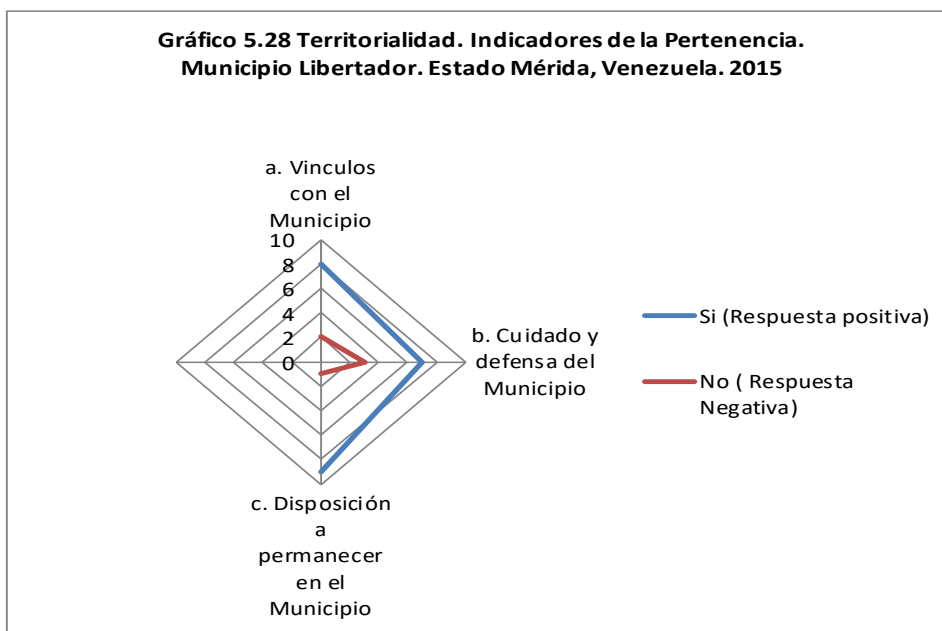
**Valor de Identidad**  
**VI= 3,7**  
**Muy Bueno**

Fuente: Elaboración propia.



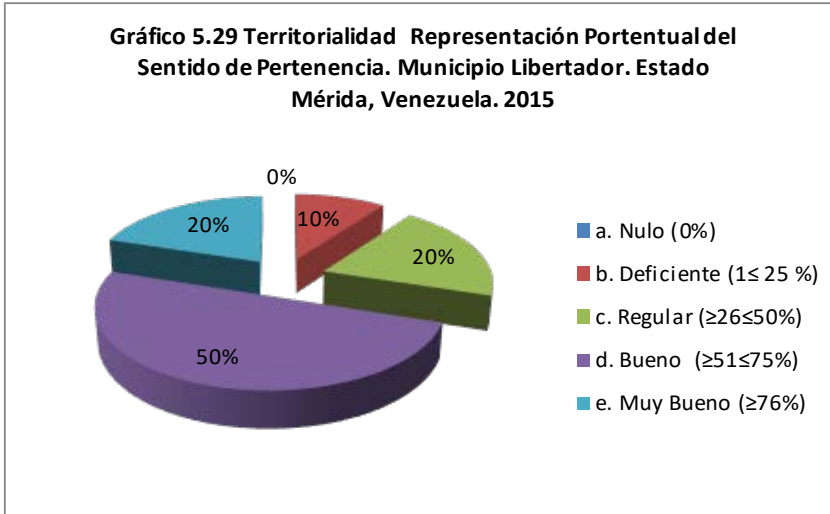
Fuente: Elaboración propia.

La pertenencia en el municipio de estudio, señala un valor de 3,2 (muy bueno, ver gráfico 5.28), éste valor por decimas es menor al resto de los municipios, lo cual puede sugerir dos lecturas según los actores involucrados; la primera, que por ser capital del municipio existen condiciones atractivas para establecerse hay población foránea, lo cual repercute en el cuidado y defensa del municipio; una segunda lectura vinculada a la anterior es que, la población originaria, más la foránea encuentran en Libertador atractivos para permanecer en el territorio, sintiéndose parte, valorando y cuidando, manteniendo el sentido de pertenencia al que se le suma el deseo de permanecer. De aquí también parte la explicación para el gráfico 5.29.



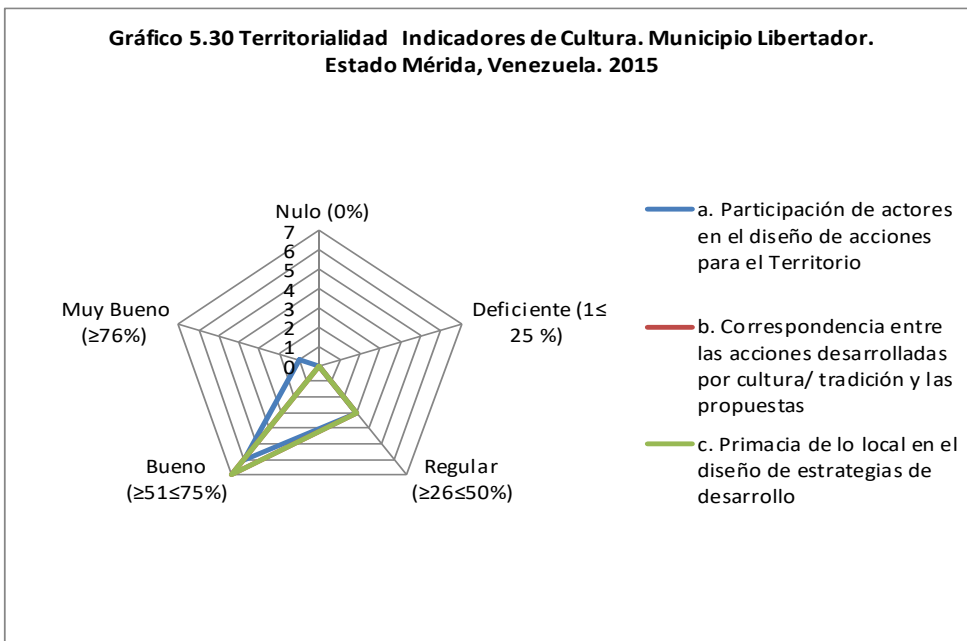
**Valor de Pertenencia**  
VP= 3,2  
Muy Bueno

Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

Los indicadores que conforman el elemento *cultura*, indican que la participación de los actores en el diseño de acciones es predominantemente buena; la correspondencia de acciones propuestas con las actividades propias del municipio, así como, la primacía de lo local para el diseño de estrategias de desarrollo, están en el rango bueno- regular comportándose de manera similar, por ello, que en el gráfico 5.30 la línea roja, no se distingue, pues se solapa con la verde.



**Valor de Cultura**  
VCu= 2,73  
Bueno

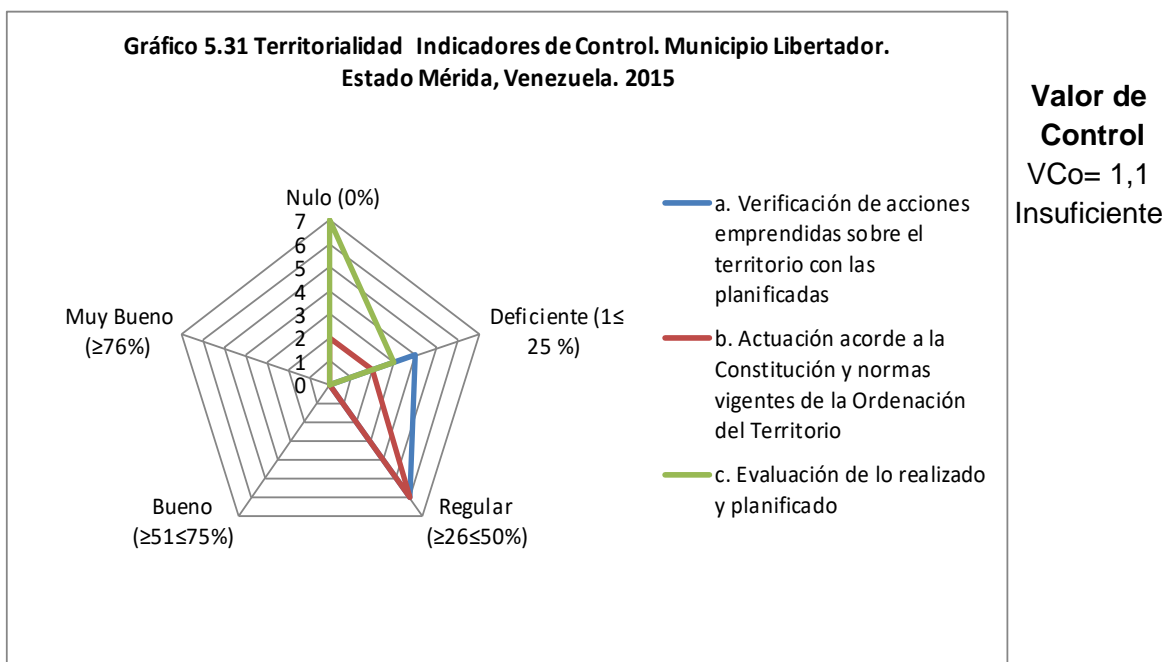
Fuente: Elaboración propia.





El *control*, (Gráfico 5.31) es un elemento de estudio en el que repetidas veces, hasta el momento con los municipios evaluados, hace que el valor integrado de la territorialidad (VIT) descienda, dejando en evidencia para este caso particular que, la evaluación de lo realizado y planificado es prácticamente nulo.

Según la información suministrada por los actores entrevistados, en el municipio existe un plan de desarrollo que fue formulado por la administración anterior, con un horizonte de planificación entre el 2010 y 2013, pero la nueva administración no lo ha tomado en cuenta para rescatar proyectos que consideran son prioritarios para el municipio, y que aún no se han materializado. Cabe resaltar que, la administración actual asumió cargos a finales del 2013, hasta el momento de la aplicación de la entrevista (enero 2015), no habían formulado ningún instrumento de planificación. Todo ello conlleva a una discontinuidad en la gestión de proyectos estructurantes del territorio, situación que podría enmendarse si existe evaluación.



Fuente: Elaboración propia.

La situación expuesta es una variable constante, en algunos casos en mayor o menor grado, no hay continuidad de gestión cuando hay cambios de administración, independientemente del sector político, pues en el caso del municipio Libertador continúan siendo el mismo partido. Esto nuevamente deja en evidencia, que este elemento de *control*, aunque sea de la territorialidad, se enlaza con aspectos de gobernabilidad, por tanto, no puede obviarse, es un aspecto vinculante.

#### V.4.4 Análisis de la Gobernabilidad

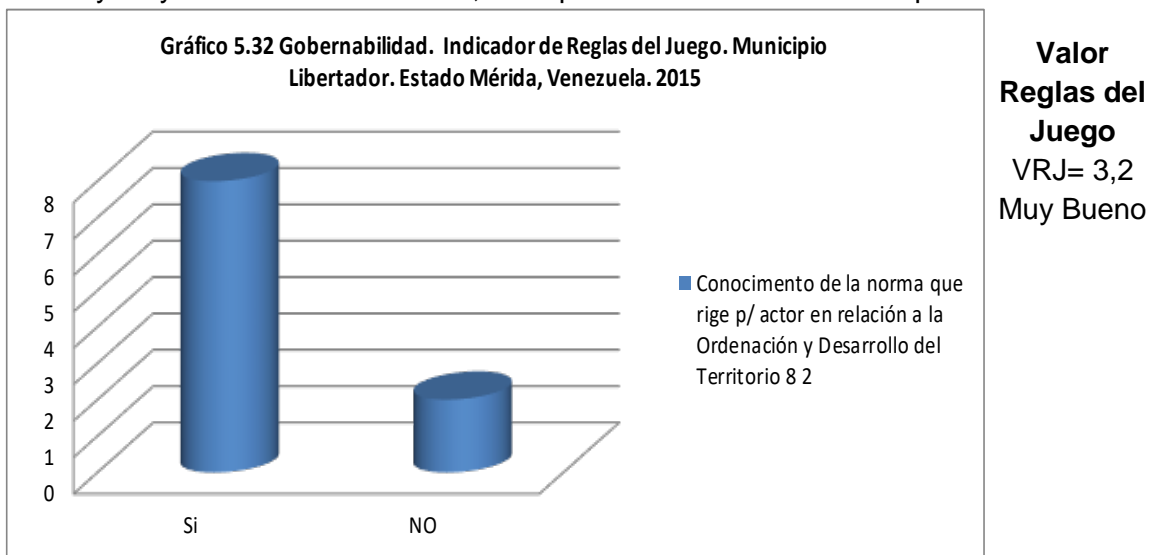
El municipio Libertador es la capital del Estado Mérida, en donde se desenvuelven todas las actividades administrativas centrales de la entidad. Estas actividades son lideradas por la Gobernación del Estado y entes nacionales con sedes estatales. La administración



municipal, tiene carácter de gobierno local, de contacto directo con las comunidades y población, mientras que, la gobernación del estado tiene una labor de coordinación y gobierno entre los 23 municipios que conforman el Estado Mérida, junto con el poder y gobierno central nacional.

**Valor Integrado de la Gobernabilidad (VIG)= 1,45 Insuficiente**  
**Valor Integrado de la Gobernabilidad Modificado= 1,54**

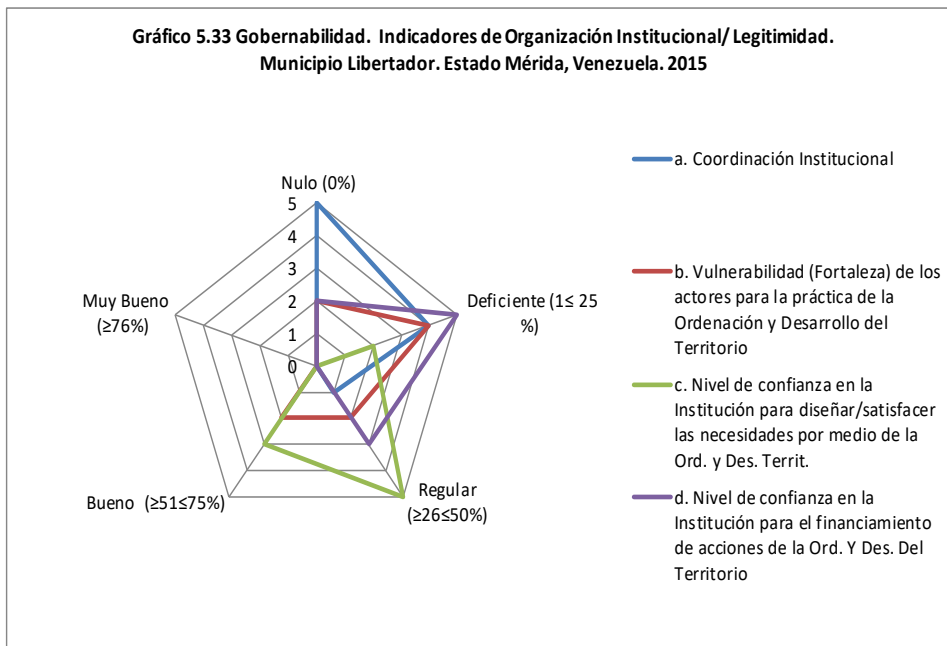
El municipio Libertador, de siete elementos que conforman el valor integrado de la gobernabilidad, cinco han sido valorados como insuficientes, sólo dos en los rangos bueno y muy bueno. A continuación, se exponen las consideraciones para cada uno.



Fuente: Elaboración propia.

Los actores entrevistados en su mayoría manifiestan tener conocimiento de la norma o *reglas del juego* (Gráfico 5.32), pero la minoría indica, que no es posible tener el conocimiento completo, ya que, en los últimos 10 años, hay cambios en la normativa, que impiden el desenvolvimiento normal de las actuaciones en cuanto a ordenación y desarrollo del territorio se refiere. Vale señalar, que ésta opinión, ha sido manifestada anteriormente en otros municipios, pero vinculada al elemento de la estabilidad (otro componente de la gobernabilidad)

En relación a la organización institucional y legitimidad, se tiene que, la opinión de los actores involucrados es muy dispersa, variando entre los rangos de nulo a bueno en los indicadores evaluados, predominando el encuentro de opiniones en los ejes de las categorías deficiente y regular. El gráfico 5.33, expresa como hay cierto nivel de confianza en las instituciones para diseñar y satisfacer necesidades por medio de la ordenación y desarrollo del territorio, que puede ser mejorable, más la percepción no es la misma sobre la fortaleza de las instituciones para la práctica y financiamiento de las acciones de ordenación y desarrollo del territorio.



**Valor de Organización Institucional y Legitimidad**  
VOiL= 1,3  
Insuficiente

Fuente: Elaboración propia.

Esto quiere decir, que los actores involucrados asimilan las necesidades del territorio y las plasman en acciones, teniendo claro que, los procesos de ordenación y desarrollo son procesos que permiten satisfacer las necesidades de la población. Sin embargo, esto no es suficiente, se requiere de financiamiento y fortaleza institucional para emprender las acciones diseñadas.

En éste sentido, al observar el gráfico 5.34, se tiene que los actores por el conocimiento que tienen sobre la normativa, entienden que hay competencias concurrentes, es decir, *corresponsabilidad* para materializar las acciones que mejoren la calidad de vida de quienes habitan en el territorio, pero ello es difícil, ya que, no hay una *alineación institucional* que permita la unión de esfuerzos para lograr el bien común; ésta afirmación puede constatarse al observar el gráfico 5.35, donde hay una concentración de respuestas en el eje correspondiente a las categorías de deficiente y regular vinculadas al consenso, aceptación del diseño y acuerdos entre actores con pertinencia en las políticas de ordenación y desarrollo del territorio.

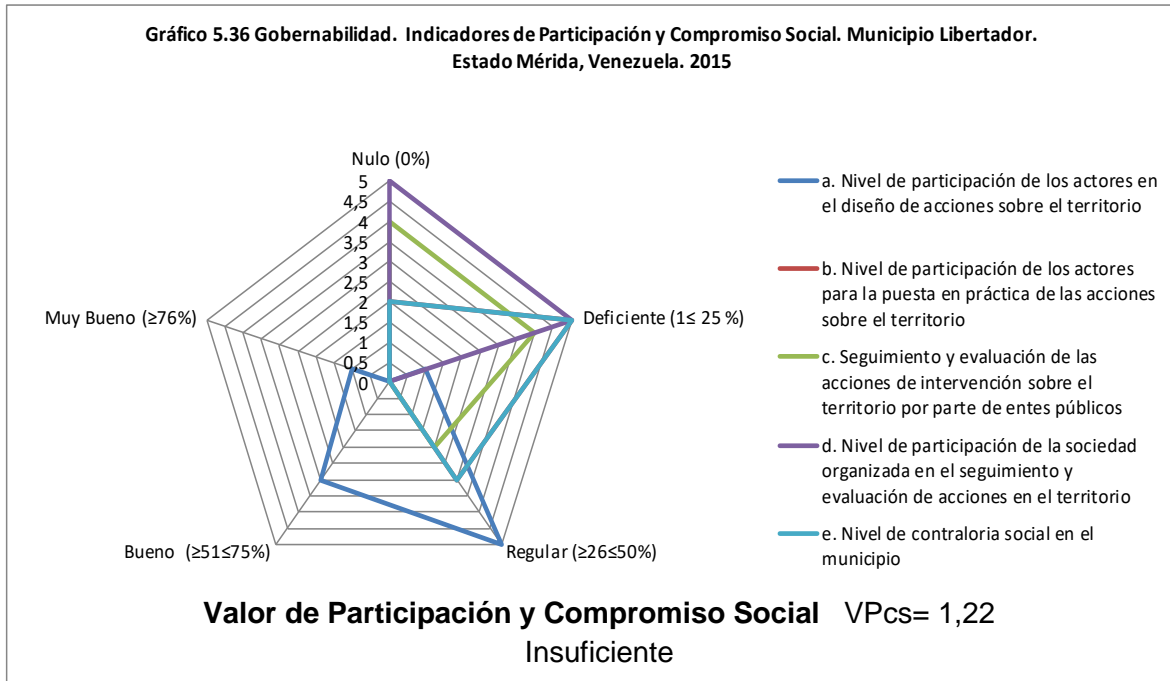
De acuerdo a lo expresado por los actores entrevistados, la insuficiencia en el valor de la *alineación institucional* se debe, a que el partido de gobierno local (municipio), es opositor al gobierno estatal (Gobernación) y nacional, por tanto, el entendimiento entre ambos se hace cuesta arriba, perjudicando los intereses comunes, los cuales se avivan considerando que, en la capital del municipio, es decir, Mérida, se sitúan y comparten roles ambas administraciones.



<p><b>Gráfico 5.34 Gobernabilidad. Indicadores de Corresponsabilidad. Municipio Libertador. Estado Mérida, Venezuela. 2015</b></p> <p>■ a. Superposición de competencias ■ b. Competencias concurrentes</p> <table border="1"><thead><tr><th>Categoría</th><th>a. Superposición de competencias</th><th>b. Competencias concurrentes</th></tr></thead><tbody><tr><td>Si</td><td>~4</td><td>~10</td></tr><tr><td>No</td><td>~4</td><td>~10</td></tr></tbody></table>	Categoría	a. Superposición de competencias	b. Competencias concurrentes	Si	~4	~10	No	~4	~10	<p><b>Valor de Corresponsabilidad</b></p> <p>VC= 2,4 Bueno</p>
Categoría	a. Superposición de competencias	b. Competencias concurrentes								
Si	~4	~10								
No	~4	~10								
<p><b>Gráfico 5.35 Gobernabilidad. Indicadores de Alineación entre Instituciones. Municipio Libertador. Estado Mérida, Venezuela. 2015</b></p> <p>— a. Nivel de concenso entre actores para gestionar la política de Ordenación y Des. del Territorio — b. Nivel de dicenso entre actores para gestionar la política de Ordenación y Des. del Territorio — c. Acuerdos entre actores con pertinencia en Ordenación y Des. del Territorio</p> <table border="1"><thead><tr><th>Indicador</th><th>Nivel</th></tr></thead><tbody><tr><td>a. Nivel de concenso</td><td>~3</td></tr><tr><td>b. Nivel de dicenso</td><td>~2</td></tr><tr><td>c. Acuerdos</td><td>~2</td></tr></tbody></table>	Indicador	Nivel	a. Nivel de concenso	~3	b. Nivel de dicenso	~2	c. Acuerdos	~2	<p><b>Valor de Alineación Institucional</b></p> <p>VAi= 1,2 Insuficiente</p>	
Indicador	Nivel									
a. Nivel de concenso	~3									
b. Nivel de dicenso	~2									
c. Acuerdos	~2									

Fuente: Elaboración propia.

La *participación y compromiso social* (Gráfico, 5.36) refleja que hay un buen nivel en el indicador de participación para el diseño de acciones, respuesta que se corresponde con la información suministrada para el mismo indicador en la parte de territorialidad, para éste municipio. Pero al evaluar el elemento de forma integral con el resto de los indicadores, hay un valor insuficiente (1,22); al igual que el repetido escenario de otros municipios, Libertador no escapa de la situación desfavorable de la participación de actores para la puesta en práctica de acciones sobre el territorio, seguimiento y evaluación, así como la contraloría social. Los indicadores b y c se solapan en el gráfico, por ello, no es visible la línea roja.



Fuente: Elaboración propia.

Una constante observable hasta el momento y que está íntimamente relacionada con la investigación, es el hecho de que hay la disposición a la formulación de acciones, pero el llevarlas a la práctica social es lo difícil, y ello es lo que tiene verdadero impacto territorial, capaz de modificar la calidad de vida y un territorio.

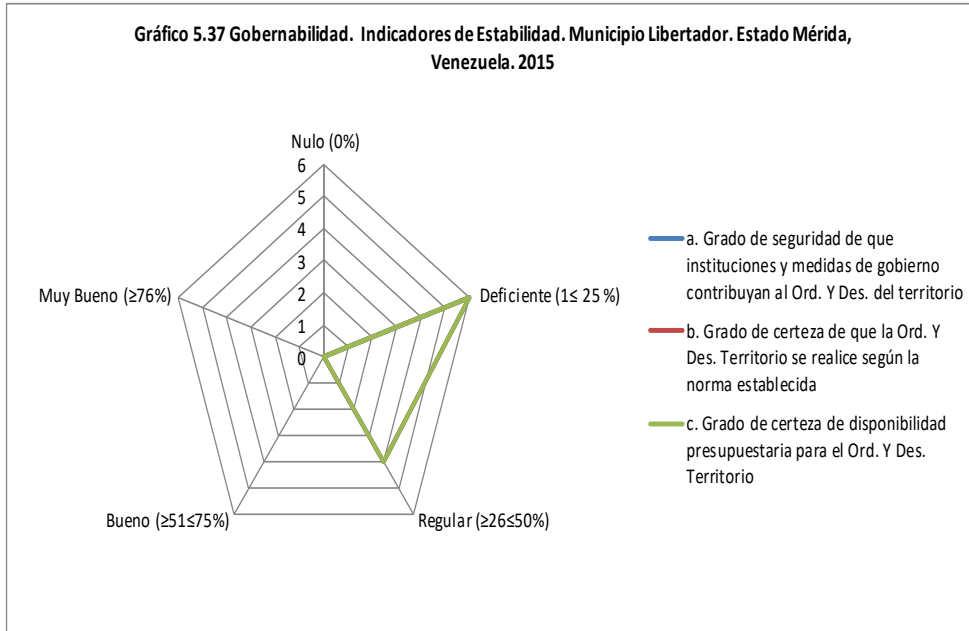
El elemento *estabilidad* (Gráfico 5.37), para el municipio Libertador se ubica en el rango insuficiente, puesto que su valor está en 1,4. Los actores participantes de la entrevista dieron la misma apreciación a los indicadores del elemento, independientemente de que el instrumento fue aplicado de forma individual en cada reunión de trabajo concertada.; debido a esto, en el gráfico sólo se observa el indicador c (línea verde), pero a y b se corresponden directamente y se solapan.

La percepción de los actores para los indicadores a, b y c que se observan en el gráfico 5.37, se derivan de aspectos y razones abordadas anteriormente. La falta de seguridad, o, mejor dicho, escasa confianza en las instituciones, medidas de gobierno cambiantes, escasa disponibilidad presupuestaria e incumplimiento de la norma son consecuencia de las carencias que existen en la organización institucional/legitimidad y alineación institucional, las explicaciones de dichos elementos son trasladables a éste.

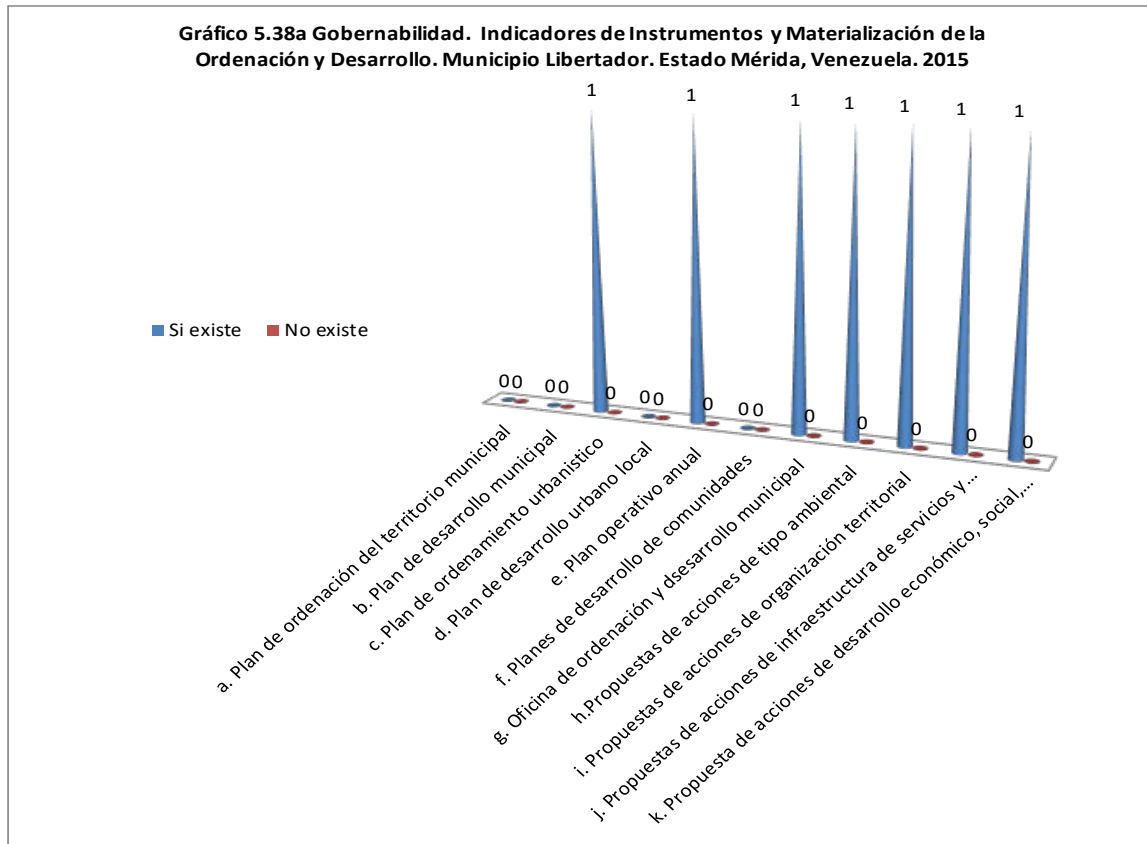
Al observar éste caso, se hace palpable que la gobernabilidad, efectivamente está compuesta por un grupo de aspectos o elementos, cada uno de ellos y entre ellos cumple una función; el funcionamiento deficiente de algún elemento repercute para el desenvolvimiento normal del resto de los elementos que conforman el sistema de la gobernabilidad, y si son varios los elementos que no funcionan adecuadamente, las



consecuencias son mayores, afectando la materialización y puesta en práctica social de las políticas públicas como la ordenación y desarrollo del territorio.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.





El gráfico 5.38<sup>a</sup>, señala los instrumentos de planificación presentes en el municipio Libertador, de los cuales, los cinco primeros están establecidos por normativa para contribuir a la ordenación y desarrollo del municipio. Sin embargo, tal como puede observarse la administración actual no cuenta con los planes de ordenación de territorio, de desarrollo municipal o de desarrollo urbano local.

Existe un plan de ordenamiento urbanístico de data del año 1990, modificado en el año 2002, ampliando la poligonal urbana. Siendo este municipio lugar de asiento de la capital del estado, donde el crecimiento urbano es inminente, el sentido común parece apuntar a que debería abocarse con profundidad a la actualización de dicho plan. Cuentan con el plan operativo anual (2015), el cual es requisito indispensable para otorgar las partidas económicas, que permiten ejecutar obras y acciones dirigidas a mejorar las condiciones del municipio.

En el periodo administrativo anterior (2009-2013), se formuló y sancionó un plan de desarrollo municipal (PDM), con un horizonte de planificación 2011-2013, quedando por cumplir acciones que para el momento no eran prioritarias. En éste sentido, es oportuno hacer un señalamiento particular y es que, los planes tienen acciones de corto, mediano y largo plazo, éstas últimas generalmente están destinadas a consolidar en el tiempo territorios con ventajas competitivas, comparativas y mejores condiciones de vida de los habitantes, pero las dinámicas e imprevistos, que en oportunidades no son consideradas adecuadamente en los instrumentos de planificación, hacen centrar la atención en las mismas, trayendo como consecuencia la resolución y atención de los asuntos de emergencia y prioritarios, dejando de lado aspectos que son realmente importantes. Un periodo de consolidación de acciones a largo plazo, no implica no sea necesario, todo lo contrario.

Retomando el grafico 5. 38<sup>a</sup>, se observa que hay una oficina de ordenación, así como acciones dirigidas a atender asuntos ambientales, de organización territorial, infraestructura de servicios y equipamiento, desarrollo económico y social. La actual administración (2013-2017) del municipio Libertador, no tiene planes de ordenación del territorio ni de desarrollo, aun pudiendo retomar el plan de desarrollo de la gestión anterior, que procede de una misma línea de pensamiento y partido.

Pero a efectos de atender las necesidades de la población en relación a dichos aspectos, está alcaldía se basa en articular y poner en funcionamiento la estructura administrativa que posee, explicándose a continuación la forma en que actúan (está información fue brindada por los funcionarios de la Alcaldía, específicamente de las Gerencias involucradas, en el periodo de levantamiento de información, enero 2015):

- El organigrama de la alcaldía (figura 5.14), presenta una Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, que está compuesta por siete departamentos; también hay una Gerencia de Desarrollo Social, conformada por 6 departamentos. La Gerencia de Desarrollo Social, por medio del Departamento de Participación Ciudadana y



Asistencia Parroquial, organiza talleres de participación ciudadana en cada una de las 15 parroquias que conforman el municipio.

- Dichos talleres son desarrollados usando la metodología FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), obteniendo así, los principales problemas y recursos con lo que cuenta, para emprender acciones que mejoren las condiciones de estos espacios y vida de los habitantes. Estas acciones son traducidas en proyectos que se ejecutan según la prioridad requerida.
- También existe la modalidad de que cada comunidad formula los proyectos necesarios, incluyendo el presupuesto requerido para su ejecución, es presentado en la sala técnica de la alcaldía, en donde se afinan detalles del proyecto y presupuesto, siendo elevado posteriormente al Consejo Local de Políticas Públicas de la alcaldía, en donde se toma la decisión final, para el financiamiento a través del presupuesto ordinario.
- Los proyectos son insertados en los planes operativos para la solicitud de recursos económicos, tanto al ejecutivo nacional, como al Consejo Federal de Gobierno, esté último otorga recursos para obras concretas que no tengan radios de acción de 1 Km.
- Este municipio, a diferencia de los otros 22 que conforman el Estado Mérida, por ser lugar e asentamiento de la ciudad capital, tiene ingresos propios considerables, provenientes del pago de impuestos de diversa índole, tales como, patentes de comercio, derechos de frente, catastro, patente vehicular, pagos por servicio de aseo, entre otros que, en parte contribuyen a la autogestión de algunos proyectos en el municipio y funcionamiento de servicios.
- El 80% del presupuesto anual de la alcaldía es invertido en programas de mantenimiento de escuelas, bacheo, asfaltado, iluminación, alcantarillado, drenajes, edificios emblemáticos.
- Dependiendo de la naturaleza de las acciones, proyectos o programas, es decir, educación, vialidad, turismo, servicios domiciliarios, ambiente, deporte, aseo urbano u otros, son asignados a la Gerencia y Departamento correspondiente para su ejecución, vigilancia y control.
- Los funcionarios de la Alcaldía señalan que los recursos otorgados por el ejecutivo nacional y el Consejo Federal de Gobierno, no son suficientes para cubrir las necesidades existentes. (Debe tenerse en cuenta, que, según la normativa existente tendrán mayor prioridad de otorgamiento de recursos, aquellos municipios que se encuentren en situación más desfavorable).

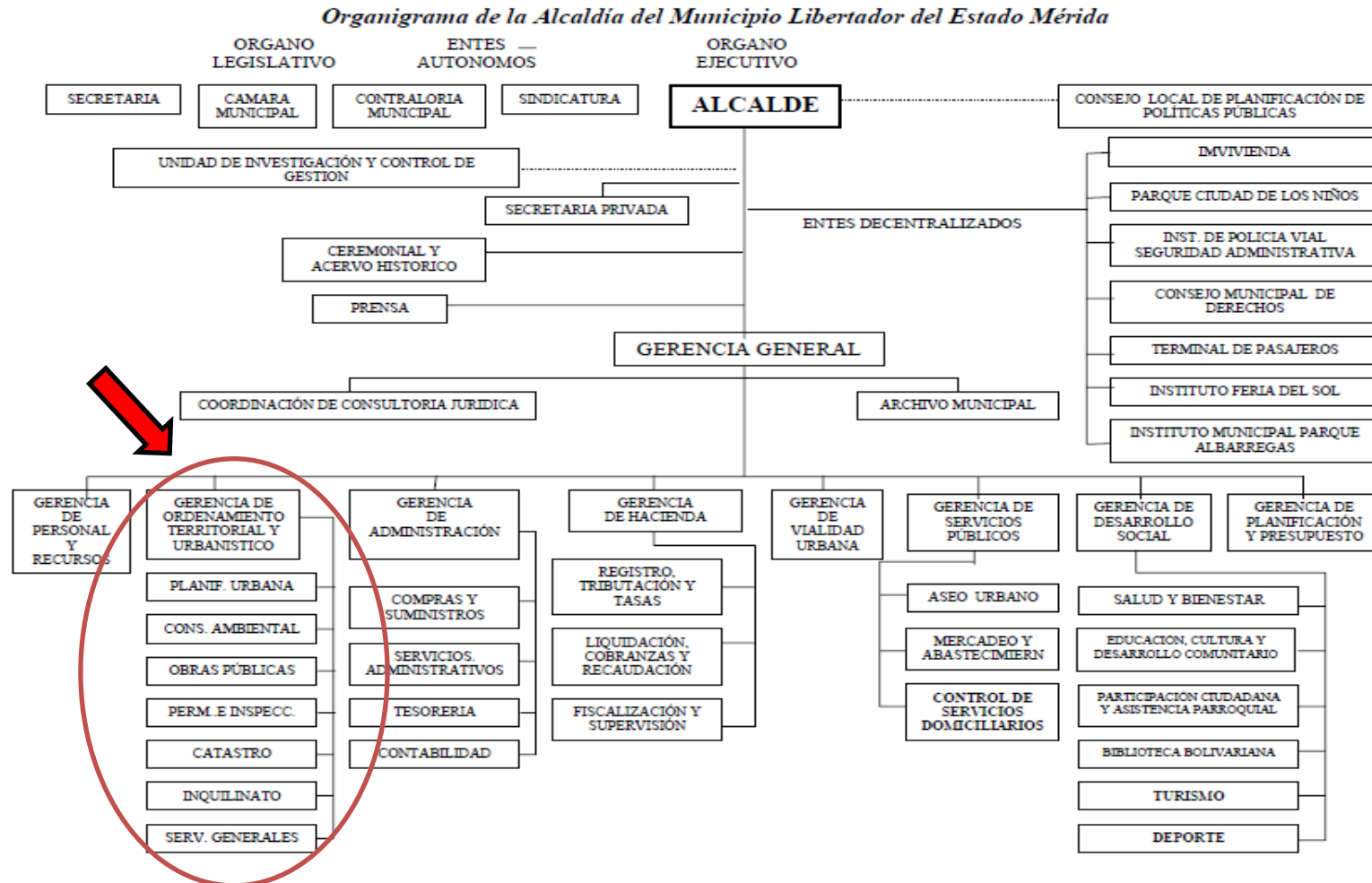


Figura 5.14 Organigrama de la Alcaldía del Municipio Libertador. Fuente: Alcaldía Municipio Libertador (2015)



A modo de comentario, el organigrama de la alcaldía no presenta una gerencia o departamento de desarrollo económico, pero existe el Departamento de Turismo, que se enfoca en la actividad económica principal de la ciudad de Mérida, ello en parte se debe a, que, por ser la capital del estado, sus actividades se concentran en la prestación de servicios especializados. En todo caso, a efectos de promover actividades económicas diversas o complementarias, a nivel municipal se carece de un ente que asuma dicha tarea. Por lo general es considerada por la Gobernación del Estado Mérida, pero con un carácter y proyección más amplia que la local.

La estructura de la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico, del organigrama de funcionamiento de la alcaldía, permite la integración y coordinación de los diversos departamentos que tienen relación directa con intervenciones sobre el territorio, ello es un aspecto favorable a efectos de tomar decisiones y emprender acciones de ordenación y desarrollo.

Por otro lado, los actores sociales entrevistados manifiestan que hay problemas álgidos en el municipio Libertador, que repercuten en la calidad de vida de los habitantes y su territorio, estos se han mantenido desde hace años indistintamente de la administración de turno, ellos son el mal funcionamiento del servicio de aseo urbano, la construcción de viviendas en zonas de riesgo, y la inseguridad que crece día a día. Estos son problemas característicos de ciudades medianas-grandes, en Venezuela y algunos países latinoamericanos, por ello, estos problemas poco se ven en ámbitos rurales, propios de los otros municipios bajo estudio.



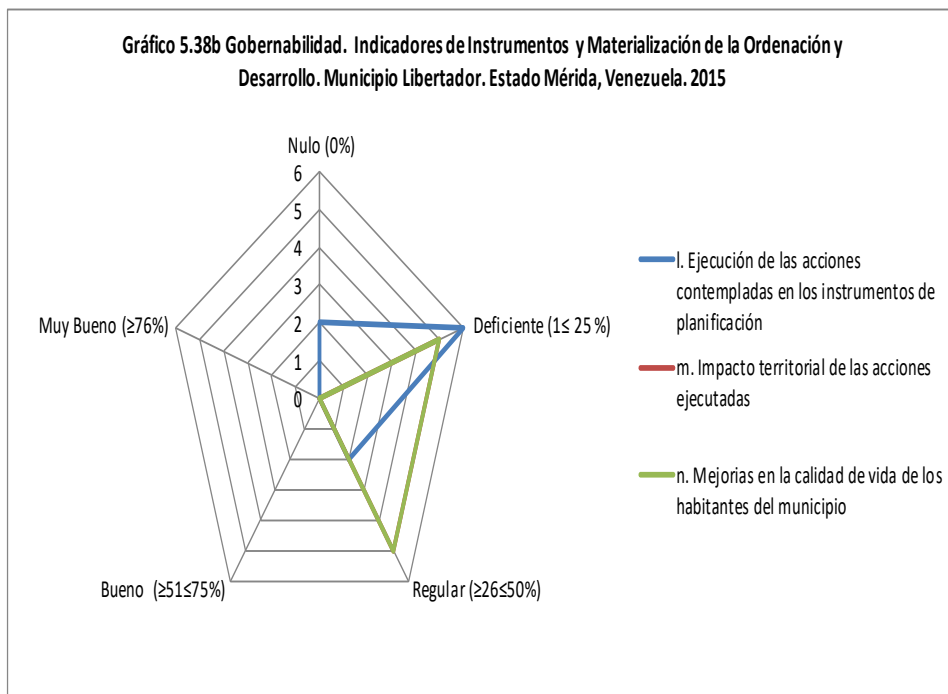
**Fotografía 5.7** Calle de la Ciudad de Mérida, representativa de los problemas existentes. Municipio Libertador. Estado Mérida



**Fotografía 5.8** Viviendas asentadas en sitios de riesgo por deslizamientos y lluvias. Sector San José de Las Flores. Municipio Libertador. Estado Mérida.



El municipio Libertador, tiene una forma de funcionamiento un tanto particular en relación a la ordenación y desarrollo de los municipios estudiados hasta el momento, que por lo general contaban con uno o varios planes para emprender acciones. A continuación, en el gráfico 5.38b se puede apreciar que este modo de actuación o funcionamiento no surte mejores efectos que los anteriores, el valor de 1,33 indicado para el elemento de *materialización de la ordenación y desarrollo del territorio* cae en la categoría de insuficiente.



### Valor de Materialización de la Ordenación y Desarrollo del Territorio

VM= 1,33  
Insuficiente

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la opinión de los actores entrevistados, se tiene que el indicador *ejecución de acciones contempladas en los instrumentos de planificación* (L) es predominantemente deficiente, hay que recordar que para éste caso son acciones provenientes de la metodología de acción propia que tienen. La apreciación del impacto territorial de las acciones y sus efectos en la calidad de vida, son valoradas en igual proporción deficiente y regular (por ello, no se aprecia la línea roja del indicador m, pues se solapa con la línea verde del indicador n).

Hasta el momento, los tres municipios estudiados permiten ver la diversidad de actuaciones en relación a la gobernabilidad, aun cuando la territorialidad es similar para todos los municipios.



## V.5 La Realidad del Municipio Rangel. Subregión Páramo.

### V.5.1 Caracterización Geográfica General.

El Páramo merideño es un paraje de atractivos naturales, reservorio de excepcional ecosistema estratégico, oferta de servicios ambientales, imagen de placidez y confort climático; vergel de campos cultivados, en donde se observa una intensa comercialización de hortalizas, papa y flores principales rubros de los pueblos altoandinos, entre los que despuntan Mucuchíes, Apartaderos, San Rafael de Mucuchíes, Mucurubá, Escaguey, Chachopo, Pueblo Llano, Timotes y La Venta, de alturas significativas y reconocidos por su arquitectura colonial. Esta subregión es cuna de monumentales Parques Nacionales y sembradíos múltiples, que crean sensaciones de prosperidad, se perciben las arraigadas raíces culturales y es punto de atractivo para turistas. (Méndez Et al, 2011)

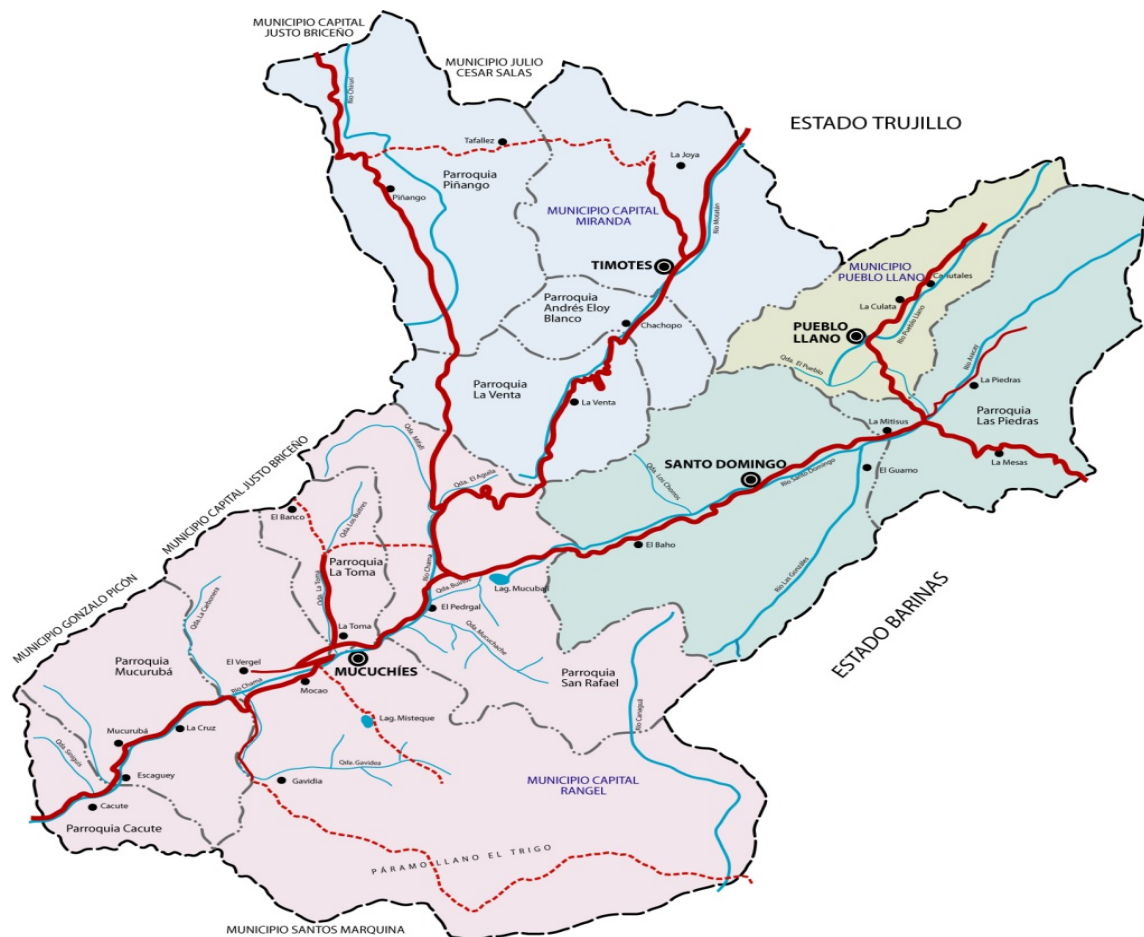


Figura 5.15 Subregión Páramo. Estado Mérida, Venezuela. Fuente: Méndez, Et al, (2011).

La superficie de la subregión del Páramo es de 1372 Km<sup>2</sup> y está conformada por los municipios Cardenal Quintero, Pueblo Llano, Miranda y Rangel. La variabilidad altitudinal va desde los 2200 msnm hasta los 4600 msnm; según Silva (2002) los pisos térmicos dominantes de la zona son templado, frío, muy frío y gélido con temperaturas que oscilan entre los 18-13 °C, 13-8°C, 8-3°C y 3 a -2°C respectivamente. En el Páramo merideño se





asientan 61.061 personas (INE, 2012), lo que representa el 7,36% de la población total de la entidad. Las actividades económicas dominantes son la agricultura intensiva y el turismo.

Dentro de la región Páramo el municipio bajo estudio es **Rangel**, ubicado al noroeste del Estado Mérida localizado entre las coordenadas 8° 35'13" y 8° 53'50" de latitud norte y 70° 02'23" de longitud oeste. Posee una superficie de 408 Km<sup>2</sup>, su capital Mucuchíes se ubica a 2.983 msnm y se divide en 5 parroquias: Cacute, San Rafael, Mucurubá, La Toma y Mucuchíes. Este municipio se caracteriza por su condición montañosa, de pendientes abruptas, desarrolladas en forma de ramales alineados, correspondientes a prolongaciones de la Sierra de la Culata y de la Sierra Nevada con la presencia de terrazas, abanicos aluviales, colinas redondeadas y fondos de valle donde se distribuye la mayoría de los centros poblados y el desarrollo de la mayor parte de sus actividades agrícolas y económicas que transitan entre logros del modernismo y las incomodidades de carencias de servicios esenciales. (Ekman, Et al 2013)

En el municipio Rangel, nace el río Chama importante afluente en el estado y que recorre la entidad y la ciudad para encontrarse con el Lago de Maracaibo en la zona de la planicie aluvial. El río Chama, en un paraje de lagunas y cascadas, reúne las aguas de las quebradas El Águila, Mitibibó, La Toma, Misintá, Mucuchache, Musay, El Royal, Misteque, Mocao y Las Peñuelas para refrescar el paisaje, regar sembradíos y abastecer pequeños acueductos. Este municipio, se le nombra como el escudriñador del universo, puesto que es centro de emplazamiento del Observatorio Astronómico Nacional Llano del Hato, ubicado a 3.600 msnm.

#### **V.5.2 Actores Involucrados en el estudio del municipio Rangel.**

- 31) Despacho General del Alcalde (Alcaldía)
- 32) Oficina de Catastro (Alcaldía)
- 33) Dirección de Ingeniería (Alcaldía)
- 34) Instituto Municipal de Vivienda (Alcaldía)
- 35) Universidad de Los Andes
- 36) Representantes de la Asociación de Productores
- 37) Representante de la Comunidad Organizada
- 38) Corpoandes. Ministerio del Poder Popular para la Planificación.
- 39) Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda (Dirección de Planificación y Ordenación Ambiental)
- 40) Consejo Federal de Gobierno

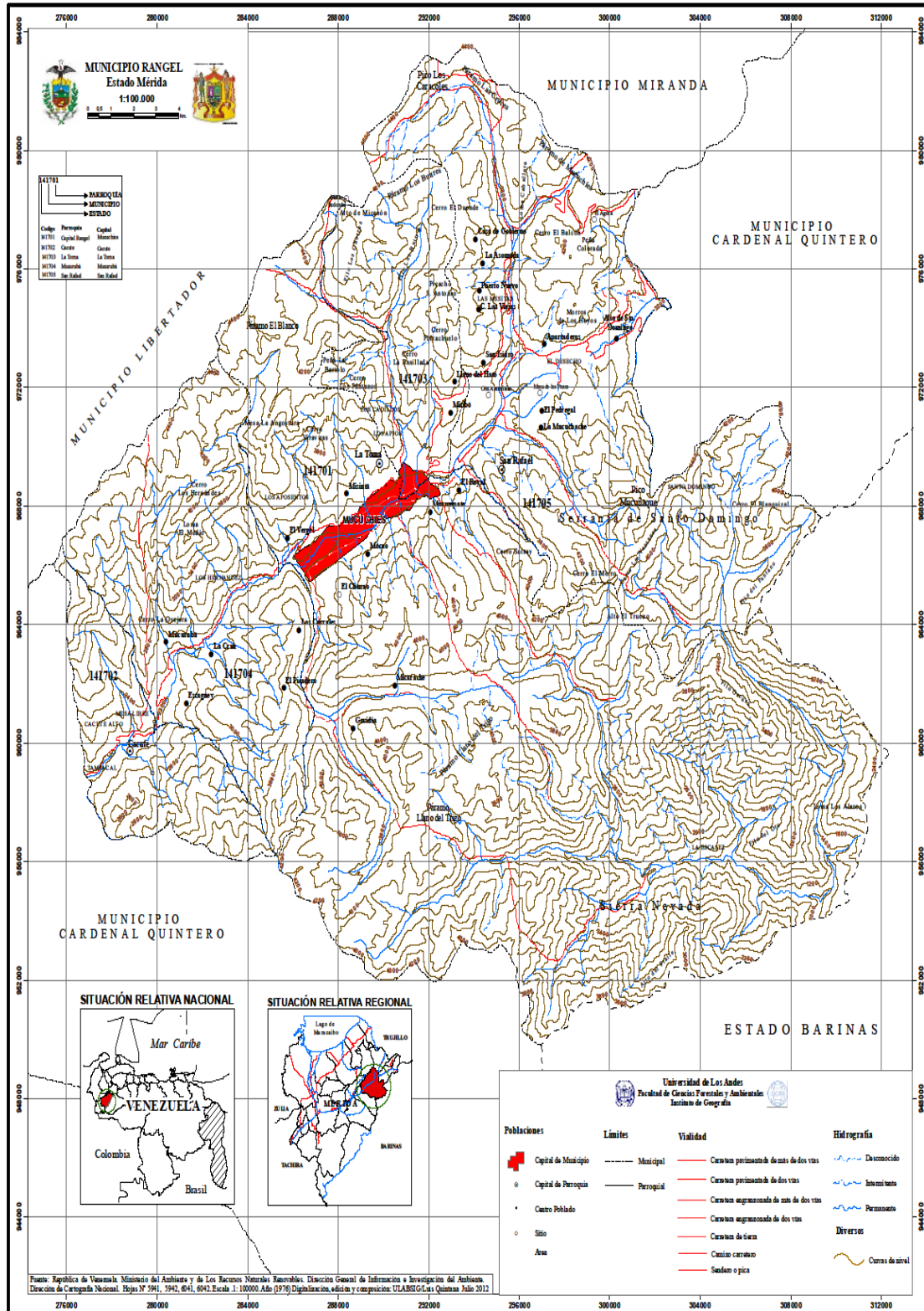


Figura 5.16 Mapa Municipio Rangel. Estado Mérida, Venezuela. Fuente: Laboratorio ULA-SIG. 2015



**Cuadro 5.7 Datos de Interés del Municipio Rangel, Estado Mérida- Venezuela.**

Municipio: Rangel	Capital: Mucuchies	Estado: Mérida
Sub Región: Páramo		Superficie del Municipio: 408 Km <sup>2</sup>
Superficie de la Subregión: 1.372 Km <sup>2</sup>		Población al Censo del 2011
		Total: 19.008 Habitantes / 2,3% del total del Estado.
		Población Urbana= 13.564 Hab. (71,35%).
		Población Rural= 5.444 Hab. (28,65%)
		Proyecciones de Población: (Habitantes)
		2015: 21.289
		2020: 23.312
		2025: 25.228

Fuente: INE 2011. Elaboración Propia (2015)

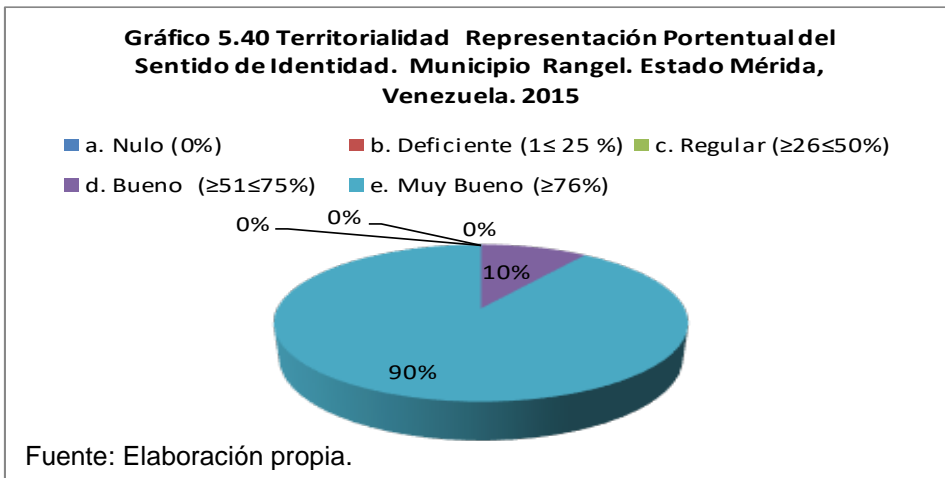
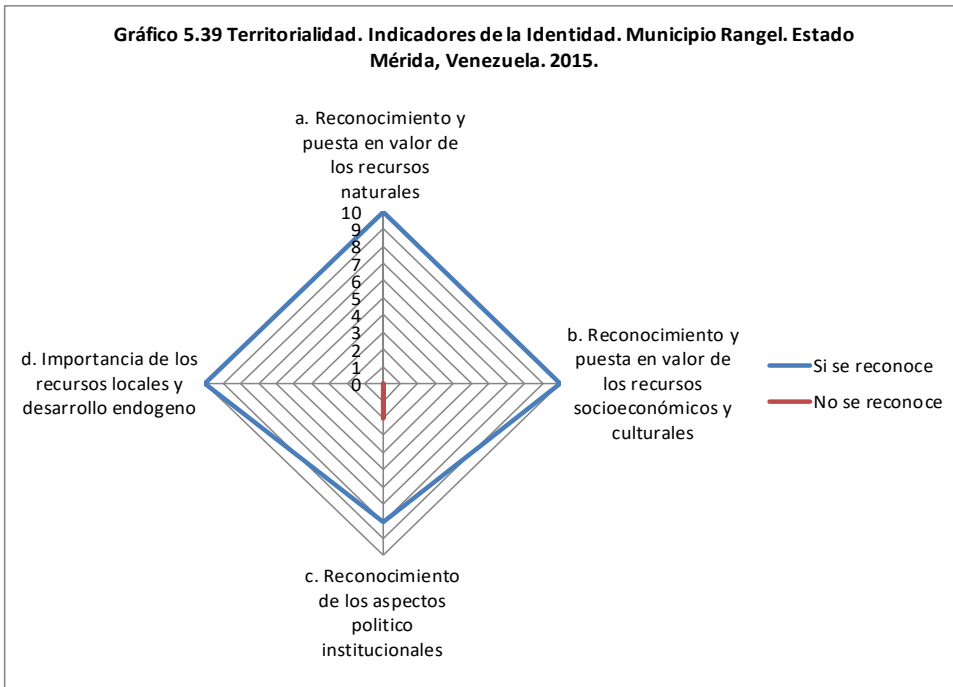
### V.5.3 Análisis de la Territorialidad

El municipio Rangel, es una entidad emblemática dentro del estado Mérida, ya que es considerada la puerta de entrada al Páramo mérideño, zona de gran atractivo turístico, campos labrados y paisajes sin igual que forman parte de la identidad de los merideños en la región, en el país y fuera del mismo.

**Valor Integrado de la Territorialidad (VIT)= 2,88 Bueno**  
**Valor Integrado de la Territorialidad Modificado= 2.96 Bueno**



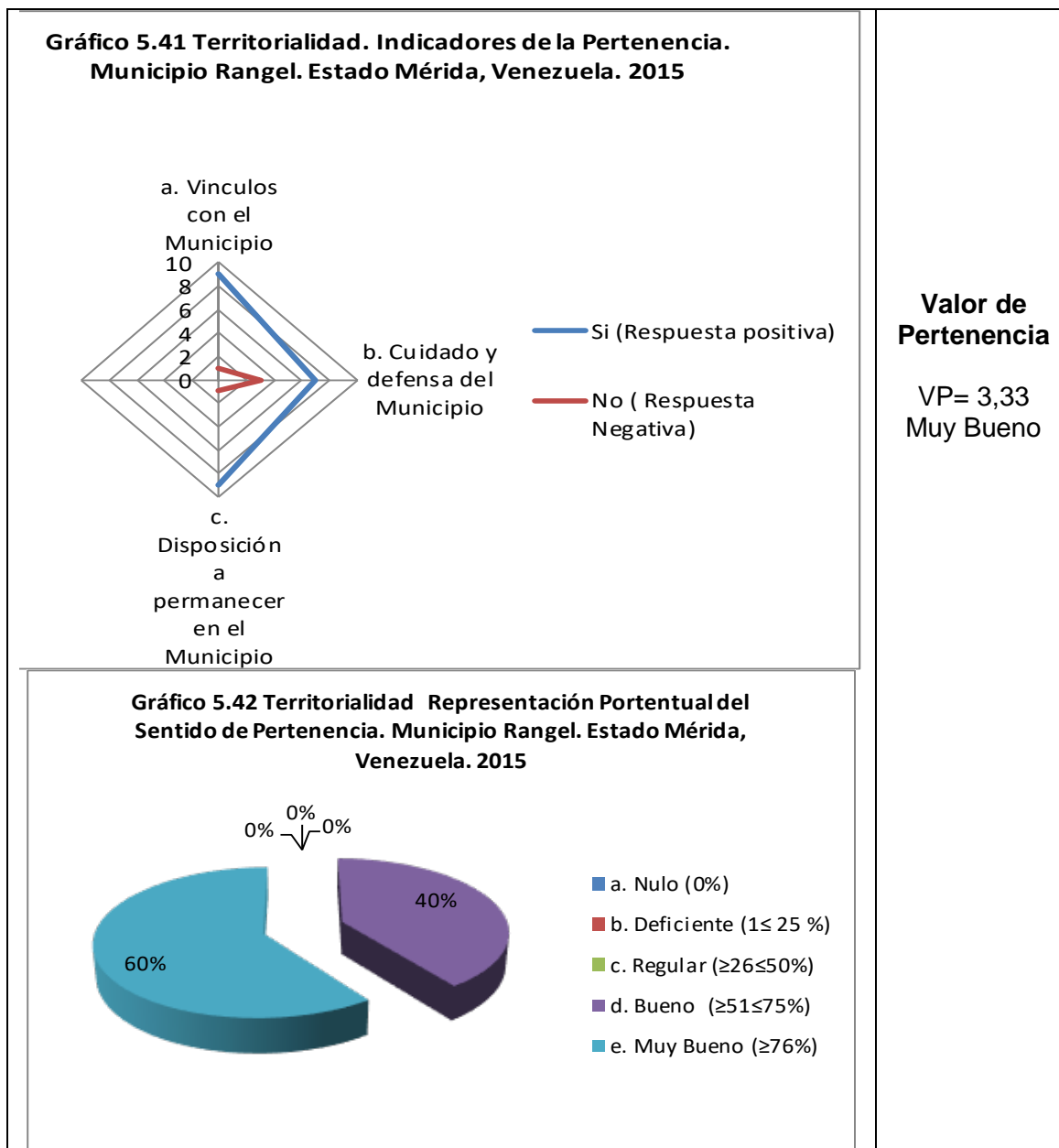
La *identidad* es un elemento que en el municipio Rangel tiene un gran peso dentro de la territorialidad, de allí que su clasificación sea de muy bueno. De acuerdo a los entrevistados, el 90% (gráfico 5.40) de las respuestas ubican que los habitantes reconocen en más del 76% el valor de los recursos físico-naturales, socioeconómicos y políticos institucionales. Además, dejan claramente manifiesto su interés por los rasgos locales y desarrollo endógeno, pues la entidad se sustenta económicamente sobre ellos, que son básicamente la agricultura y el turismo. Es de hacer notar que, este municipio por cultura y tradición siempre se ha dedicado a la agricultura, combinando saberes empíricos aprendidos a lo largo de los años con las mejoras tecnológicas que van apareciendo. Se posiciona entre unas de las 3 entidades estatales de producción hortícola comercial intensiva. También lo es para la región andina y otras zonas del país.



Un aspecto vinculado a la identidad es la *pertenencia*, el hecho de identificarse con iconos en un territorio también conlleva a sentirlos suyos, de allí parte el sentido de pertenencia.



Como se expresó líneas arriba, éste municipio se ha consolidado desde el punto de vista agrícola manteniendo su cultura y tradición, sumando e incorporándose a procesos tecnológicos que mejoran las condiciones de producción y de vida, lo que implícitamente conlleva a un buen nivel de vinculación con el territorio, cuidado, defensa y deseos de permanecer en la entidad. (Gráfico 5.41 y 5.42)



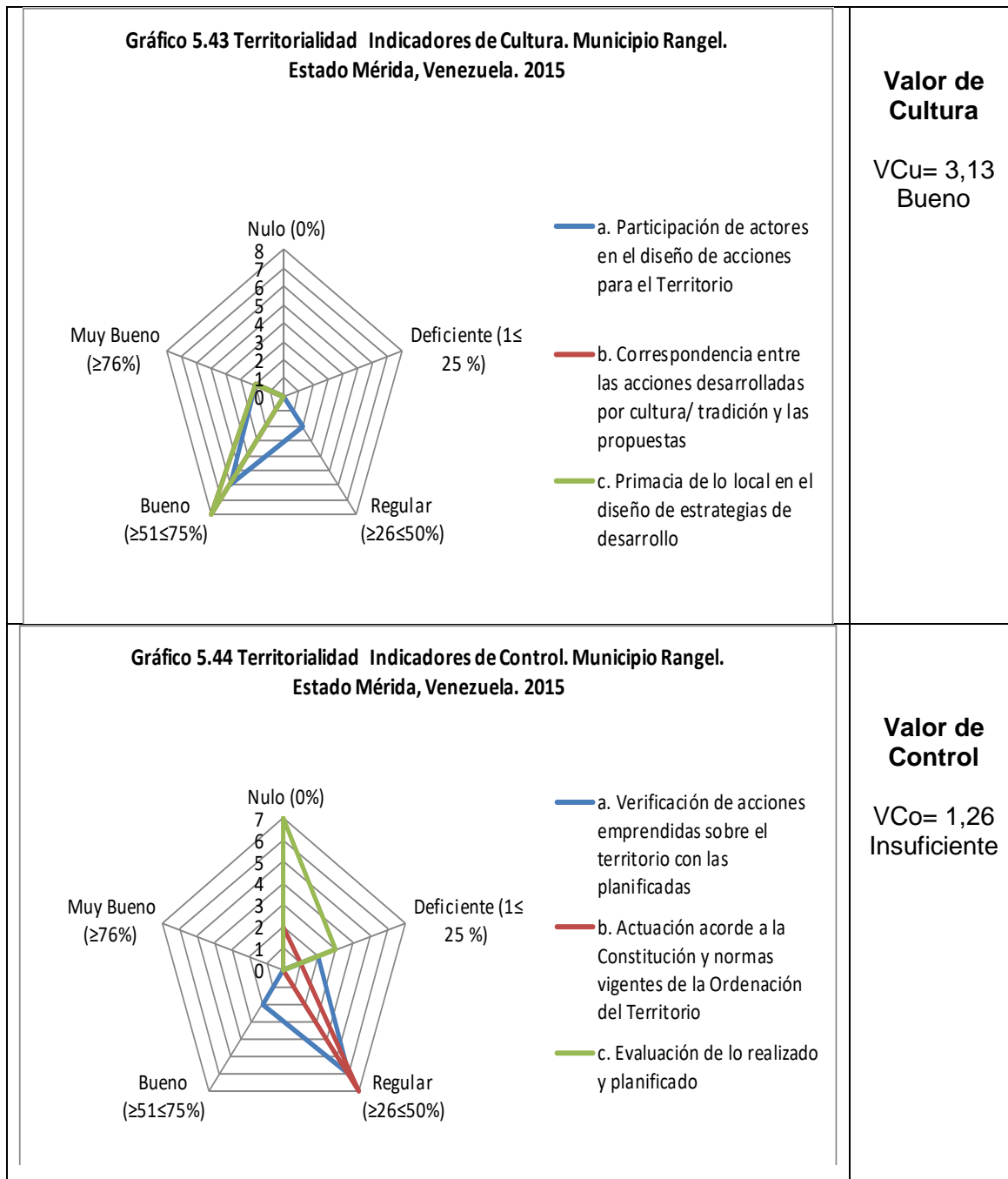
Fuente: Elaboración propia.

La *cultura*, de acuerdo a las valoraciones de la realidad, es clasificada como buena. El indicador correspondiente a la participación de actores en el diseño de acciones para el territorio es predominantemente bueno (Gráfico 5.43) situación que se repite para los indicadores b y c, en donde los valores son iguales, por ello no se visualiza el indicador b





(línea roja), pues se superpone la verde del indicador c. Las valoraciones aquí expresadas, corroboran las de los elementos identidad y pertenencia, en fondo son expresión de ellas.



Fuente: Elaboración propia.

El control (Gráfico 5.44) considerado un elemento de la territorialidad presenta un valor insuficiente, debido a que prácticamente es nula la evaluación entre lo realizado y planificado. Aun cuando las acciones no surjan de un plan de ordenación o desarrollo, son acciones que buscan dar soluciones a problemas que se dan en el territorio, no obstante,





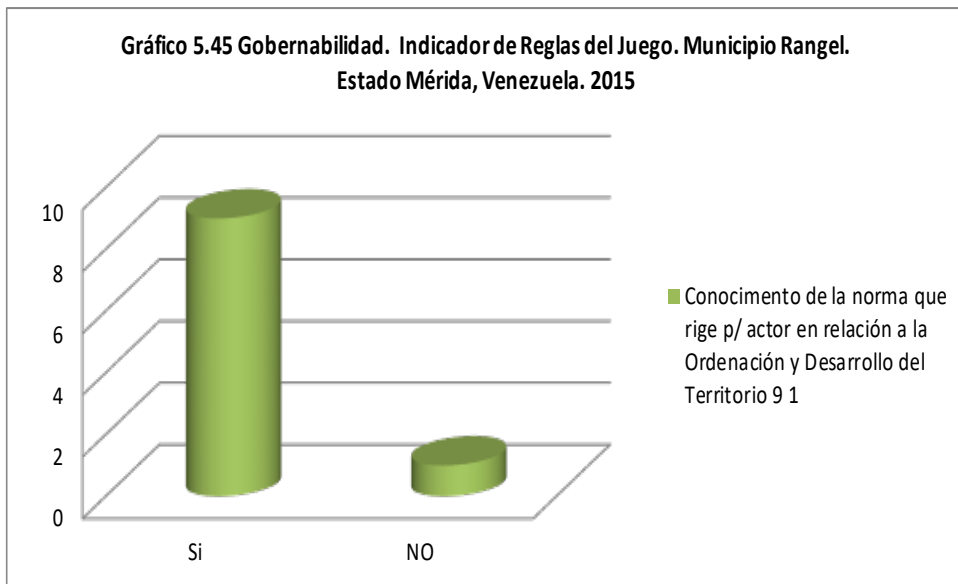
no hay la verificación de ello. Esto está directamente vinculado a la capacidad de gestión que existe en la entidad. Esta opinión no pretende decir que es bueno o que es malo, simplemente es repetitivo este patrón en la gestión de administraciones de los municipios estudiados, lo que indica, que deben plantearse acciones dirigidas a incentivar la cultura de la evaluación de acciones, ello podría contribuir a materializar acciones en el territorio.

#### V.5.4 Análisis de la Gobernabilidad

El municipio Rangel es el que presenta el menor de los valores de gobernabilidad, del conjunto de municipios bajo estudio.

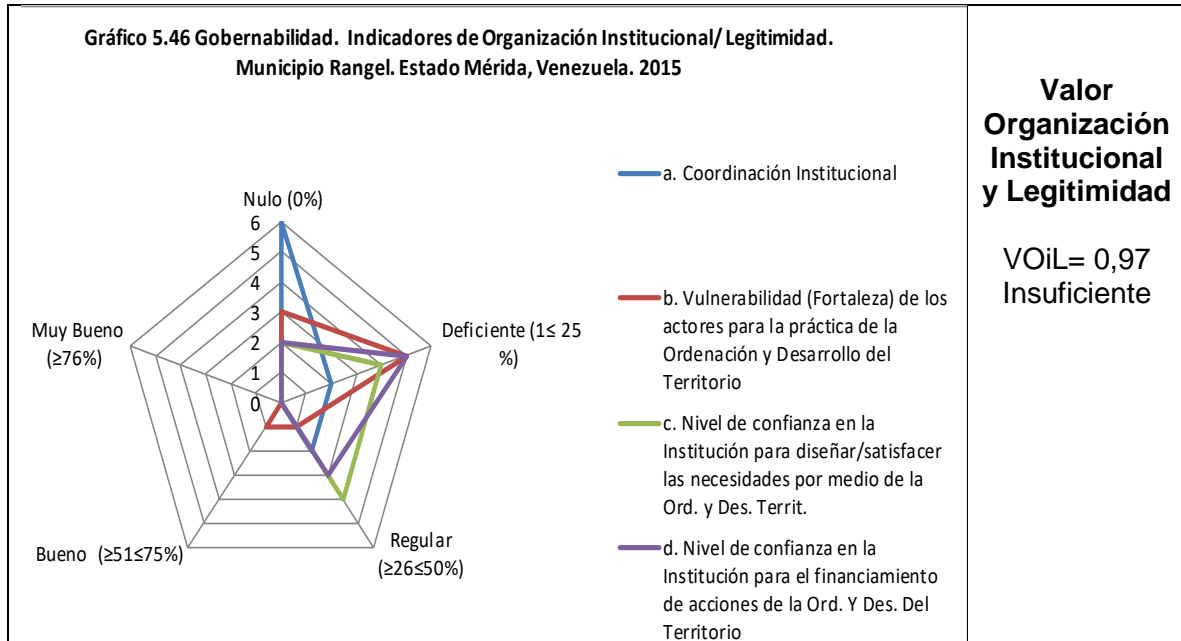
**Valor Integrado de la Gobernabilidad (VIG)= 1,26 Insuficiente**  
**Valor Integrado de la Territorialidad Modificado= 1.46 Insuficiente**

Hay conocimiento de la norma que aplica para la ordenación y desarrollo del territorio (gráfico 5.45), mas ello no implica que se cumpla. El hecho de que la norma o reglas del juego no se desempeñen, puede tener varias explicaciones, entre ellas, el que no exista una *organización institucional/legitimidad* (gráfico 5.46) suficiente, que permita llevar a cabo políticas que mejoren las condiciones del territorio. La percepción de los actores señala que el indicador *organización institucional* es casi inexistente en el municipio, trayendo como consecuencia que la práctica de la ordenación, así como, el nivel de confianza en la institución para el diseño de acciones que satisfagan necesidades y financiamiento de las mismas sean deficientes.



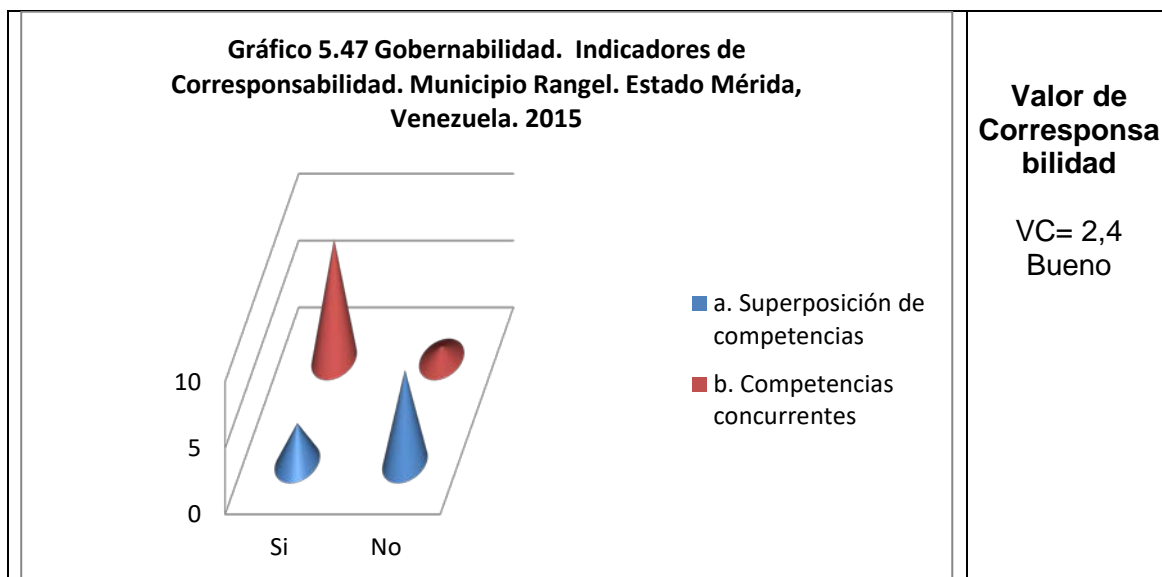
**Valor de Reglas del Juego**  
VRJ= 3,2  
Muy Bueno

Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

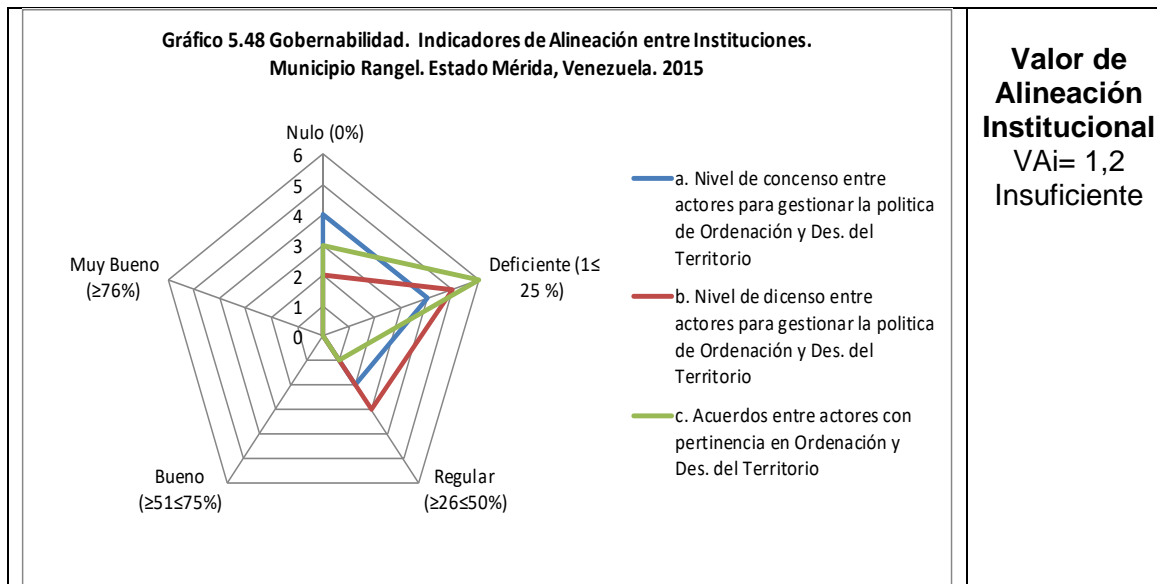
En éste sentido, al observar el grafico 5.47 relacionado con el elemento *corresponsabilidad* y de acuerdo a lo expresado por los actores, se tiene que, la situación de la falta de organización institucional, también tiene sus repercusiones en la superposición de competencias, lo que conlleva a distorsiones en la gestión y/o que finalmente las cosas no se concreten, pensando que cualquier otro ente se encargará del asunto, lo contrario a la esencia de competencia concurrente, es decir, la unión de esfuerzos por lograr un bien común.



Fuente: Elaboración propia.



El gráfico 5.48 representativo del comportamiento de la *alineación entre instituciones*, es la continuidad de la situación ya expuesta.

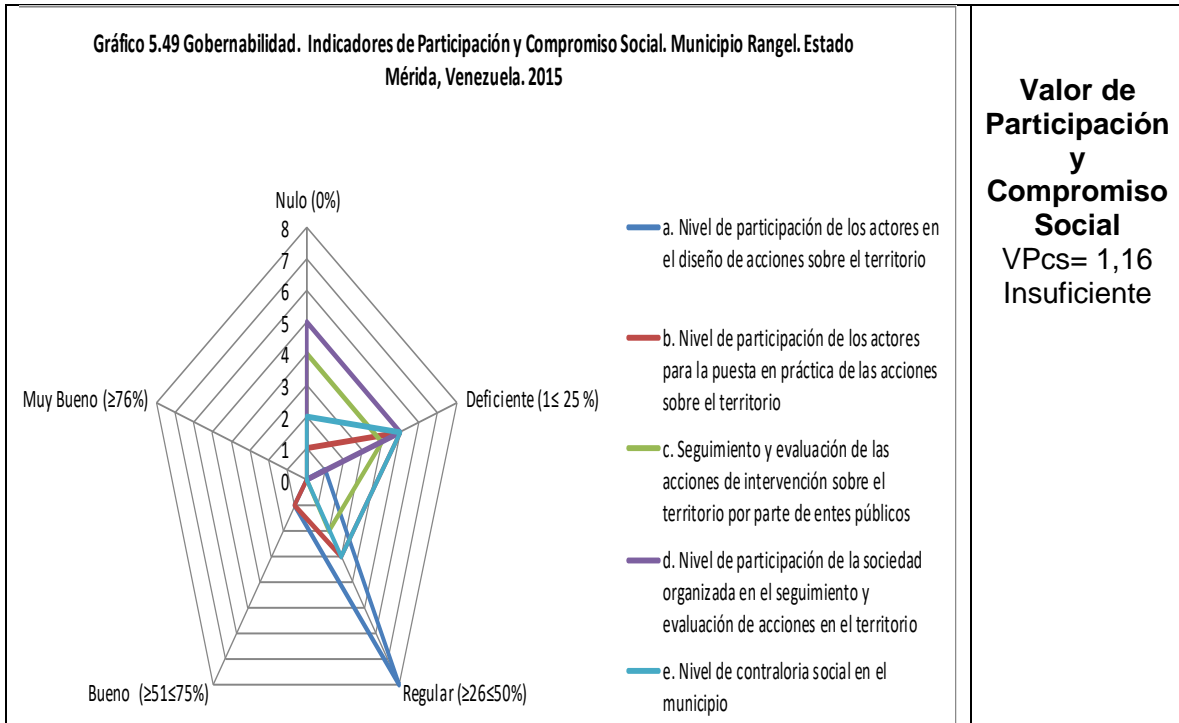


Fuente: Elaboración propia.

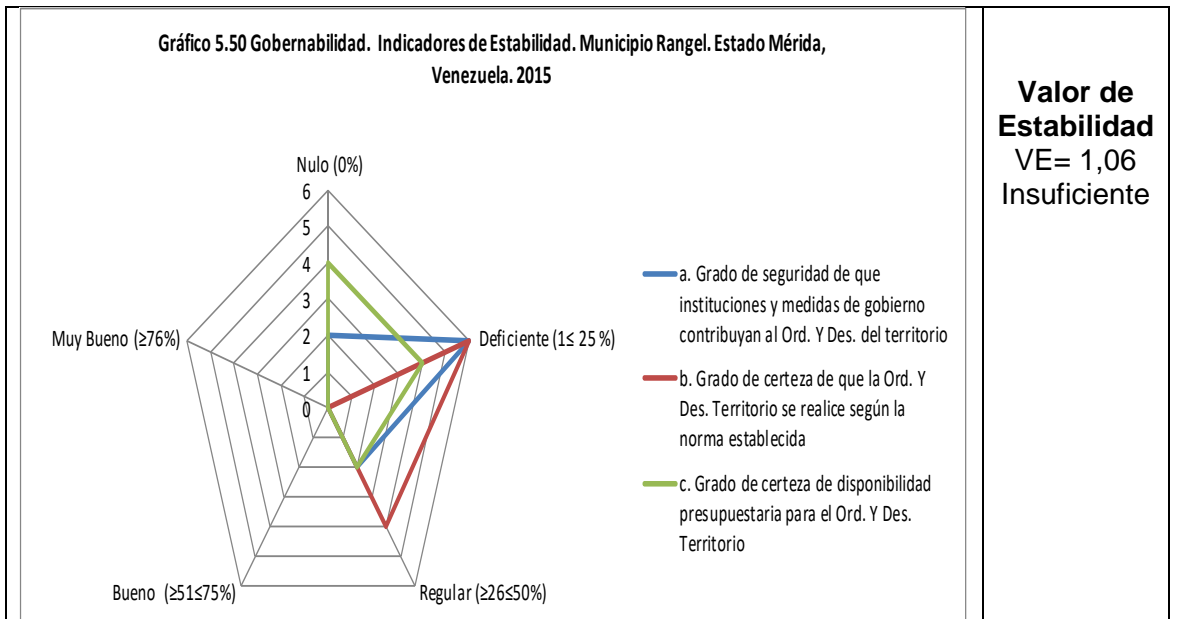
El funcionamiento insuficiente de alguno de los elementos de la gobernabilidad, se transforma en una arruga que se transmite de un elemento a otro, y al final al conjunto, al menos en éste caso, donde se observa que domina la apreciación deficiente sobre los indicadores del nivel de consenso, disenso y acuerdo entre actores, derivado según los entrevistados de una escasa organización institucional.

La *participación y compromiso social* (Grafico, 5.49), de forma general es insuficiente, prácticamente todos los indicadores (b, c, d, e) se concentran en el eje deficiente, que implica sólo hasta un 25% del nivel de participación, excepto para el indicador (a) representativo del nivel de participación para el diseño de acciones sobre el territorio que se ubica entre un 26 al 50%. Según lo expresado por los actores, los niveles de participación en el municipio Rangel han bajado, producto de cierto escepticismo en los habitantes, para que las acciones se pongan en marcha.

La *estabilidad* representada en el grafico 5.50, señala que la percepción de funcionamiento de éste elemento es débil; se considera insuficiente por razones similares a las expresadas por actores de otros municipios, y es que, piensan que el continuo cambio en la normativa e inconsistencia para la concreción de directrices nacionales relacionadas con las políticas de ordenación y desarrollo, repercute para que no se emprendan esfuerzos en éste sentido, pues creen que pueden perder esfuerzos, inversión y tiempo, existiendo otras prioridades dentro del municipio.



Fuente: Elaboración propia.



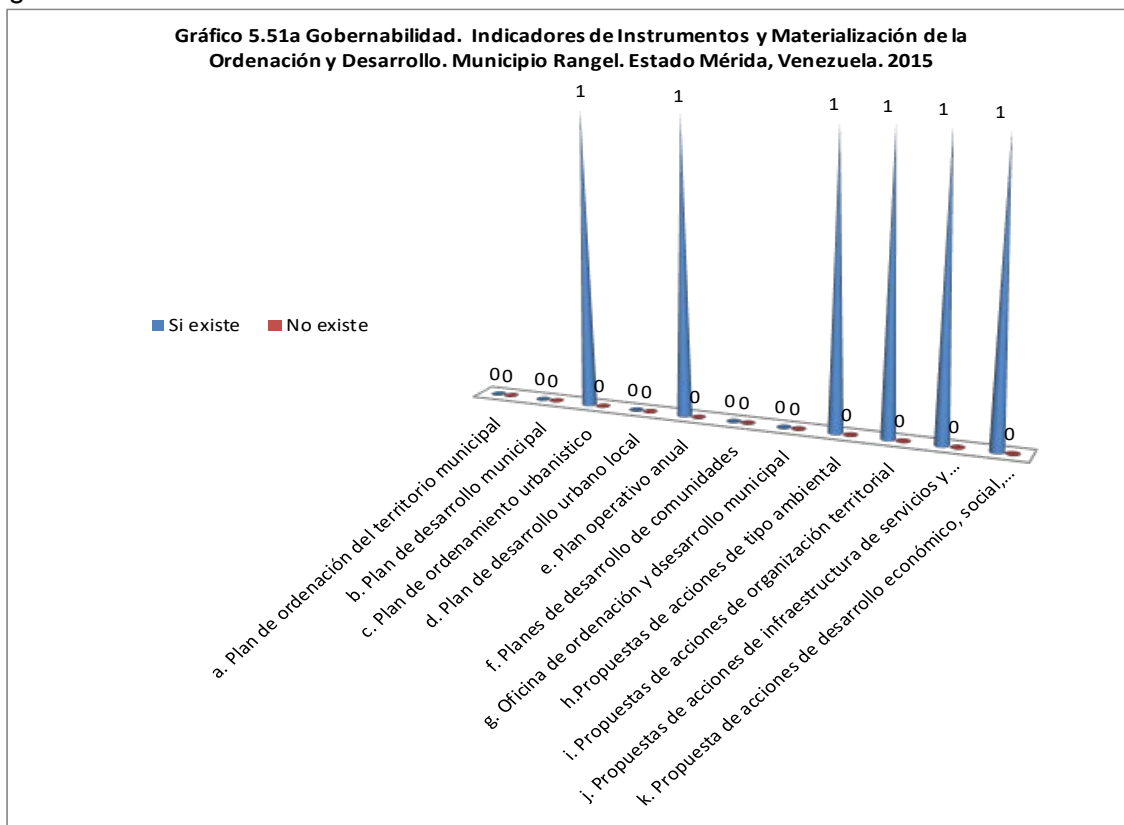
Fuente: Elaboración propia.

El municipio Rangel, no cuenta con plan de ordenamiento ni plan de desarrollo económico, hay un plan de ordenamiento urbano (gráfico 5.51<sup>a</sup>) que data de 1982, requiriendo una e actualización urgente, hasta el momento sólo se han demarcado áreas de expansión urbana, en aras de dar respuesta al crecimiento de la poligonal urbana. Por otro lado, existe el plan operativo anual, requisito indispensable como se ha dicho en otras oportunidades, a efectos de que se asignen los recursos anuales necesarios para



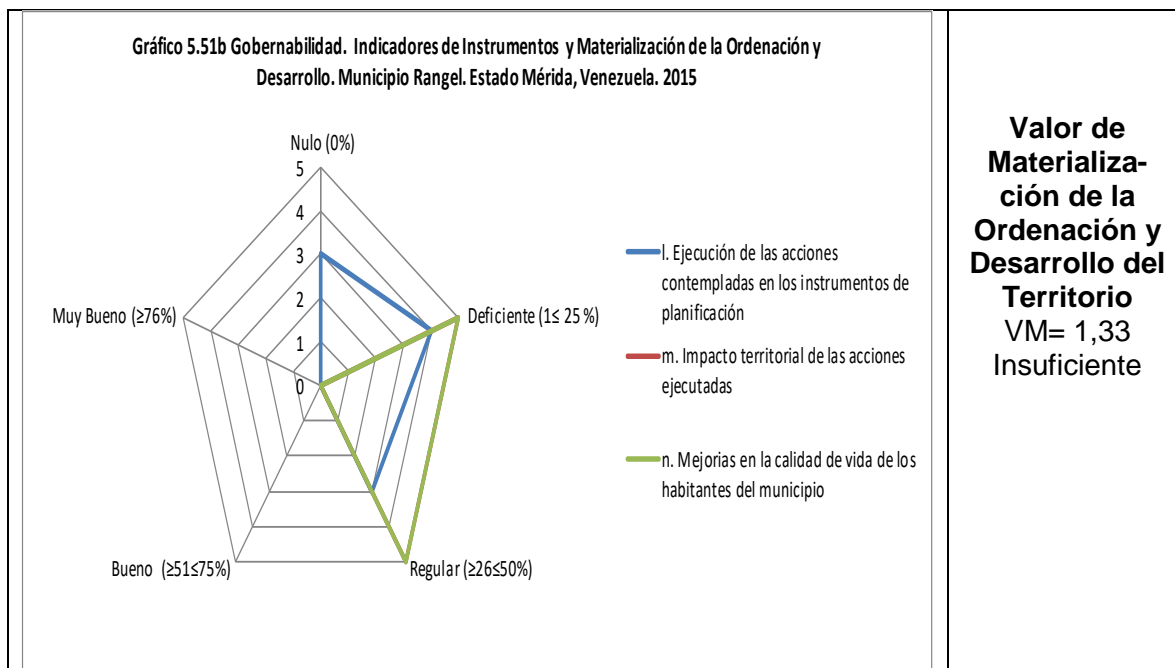
emprender las acciones que conduzcan a la satisfacción de las necesidades de la población y el territorio.

Sin embargo, sin los planes de la naturaleza señalada, por falta de financiamiento para su ejecución, según lo señalado por los funcionarios, el municipio maneja proyectos relacionados con el ambiente, organización territorial, infraestructuras de servicios y equipamiento, desarrollo económico y social, entre otras, que permiten solventar regularmente las necesidades del territorio.



La materialización de la ordenación y desarrollo del municipio (gráfico 5.51b) es valorada como insuficiente. Los indicadores se ubican en el eje deficiente y regular, solapándose los indicadores m y n.

El municipio Rangel, es reconocido en el estado Mérida por su actividad agrícola, atractivo turístico y manifestaciones culturales. “Sin embargo la realidad muestra que la calidad de vida de la población y el crecimiento demográfico no controlado, demandan mejoras en la cobertura, funcionalidad y acceso real de la población a los servicios públicos de salud, abastecimiento de agua potable, redes de cloacas y drenaje, suministro de energía eléctrica, recolección efectiva y disposición de desechos sólidos en ciertas localidades del municipio, adecuar la vialidad y sistemas de transporte para la circulación de personas y bienes. Además, es necesaria la articulación territorial en función de buenos servicios de educación y obras que satisfagan las necesidades colectivas e individuales”. (Ekman Ch, et al, 2012, p, 108-109)



Fuente: Elaboración propia.

El párrafo citado anteriormente y los resultados obtenidos de la valoración de la gobernabilidad indican que el impacto territorial de las políticas de ordenación y desarrollo es débil. La realidad podría mejorarse sustancialmente, siendo necesaria la organización institucional para emprender acciones y proyectos.

Es oportuno señalar que, antes de la promulgación en ley de participación social en procesos de planificación y desarrollo, el municipio Rangel ha destacado por una elevada organización de sus comunidades, y asociación de productores, en principio movidos por la necesidad de crear comités de riego, que permitieran organizar estas actividades para el desenvolvimiento de la actividad agrícola, que es sustancialmente dominante en el municipio.

Esto condujo, a una cobertura bajo riego casi total de los sistemas de producción, conjuntamente con el Programa de Desarrollo de Los Valles Altos Andinos, emprendido por Corpoandes hace décadas atrás (1970). También se han organizado para obtener créditos para el desarrollo de sus actividades agrícolas, específicamente para la compra de semilla certificada, abonos, fertilizantes, materiales para la siembra, maquinaria de laboreo entre otros, así como, tomar medidas de tipo ambiental para la recuperación de áreas degradadas producto de la horticultura comercial intensiva que practica.

En su momento los habitantes de la zona también atendieron al llamado del Proyecto Mucuposadas, en aras de aprovechar el atractivo turístico del municipio. Las Mucuposadas son casas tradicionales de tipología andina, que han sido remodeladas por sus dueños para el alojamiento de turistas, estas en su mayoría se encuentran ubicadas





en medio de la naturaleza y a lo largo de las carreteras, Son muy económicas, ofreciendo servicio de alojamiento con capacidad entre 8 y 14 personas, con baños y servicio de restaurante con menús tradicionales del páramo merideño.

Lamentablemente, ese nivel de participación ha mermado en los últimos tiempos; sumando condiciones adversas para el estancamiento del municipio.

En aras de comprender el funcionamiento de la alcaldía del municipio Rangel, para atender las necesidades relacionadas con las políticas de ordenación y desarrollo del territorio, a continuación, se explica la forma en que trabajan, de acuerdo a la información brindada por funcionarios de dicho ente:

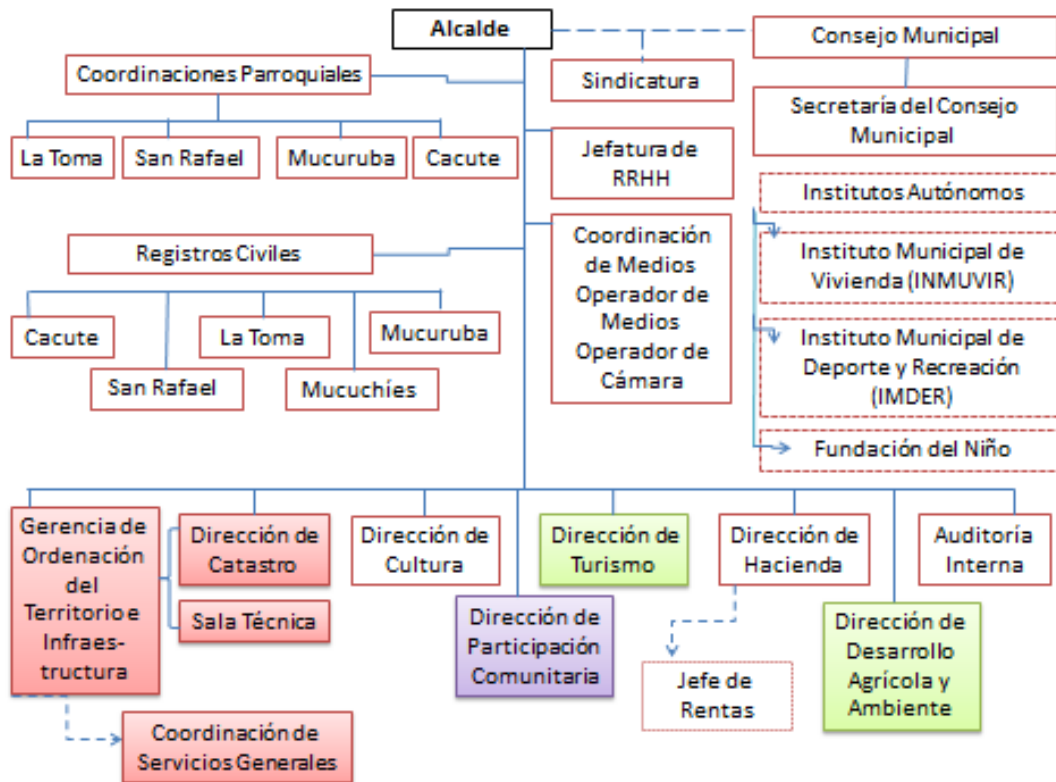
- Para actuaciones en el ámbito urbano, se toma como referencia el plan de ordenamiento urbanístico, que está obsoleto, pues data de 1982 así que, en función de los casos, puede servir de orientación.
- Las actuaciones en el ámbito rural, dependen del Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda, (antiguo Ministerio del Ambiente), éste organismo otorga el aval a las solicitudes de intervención del territorio enviadas; posteriormente la Alcaldía da el visto bueno y firma para que se realice la acción.
- El equipamiento de servicios, se hace atendiendo las necesidades de las comunidades, quienes se dirigen directamente a la alcaldía.
- Existe una Dirección de Participación Ciudadana, a la que recurren los habitantes de las comunidades para expresar sus necesidades y carencias prioritarias. La alcaldía se basa en ellas, para formular proyectos de equipamiento urbano, construcción, así como, proyectos de desarrollo económico y social.
- La gestión de los recursos económicos se hace por medio de: Consejo Federal de Gobierno, Gobernación, Alcaldía y Consejo Local de Planificación.
- Los funcionarios de la alcaldía manifiestan que, en oportunidades dentro de la misma alcaldía no hay coordinación entre las Direcciones.
- En la gestión anterior existió en la alcaldía una Dirección de Ordenación del Territorio, que fue eliminada del organigrama con la nueva gestión. Para entender el funcionamiento administrativo de la Alcaldía se presentan los organigramas de funcionamiento de la gestión anterior y la actual.

Al observar la figura 5.17, especialmente las cajas coloreadas en rojo, permiten detectar como hay una Gerencia de Ordenación del Territorio e Infraestructura, a la cual están suscritas la dirección de catastro, sala técnica y coordinación de servicios generales, todas ellas se complementan de acuerdo a sus funciones para un mejor engranaje de las actividades a realizar.

Así pues, la ordenación busca “colocar cada cosa en su lugar y un lugar para múltiples cosas”, bajo la gerencia en cuestión se actúa sobre los ámbitos urbanos y rurales (catastro), para detectar a través de la sala técnica cuales son las necesidades en el territorio, y abocarse a emprender acciones que solventen problemas de infraestructura

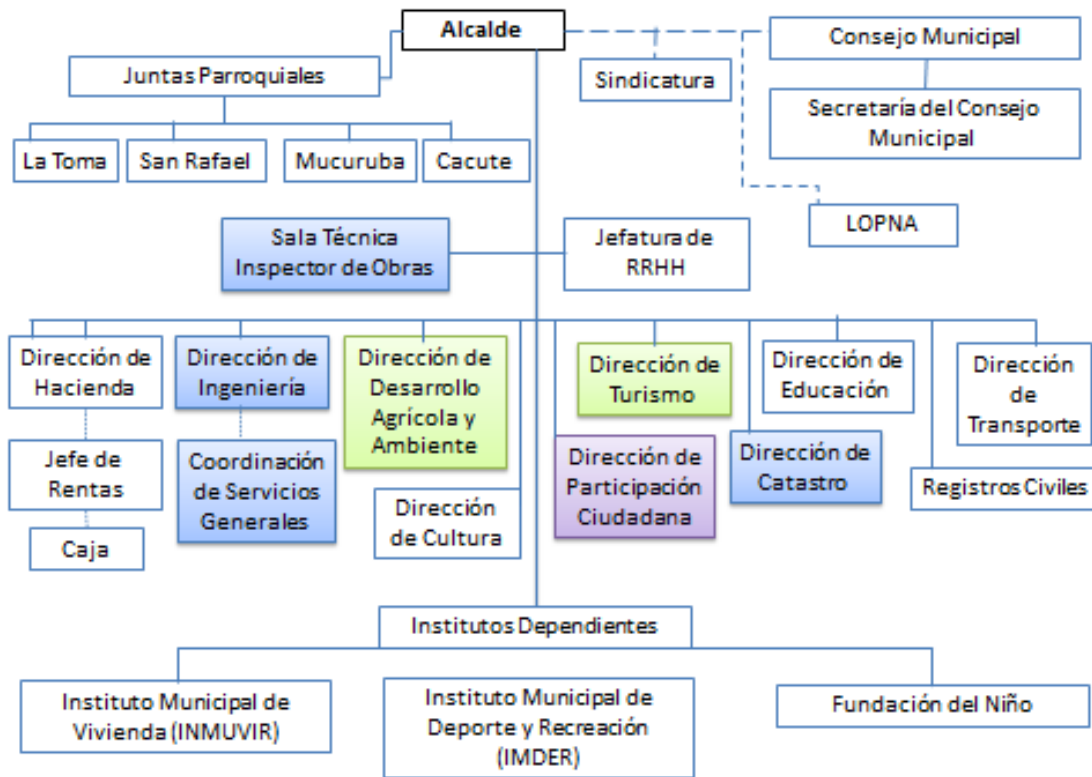


de servicios (salud, educación) y equipamiento (vialidad, agua, luz, alcantarillado), tomando en consideración los recursos y limitantes del territorio.



**Figura 5.17** Organigrama de la Alcaldía del Municipio Rangel, Periodo 2010-2013) Fuente: Alcaldía Municipio Rangel (2012), citada por Ekman Ch, et al, (2012) (P. 100)

Las necesidades de la población son expresadas a través de la Dirección de Participación Comunitaria (caja morada), a su vez verificadas y plasmadas en acciones, por medio de la sala técnica de la gerencia de Ordenación e infraestructura. Al mismo nivel dentro del organigrama, se encuentran las Direcciones de Turismo y Desarrollo Agrícola y Ambiente, las cuales están directamente relacionadas con el emprendimiento de acciones de desarrollo económico y social, ambientalmente sustentables.



**Figura 5.18** Organigrama de la Alcaldía del Municipio Rangel, Periodo 2013-2017) Fuente: Alcaldía Municipio Rangel (2015)

En la figura 5.18 se pueden observar los cambios realizados en relación al organigrama de la gestión anterior, empezando por el cambio de institutos autónomos a institutos dependientes. La gerencia de ordenación del territorio desapareció como tal, y fue desmembrada en diversas direcciones, ellas son Dirección de Ingeniería (quien asume las labores de infraestructura) a la que se mantiene adscrita a Coordinación de Servicios Generales, Dirección de Catastro y la Sala Técnica con sus respectivos Inspectores de Obras pasa a depender directamente del Alcalde.

Dicha segmentación, puede ser la causa de la acusada falta de coordinación entre las direcciones de la Alcaldía, lo cual incide en el desenvolvimiento normal, para cumplir con las labores de gestión sobre el territorio municipal.



**Fotografía 5.9** Problemas de Vialidad, Troncal 007 (Trasandina). Municipio Rangel. Estado Mérida. (2014)



**Fotografía 5.10** Nuevos Desarrollos Habitacionales. Municipio Rangel. Estado Mérida. (2015)



**Fotografía 5.11** Reunión en Alcaldía, entrevista con Funcionarios. Municipio Rangel. Estado Mérida. (2015)



**Fotografía 5.12** Entrada al Centro Poblado de Mucuchies. Municipio Rangel. Estado Mérida. (2015)



## V.6 La Realidad del Municipio Zea. Subregión Valle del Mocotíes.

### V.6.1 Caracterización Geográfica General.

El Valle del Mocotíes, debe su nombre al río que atraviesa esta subregión, nace a 3.512 msnm, en los Páramos de Verihuaca del Municipio Rivas Dávila, atravesando el valle hasta su parte más baja, luego de hacer un recorrido de aproximadamente 120 Km desemboca al río Chama. Esta subregión comprende serranías, páramos, colinas, terrazas y valles, ríos, cascadas y lagunas, bosques y matorrales, pastizales e intensos cultivos de hortalizas, flores, frutas y café, para conformar un paraje colorido, de matices de verdes, que envuelve a ciudades, pueblos y caseríos que comienzan a ganarle la carrera al desorden de su urbanismo y a construcciones de cuestionable estilo. (Méndez Et al, 2011)



Figura 5.19 Subregión Valle del Mocotíes. Estado Mérida, Venezuela. Fuente: Méndez Et al, (2011).





La superficie de la subregión del Valle del Mocotíes es de 863 Km<sup>2</sup> y está conformada por los municipios Tovar, Rivas Dávila, Antonio Pinto Salinas y Zea. La variabilidad altitudinal va desde los 300 msnm hasta los 3.532 msnm; Las temperaturas oscilan entre los 16 y 25°C. El Valle del Mocotíes alberga 93.751 habitantes (INE, 2012), lo que representa el 11,31% de la población total del estado Mérida.

*“El Valle del Mocotíes se proyecta como espacio de atractivos variados, mosaico de cultivos y buenas realizaciones, celoso de la cultura como baluarte para la transformación social, referencia de espíritu vanguardista y corredor ambiental. Perciben optimistas el futuro por cuanto tienen conciencia de sus posibilidades ciertas, que se agrandan con los aportes de sus instituciones educativas y culturales, para constituirse en centro de referencia en cultura, deporte y capacitación, en producción y productividad agrícola, en la reproducción arquitectónica de ciudades y pueblos andinos, así como el espacio donde el turismo y el comercio despuntan con fuerza”. (Méndez Et al, 2011, p. 165)*

En ésta región el municipio bajo estudio es **Zea**, situado al suroeste del estado Mérida entre las vertientes de los ríos Escalante (al oeste) y Guaruríes (al este); la cabecera municipal se encuentre entre las coordenadas 08° 20' a 08° 30' de longitud norte y 71° 40' a 71° 50' de longitud oeste. Geográficamente, se localiza de manera equidistante de Bailadores, en la cuenca alta del río Mocotíes, y de Puerto Escalante, en la llanura sur del Lago de Maracaibo, a una distancia de apenas 90 Km de la ciudad de Mérida, a 12 Km de Tovar y a 42 Km de El Vigía.

Su altitud va desde los 300 msnm en la meseta de Caño el Tigre, hasta los 1.800 msnm, en la aldea Las Mesas de Santa Rita del Páramo de Mariño, dando paso a una amplia diversidad paisajística, pues integra tres grandes unidades: montaña, piedemonte y llanura aluvial. Esta característica se refleja en una diversidad bioclimática que, a su vez, ha originado una gran variedad de hábitats para un considerable número de especies de fauna y flora de alto valor ecológico. (Méndez, et al 2011).

Las actividades económicas dominantes dentro del municipio son la producción de frutas, por lo general cítricos, así como el café y cambur. Existe la ganadería porcina y vacuna con énfasis en la obtención de leche. La producción es básicamente primaria, sin mayor valor agregado, excepto por la pequeña industria ligada al sector lácteo. También está presente el turismo religioso y de salud, vinculado a la veneración del Niño de la Cuchilla, y a las aguas termales respectivamente.



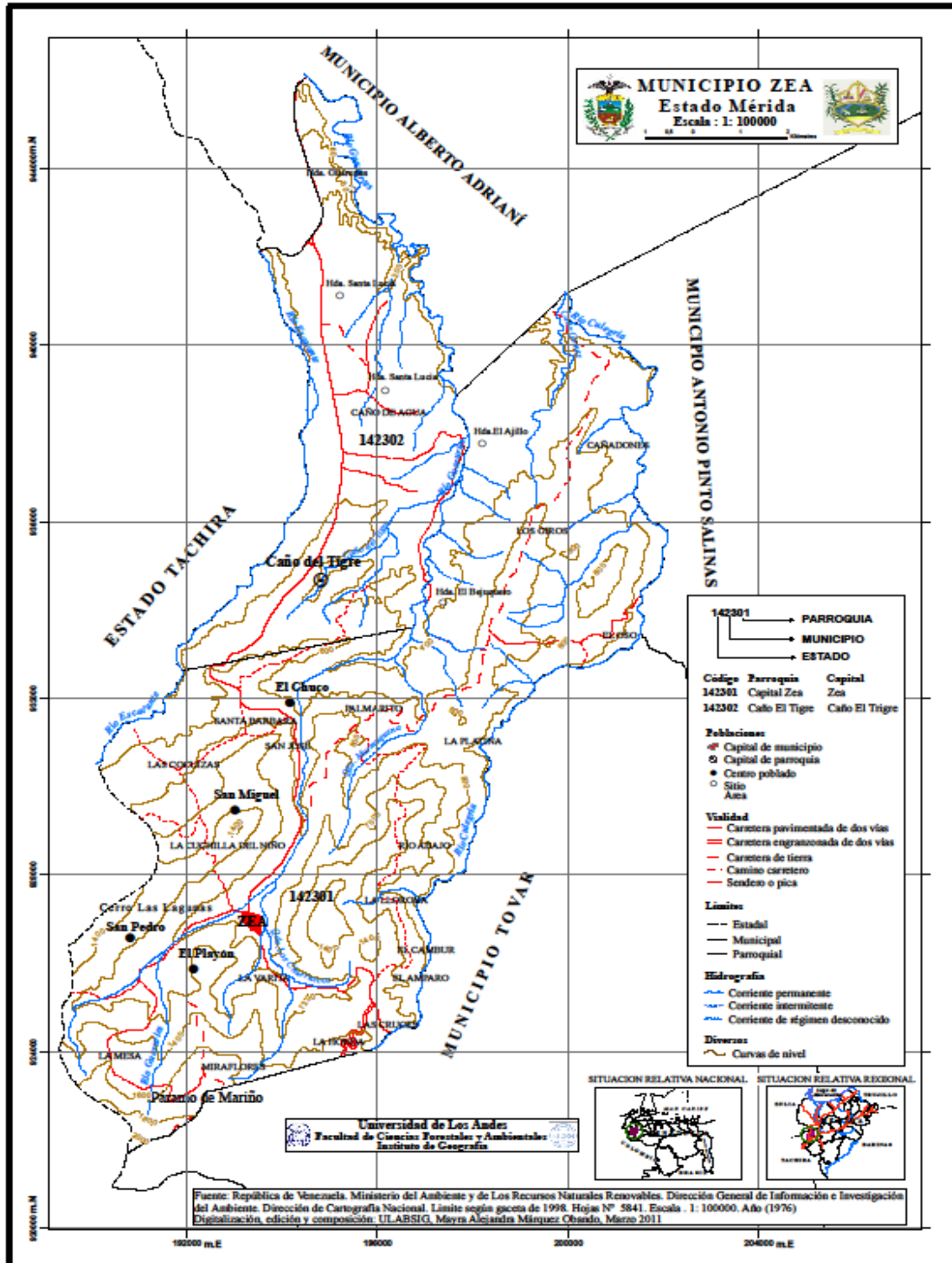



Figura 5.20 Mapa Municipio Zea. Estado Mérida, Venezuela. Fuente: Laboratorio ULA-SIG. 2015



**Cuadro 5.8 Datos de Interés del Municipio Zea, Estado Mérida- Venezuela.**

Municipio: Zea	Capital: Zea	Estado: Mérida
Sub Región: Valle del Mocotíes		Superficie del Municipio: 135 Km <sup>2</sup>
Superficie de la Subregión: 863 Km <sup>2</sup>		Población al Censo del 2011
		Total: 11.162 Habitantes / 1,3% del total del Estado.
		Población Urbana= 8.806 Hab. (78,89%).
		Población Rural= 2.356 Hab. (21,11%)
		Proyecciones de Población: (Habitantes)
		2015: 12.484
		2020: 13.572
		2025: 14.584
		

Fuente: INE 2011. Elaboración Propia (2015)

**V.6.2 Actores Involucrados en el estudio del municipio Zea.**

- 41) Despacho General del Alcalde (Alcaldía)
- 42) Dirección de Ingeniería Municipal (Alcaldía)
- 43) Consejo Municipal (Alcaldía)
- 44) Dirección de Desarrollo Agrícola (Alcaldía)
- 45) Universidad de Los Andes
- 46) Representantes de la Asociación de Productores



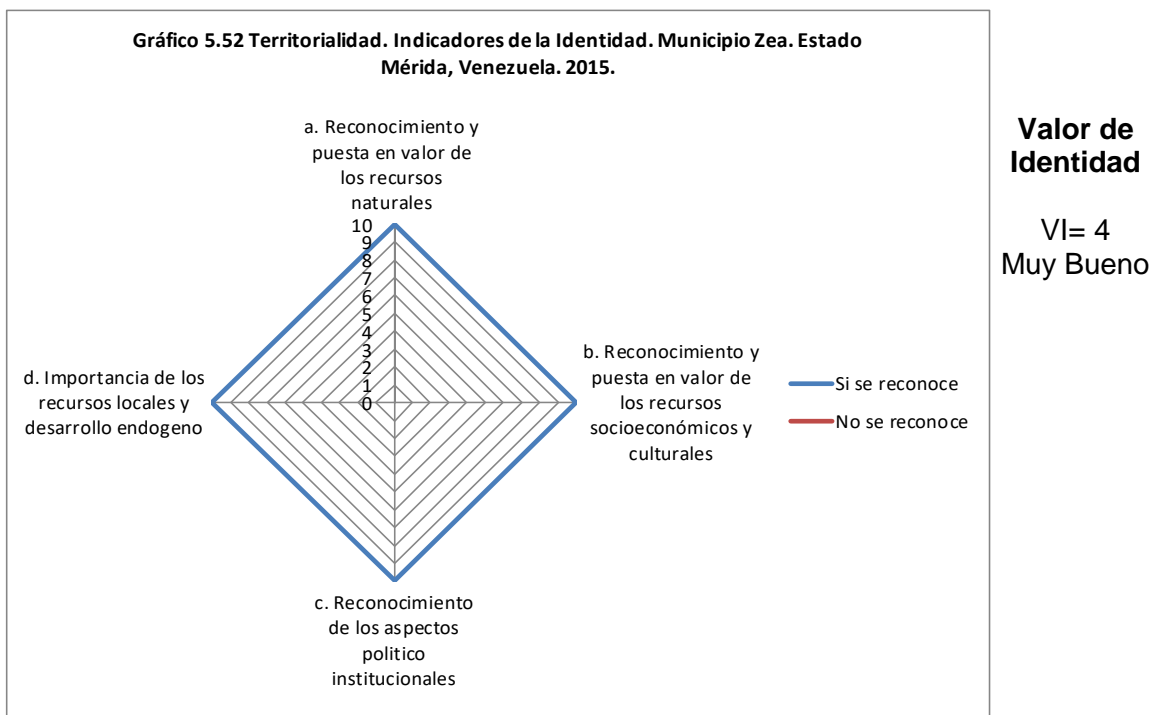
- 47) Representante de los Consejos Comunales
- 48) Corpoandes. Ministerio del Poder Popular para la Planificación.
- 49) Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda (Dirección de Planificación y Ordenación Ambiental)
- 50) Consejo Federal de Gobierno

### V.6.3 Análisis de la Territorialidad

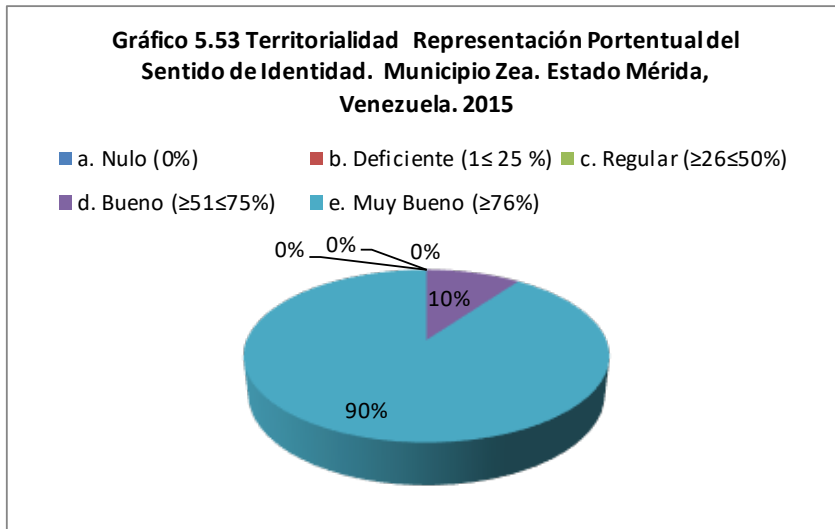
El municipio Zea, es una entidad municipal pequeña en la que priva el aprecio, cuidado, y defensa por su terruño, ello es perceptible por medio del valor integrado de la territorialidad resultante, que por poco llega al tope máximo de la escala de valores.

**Valor Integrado de la Territorialidad (VIT)= 3,45 Muy Bueno**  
**Valor Integrado de la Territorialidad Modificado (VITM)= 3,50 Muy Bueno**

Los actores que intervienen en el levantamiento de información en el municipio Zea, afirman que hay el reconocimiento y puesta en valor de los aspectos físicos, socioeconómicos, culturales, institucionales, existiendo la disposición plena de aprovechar los recursos locales y fomentar el desarrollo endógeno (gráfico 5.52), en la identidad se dio la valoración máxima de 4, ratificándose al observar el gráfico 5.53 del sentido de identidad.

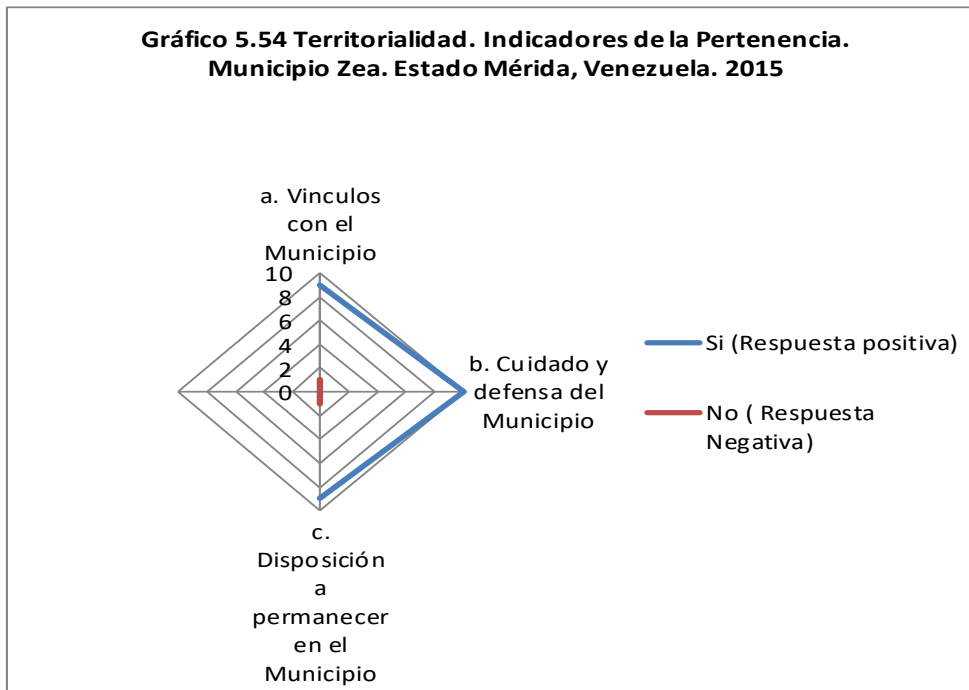


Fuente: Elaboración propia.



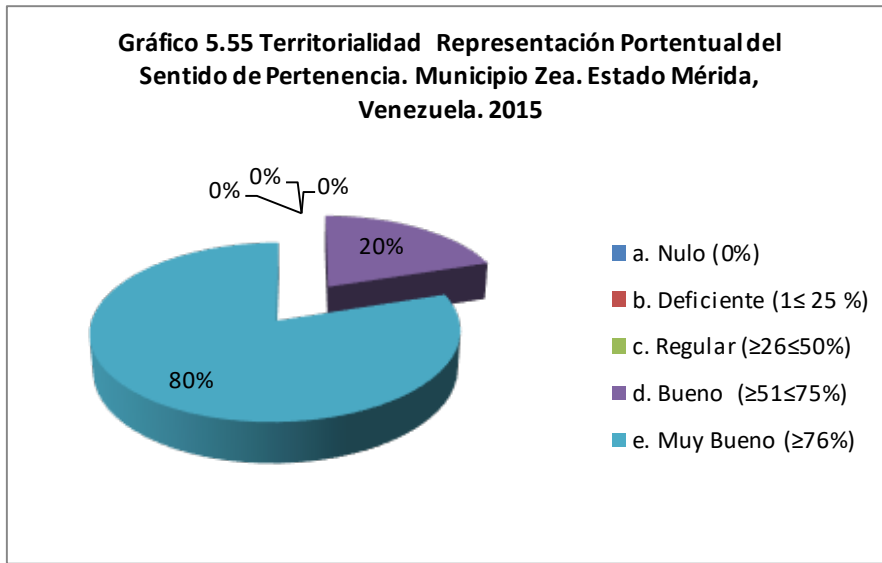
Fuente: Elaboración propia.

La *pertenencia* y la *identidad* son aspectos vinculados y recíprocos, si hay un buen valor de identidad, también lo habrá de pertenencia, es algo que ha quedado en evidencia a lo largo del estudio de los municipios en estudio. En Zea, el comportamiento de la pertenencia (Gráfico 5.54), es semejante a los casos anteriores. El indicador positivo de vínculos con el municipio parece tener efectos para que la población no sólo se mantenga, sino que crece en el tiempo, sumando recurso humano y mano de obra, para concretar actividades concebidas para mejorar el municipio.



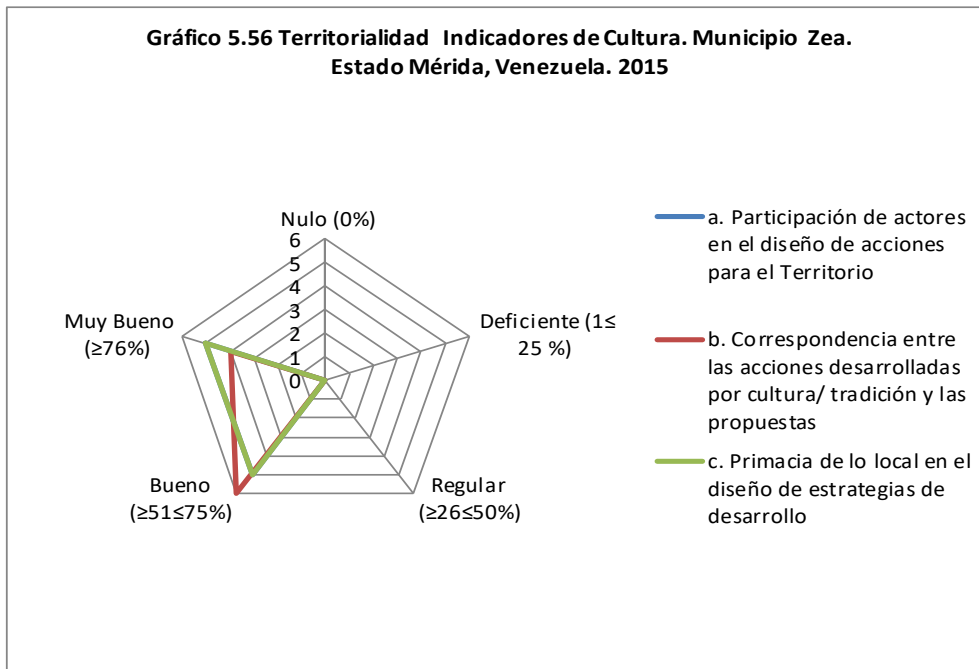
**Valor de Pertenencia**  
VP= 3,73  
Muy Bueno

Fuente: Elaboración propia.



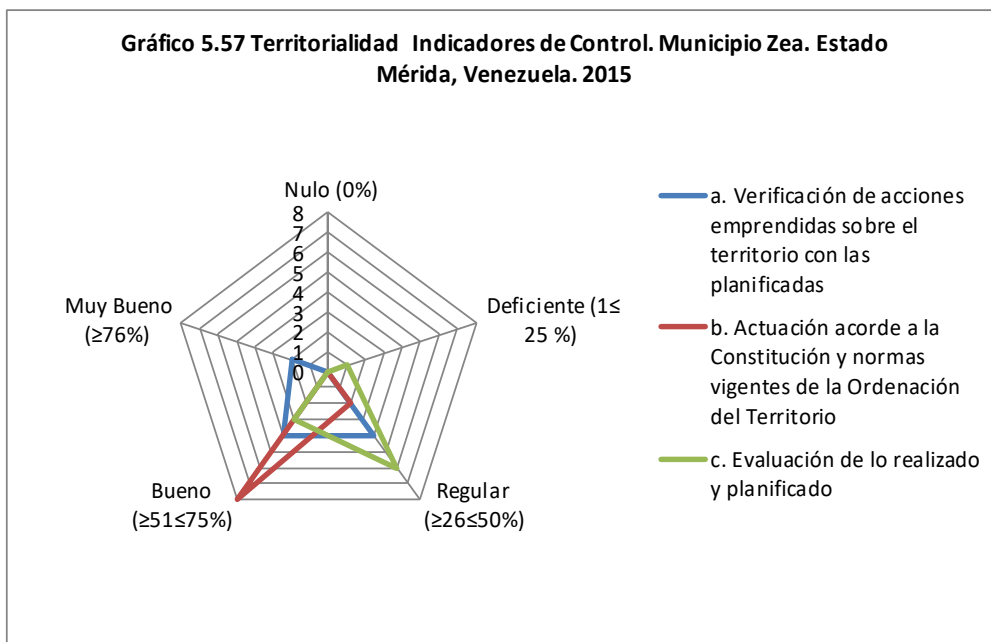
Fuente: Elaboración propia.

Los indicadores que valoran la *cultura* (gráfico 5.56), se ubican en el eje de los rangos bueno y muy bueno, lo que demuestra que la pertenencia y la identidad son expresadas por medio de la participación de los habitantes para preservar su cultura y tradición en el diseño de acciones a realizar sobre su territorio, así como la disposición a que sobre ellas se emprendan o vinculen nuevas actividades (según lo expresado por los entrevistados y por conversaciones mantenidas con los habitantes del municipio). El indicador a y c tienen los mismos valores.



**Valor de Cultura**  
VCu= 3,46  
Muy Bueno

Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

De los municipios bajo estudio, Zea es el único que presenta en el elemento *control* un valor que no es deficiente, por el contrario, está catalogado como bueno. En éste sentido, en el gráfico 5.57 se aprecia la valoración entre 51 y 75 % del cumplimiento de la normativa, así como de la verificación de las actividades emprendidas con las planificadas, incluso se observa una valoración regular de la evaluación de lo realizado y planificado, lo que quiere decir, que se trasciende incipientemente de la mera verificación a la evaluación, permitiendo tener información consistente para continuar los procesos de planificación coherentes.

#### V.6.4 Análisis de la Gobernabilidad

El municipio Zea es el que presenta el mayor de los valores de gobernabilidad, del conjunto de municipios bajo estudio, posicionándose en la categoría de mejorable.

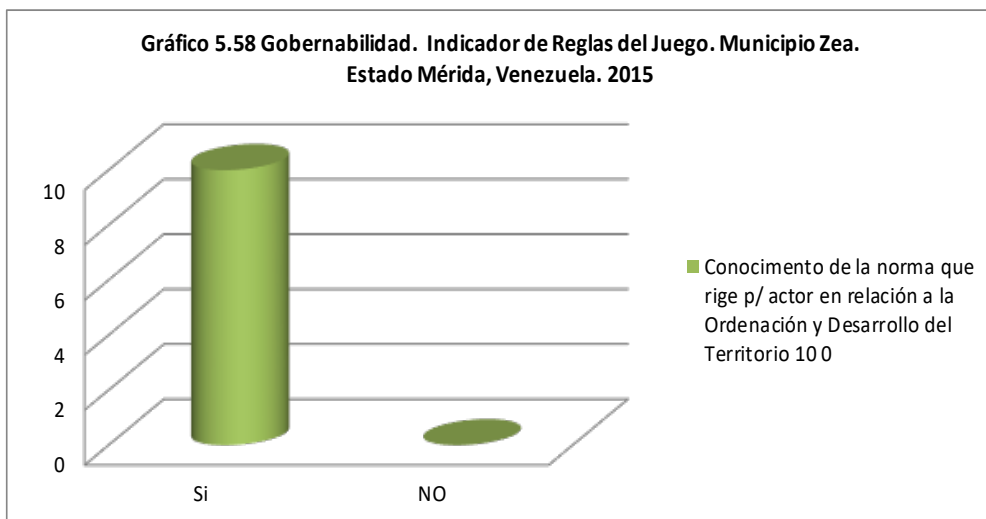
**Valor Integrado de la Gobernabilidad (VIG)= 2,19 Mejorable**  
**Valor Integrado de la Gobernabilidad Modificado (VIGM)= 2.36 Mejorable**

Hay conocimiento de las reglas de juego o la norma que aplica para la ordenación y desarrollo del territorio (gráfico 5.58). En éste caso particular se hacen los esfuerzos necesarios para ejecutar lo estipulado en la normativa, al punto que, junto con el municipio Arzobispo Chacón, cumplen con el encadenamiento de planes establecido en la norma, manteniendo la vinculación que debe existir entre el plan nacional, regional, estatal y municipal, junto con el de desarrollo y plan operativo.



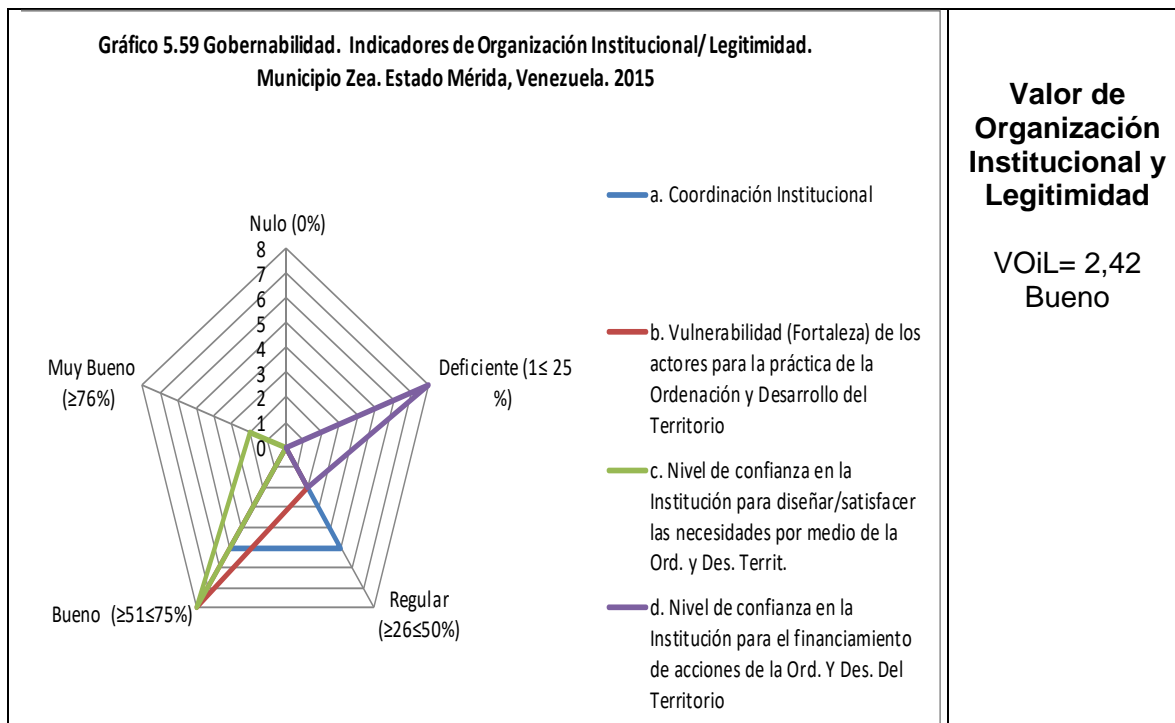


Es importante decir que, aunque se señale una vinculación de planes que va de arriba hacia abajo, los planes en ámbitos locales tienen la concepción de lo endógeno, y está óptica en la realidad priva para todos, se enfoca la fortaleza de la unidad territorial micro, con la visión macro.



**Valor de Reglas del Juego**  
VRJ= 4  
Muy Bueno

Fuente: Elaboración propia.



**Valor de Organización Institucional y Legitimidad**

VOiL= 2,42  
Bueno

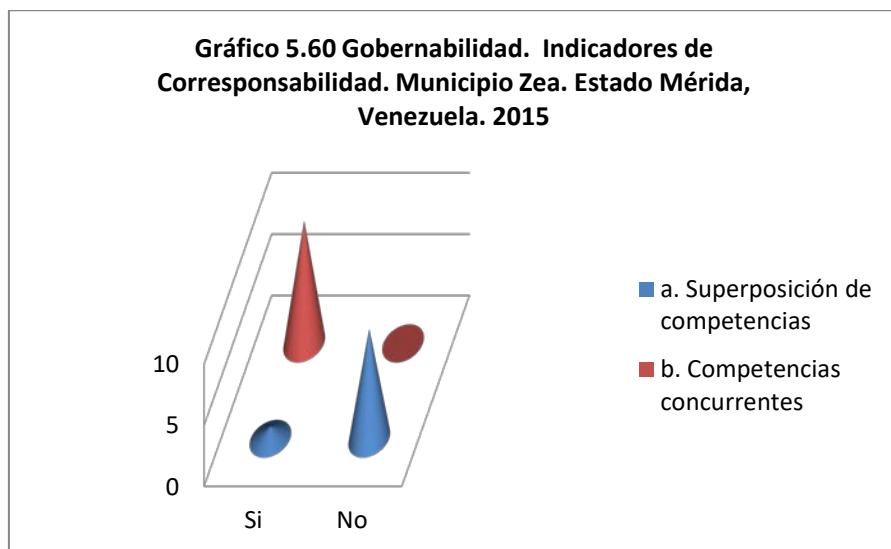
Fuente: Elaboración propia.

El municipio Zea, presenta un valor de la *organización institucional/legitimidad* bueno (Gráfico 5.59). Según expresan los entrevistados, hay una buena coordinación dentro de la alcaldía, entre la alcaldía, la comunidad y gremios organizados. Sin embargo, la



coordinación decae entre la alcaldía y los entes estatales, de allí que el nivel de confianza para el financiamiento de acciones de ordenación y desarrollo sea deficiente (esto es algo relativo, considerando la situación expuesta en los municipios anteriores, donde éste elemento se comporta de forma insuficiente). En todo caso, tienen la visión optimista de que esta situación de coordinación mejore. El resto de los indicadores de éste elemento son valorados como buenos.

El gráfico 5.60 representa al elemento *corresponsabilidad*, los actores expresan que, están claros en la normativa y consideran que la corresponsabilidad es ineludible para sacar adelante la política de ordenación y desarrollo del territorio, por cuanto son procesos multidisciplinares que requieren la intervención de diferentes organismos, especialistas, así como, de recursos económicos para poder financiarlos. También señalan que la superposición de competencias conlleva a problemas de gestión que entorpecen el trabajo.



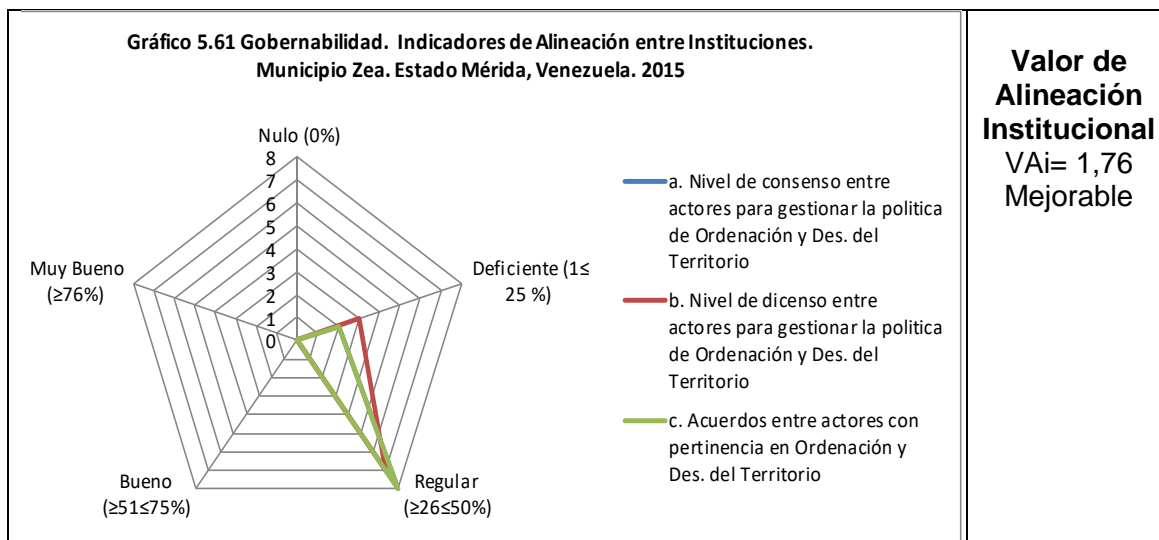
**Valor de Corresponsabilidad**

VC= 2,2  
Mejorable

Fuente: Elaboración propia.

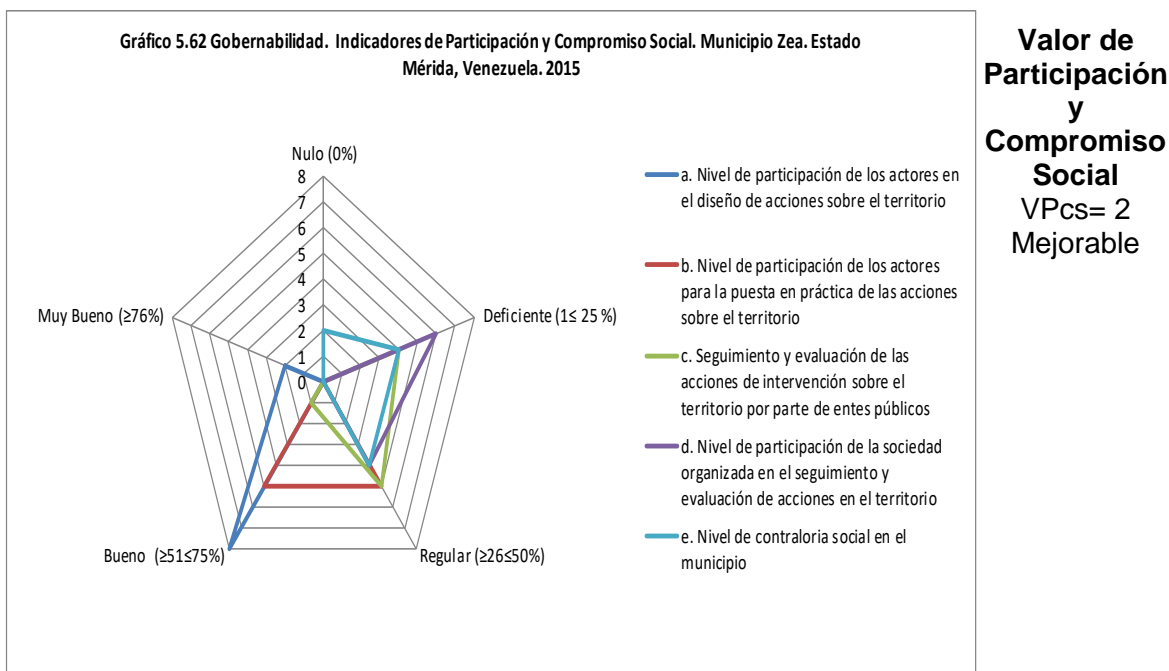
La *alineación entre instituciones* (gráfico 5.61), es predominantemente regular. Los actores entrevistados señalan que el hecho de que existan diferencias ideológicas y partidistas entre los grupos de gobierno local y estatal/nacional, hace que los niveles de consenso, disenso y acuerdos no sean los óptimos. No obstante, aunque a veces surgen dificultades no ha sido un elemento determinante o frustrante para poner en práctica la política de ordenación y el desarrollo en el municipio Zea. Siempre hay instancias a las que se recurre y se encuentran respuestas favorables. Consideran que la buena organización institucional que existe en la alcaldía, juega un rol importante para llegar a acuerdos con entes externos a ella.

Los indicadores a y c de éste elemento tienen la misma valoración por parte de los diferentes actores, de allí, que la línea verde se solape sobre la azul.



Fuente: Elaboración propia.

En relación a la *participación y compromiso social* (Gráfico, 5.62), la valoración hecha por los entrevistados es muy dispersa para los indicadores que conforman el elemento. Se tiene que, la participación de los actores para la formulación de acciones es buena, aspecto que se corrobora con la información de que el plan de ordenación del territorio que tiene el municipio surgió de talleres de participación social.



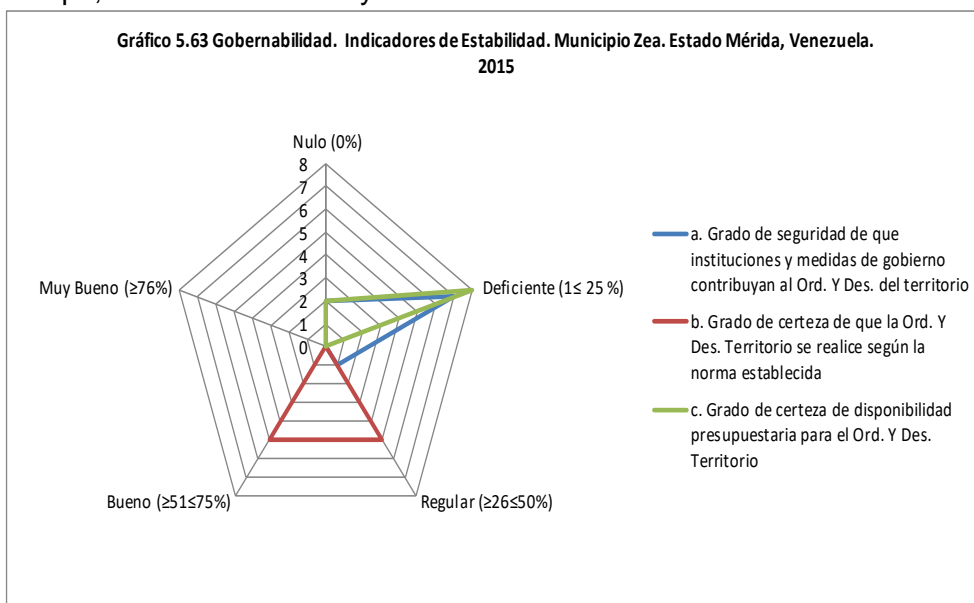
Fuente: Elaboración propia.

En Zea, el indicador de nivel de participación de los actores para la puesta en práctica de la ordenación y desarrollo del territorio se ubica entre los ejes de regular y buena en igual



proporción, los entrevistados señalan que el nivel de participación y organización de actores no gubernamentales, junto con los actores públicos ha jugado un papel determinante en éste sentido. Esto ha conducido a un incipiente seguimiento y evaluación de acciones de intervención sobre el territorio y nivel de contraloría social, éste último en menor proporción.

El municipio Zea, ha marcado la diferencia en el comportamiento y valoración de la mayoría de los elementos que conforman la gobernabilidad de forma favorable; pero en relación a la *estabilidad* (gráfico 5.63), se tiene que la apreciación es similar a los otros municipios bajo estudio. Consideran que el grado de seguridad de que las instituciones, medidas de gobierno, la disponibilidad de presupuesto para la ordenación y desarrollo del territorio es deficiente, por cuanto hay cambios recurrentes en la normativa y directrices a procedentes del poder central, que diluyen los esfuerzos realizados en la materia; la actualización y comprensión de dichos cambios trae implicaciones desfavorables en tiempo, recursos humanos y económicos.



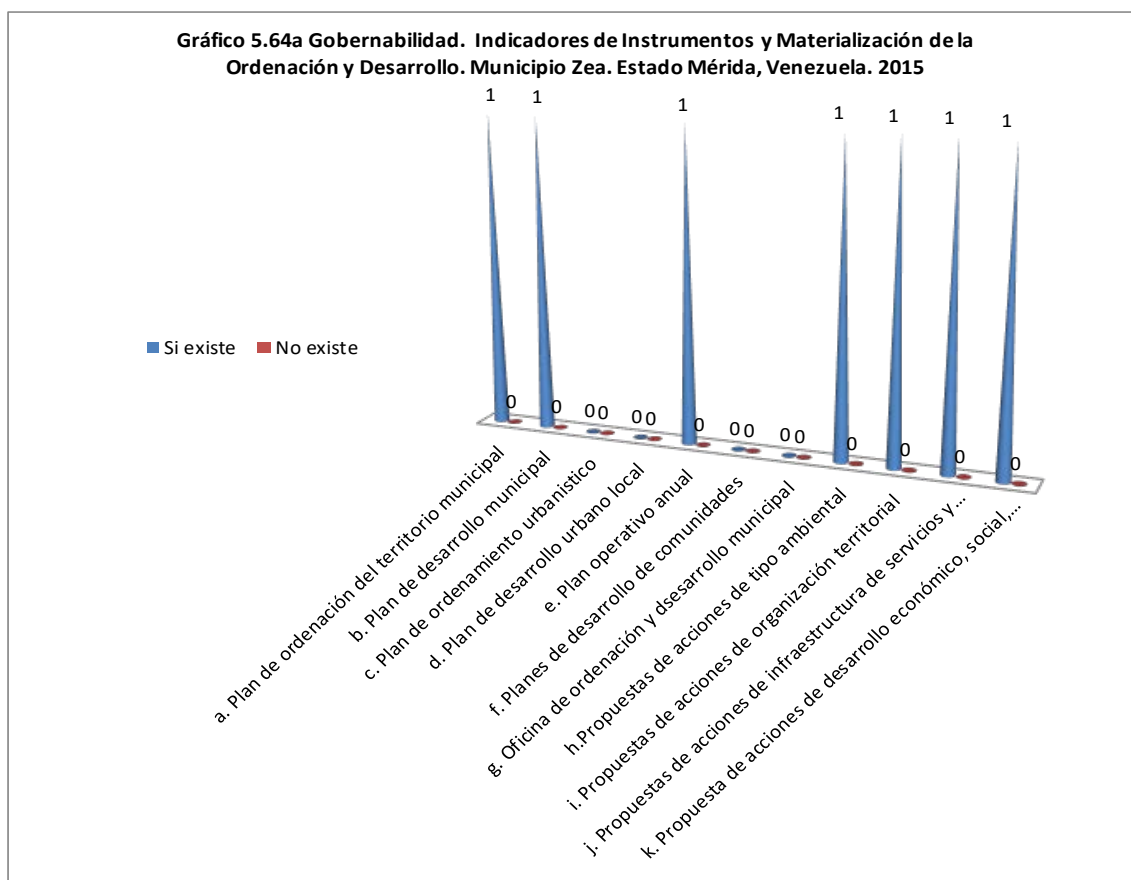
Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 5.64<sup>a</sup> permite ver los instrumentos de planificación que tiene el municipio, están el plan de ordenación del territorio, plan de desarrollo municipal, plan operativo anual, y acciones de tipo ambiental, organización territorial, infraestructura de servicios y acciones de desarrollo económico y social, por lo general vinculadas directamente a los planes existentes y no de manera aislada, como es el caso de otros municipios, por no tener instrumentos de planificación. Zea no cuenta con un plan de ordenamiento urbanístico ni de desarrollo urbano local, sólo se restringe a tener una poligonal urbana, pero dentro de las acciones del plan de ordenación del territorio, se contempla la *consolidación de Zea como capital del Municipio y centro poblado de primer orden*.

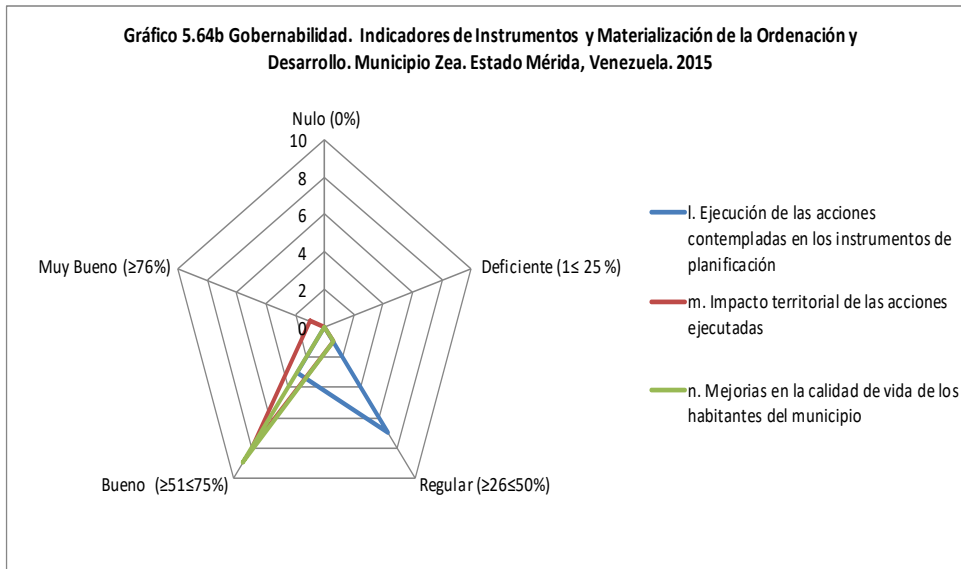


El plan de ordenación del territorio del municipio, fue sancionado mediante una Ordenanza, aprobada por el Consejo Municipal de Zea el 28/06/2013 y promulgada el 15/07/2013 edición ordinaria 130. Al ser una ordenanza, implica que, es una norma jurídica municipal que se incluye dentro de los reglamentos, caracterizada por estar subordinada a la ley. La raíz del término (ordenanza) proviene de la palabra *orden*, por tanto, es un mandato, emitido por quien tiene la potestad para exigir su cumplimiento. Es oportuno recalcar que Zea, es uno de los dos municipios que tiene la ordenanza del plan de ordenación del territorio en el estado Mérida, al menos hasta el momento del levantamiento de la información en campo en enero diciembre enero 2015.

La situación expuesta anteriormente, aunado a la voluntad política y de la sociedad del municipio en cuestión, ha hecho que, la *materialización de la ordenación y desarrollo del territorio* (Gráfico 5.64b) sea efectiva, siendo valorado como buenos los indicadores m y n, correspondientes al impacto de las acciones ejecutadas y mejoras en la calidad de vida de los habitantes.



Fuente: Elaboración propia.



**Valor de Materialización de la Ordenación y Desarrollo del Territorio**  
VM= 2,73  
Bueno

Fuente: Elaboración propia.

El indicador de ejecución de acciones contenidas en los planes (L), es valorado como regular. Esta información se corresponde con la información suministrada por la Dirección de Ingeniería Municipal de la alcaldía, quien indico que se ha ejecutado el 30% de 4 de las 6 líneas de acción contenidas en el plan. En todo caso, los porcentajes de acciones llevadas a la práctica social, han generado el impacto y cambios deseados en el territorio, por lo que se expresa en los indicadores m y n del elemento. En todo caso, el porcentaje señalado es bueno, teniendo en cuenta que el horizonte de planificación es 10 años.

Zea es el último de los 5 municipios bajo estudio. Así como cada una de las entidades anteriores tiene su forma de llevar a la práctica social las políticas de ordenación y desarrollo del municipio, a continuación se precisan aspectos sobre este punto, explicados por los actores del municipio, que permiten exponer otra realidad:

- Entre el último trimestre del año 2012 y el primero del 2013, la alcaldía del municipio Zea, hizo las gestiones necesarias para formular el plan de ordenación del territorio (POT) y el plan de desarrollo municipal (PDM). Ambos planes se formularon de forma paralela, el primero bajo la dirección de la alcaldía y asesoría de la Universidad de Los Andes y el segundo con la participación conjunta alcaldía- Corporación de Los Andes (Corpoandes- Ministerio del Poder Popular para el Desarrollo)
- Ya que ambos planes se realizaban de forma paralela permitió la retroalimentación, aunque el POT marcó la pauta para el PDM
- El POT, sentó las bases para detectar los recursos, potencialidades, limitantes y amenazas existentes, formulando acciones cónsonas con la realidad y el potencial endógeno.
- El plan de ordenación del territorio surge de un proceso de talleres de participación social, en el que hubo representantes de organismos públicos, gremios existentes, comunidad organizada y sociedad en general.





- El plan de ordenación formulado, lleva implícito variantes de un plan de desarrollo económico y social, buscando asegurar la realización de las acciones.
- Las líneas de acción formuladas en el plan de ordenación del territorio son las siguientes: (Fuente: Alcaldía del Municipio Zea y ULA, 2012)

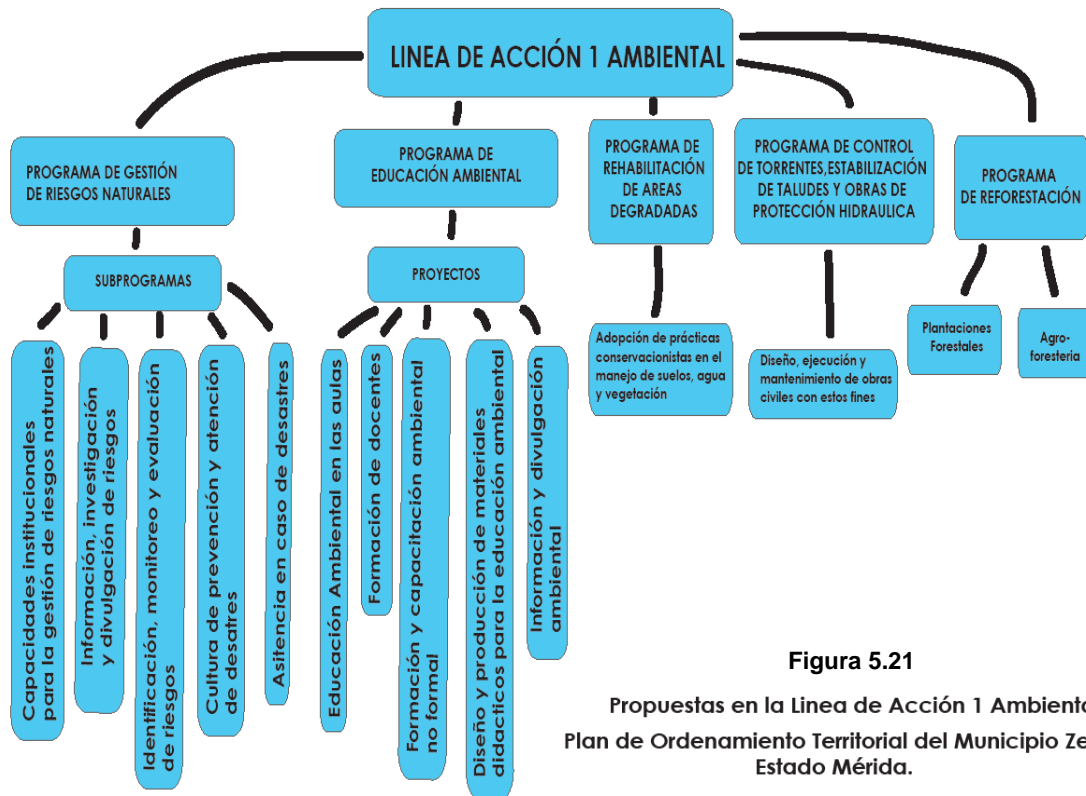


Figura 5.21

Propuestas en la Línea de Acción 1 Ambiental  
Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio Zea  
Estado Mérida.

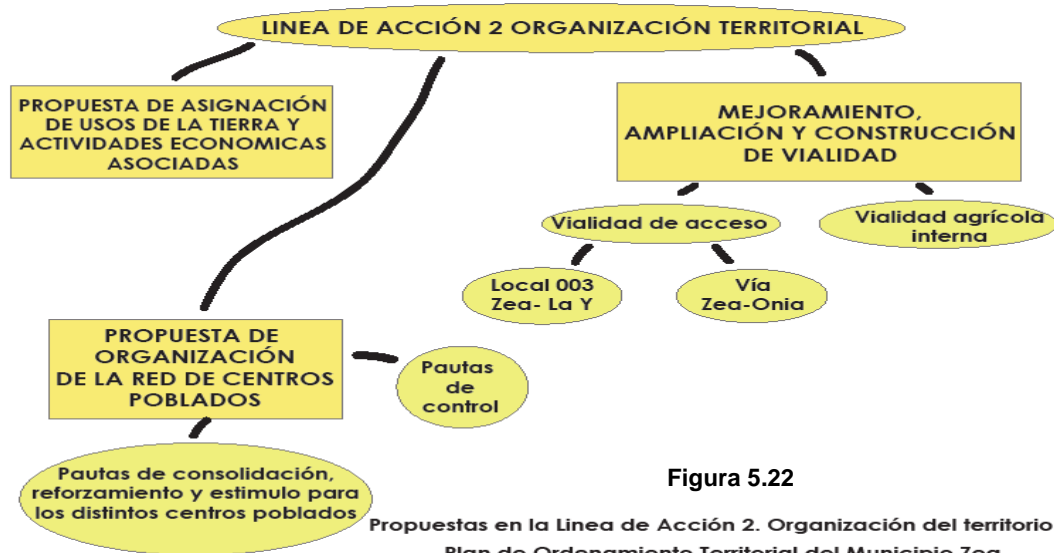


Figura 5.22

Propuestas en la Línea de Acción 2. Organización del territorio.  
Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio Zea  
Estado Mérida.



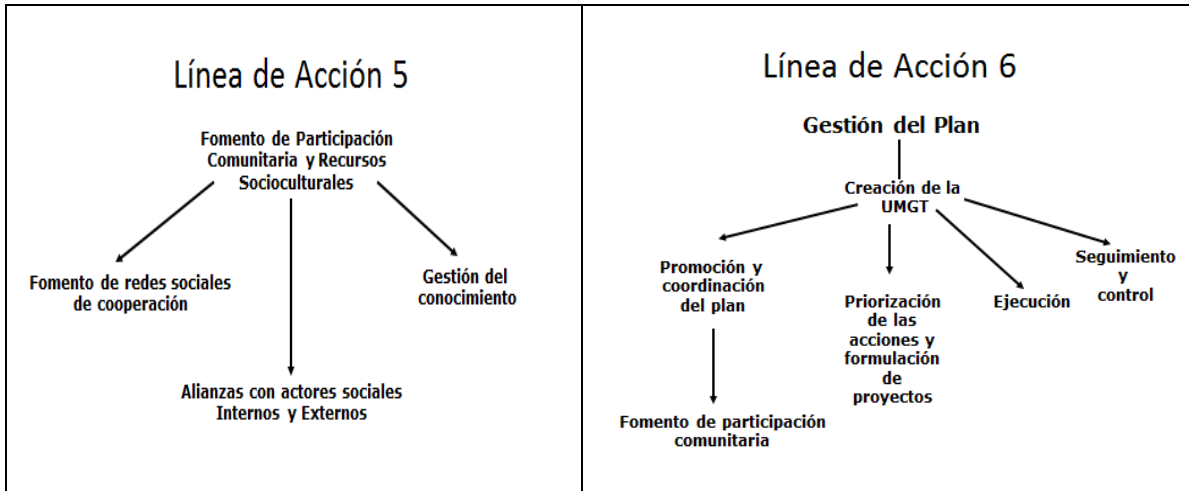
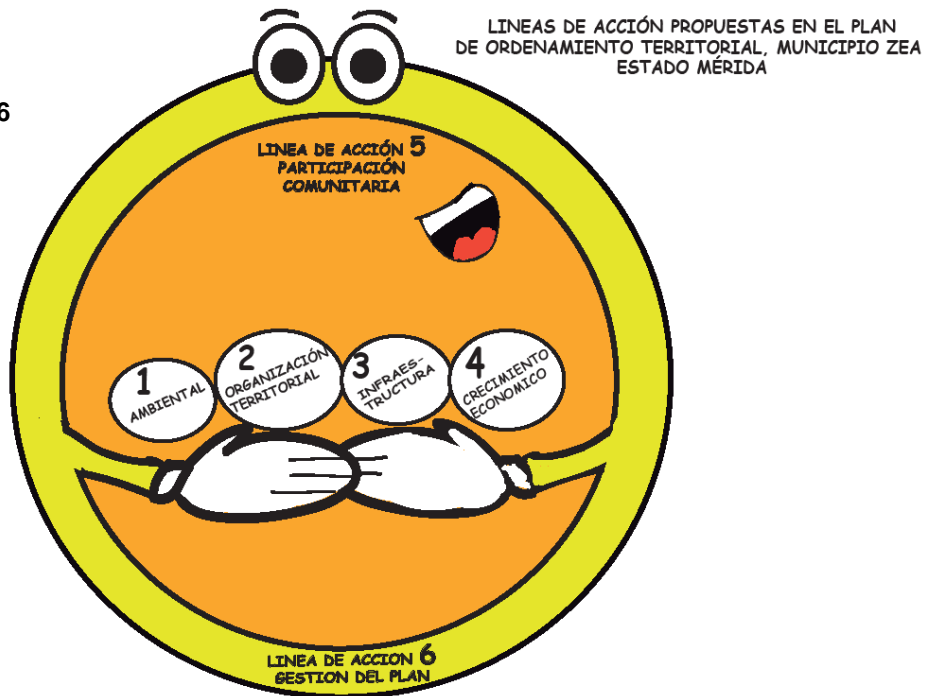


Figura 5.25. Líneas de Acción 5 y 6. Plan de Ordenación del Territorial, Municipio Zea, Estado Mérida (2012)

Figura 5.26





En las figuras se aprecia que cada una de las líneas de acción, se desagregan una serie de acciones o proyectos, que buscan consolidar el territorio y que hacen frente a aspectos ambientales, económicos, sociales, de infraestructura y equipamiento, hasta la organización institucional.

- El municipio Zea, ha desarrollado el sistema de planes dentro de su municipio según la estructura señalada en la normativa. Ello se refleja al leer los documentos, pues del plan de ordenación se toman insumos que se ratifican en acciones del plan de desarrollo, y de cada uno de estos, se seleccionan los proyectos prioritarios a realizar y se insertan en los planes operativos anuales.
- Los actores entrevistados señalan que, el hecho de cumplir lo establecido en la norma, ha contribuido para lograr el financiamiento de proyectos en el municipio, por parte del ejecutivo nacional, así como por entes de financiamiento internacional, lo cual ha sido respaldado, por el hecho de surgir de talleres de participación social, tal como lo establece la ley.
- En el mismo orden de ideas, se tiene que los actores sociales institucionales, pero principalmente la comunidad organizada (Consejos Comunales, Asociaciones de Productores, Gremios y Comunidad en General), han asumido labores de promoción de acciones y proyectos en función de la prioridad o necesidad, a efectos de gestionar incluso ante organismos de financiamiento internacional, los recursos para su ejecución.
- La comunidad organizada y sociedad en general, por el hecho de haber participado y contribuido en la formulación del plan, han hecho suyo éste documento, empezando a asumir papeles de contraloría social.
- La alcaldía, por medio de sus diferentes direcciones o departamentos manifiesta que se ha logrado concretar aproximadamente el 30% de los proyectos de cada línea de acción, excepto en el programa de gestión de riesgos naturales de la parte ambiental, donde dejan claro que no han adelantado ninguno de los subprogramas.
- De la línea de acción 6, correspondiente a la *gestión del plan*, la alcaldía del municipio Zea no ha creado la Unidad Municipal de Gestión Territorial (UMGT), quien sería la encargada de asumir las labores de promoción y coordinación para la puesta en práctica de las acciones contenidas en el plan. Sin embargo, la Dirección de Ingeniería Municipal, ha asumido el rol, el cual no ha sido desarrollado plenamente, pues la naturaleza de su estructura, aunque se vincula a un grupo de acciones, en especial las referidas al equipamiento territorial, no tiene el personal suficiente.
- Uno de entes de financiamiento a los que recurre el municipio es el Consejo Federal de Gobierno. Ante este organismo se presentaron parte de los proyectos de



desarrollo agrícola sustentable formulados en el POT y PDM. Esta información fue ratificada en la Dirección estatal de dicho Consejo, pues el municipio Zea, ha hecho solicitudes para proyectos socioproductivos, enmarcados en el plan de ordenamiento y desarrollo del municipio.

- En el mismo orden de los proyectos socioproductivos, la alcaldía recurrió a organismos internacionales para emprender el proyecto de embutidos artesanales y fue atendida su petición. En septiembre-octubre de 2013, se trasladaron a Zea especialistas franceses y alemanes en la elaboración de embutidos e impartieron cursos a los interesados, mayoritariamente productores vinculados a la ganadería porcina. Ya para enero de 2014 se llevó a cabo el primer festival de embutidos artesanales, hoy día, siguen especializándose en esta actividad económica.
- A efectos de consolidar las líneas de acción ambiental, desarrollo agrícola sustentable y crecimiento económico sostenible, en abril de 2016 se inauguró en Zea un núcleo de la Universidad de Los Andes, con carreras técnicas agropecuarias y forestales. Esta es una acción tangencial necesaria para alcanzar las líneas mencionadas, contribuyendo también al crecimiento, desarrollo personal y profesional de quienes allí habitan y de zonas cercanas.

Los aspectos señalados presentan la realidad de un municipio que ha mejorado sus condiciones de vida, sustentado en la territorialidad, el reconocimiento, puesta en valor y aprovechamiento de sus recursos, teniendo un papel preponderante la voluntad política y participación de la sociedad, para organizarse, cumplir lo estipulado en la normativa y sobre en base a ello hacer valer sus derechos. Independientemente de las diferencias ideológicas entre el poder central y local, así como, las diferencias que puedan existir aún dentro de la misma localidad, han logrado unir los esfuerzos, superar dificultades, llegar a acuerdos en pro del bien común.



**Fotografía 5.13** Patio interno de casa típica colonial. Municipio Zea. Estado Mérida





**Fotografía 5.14** Vista de la Plazoleta del Sector la Cuchilla, Zona de Montaña. Municipio Zea. Estado Mérida.



**Fotografía 5.15** Vista de la zona alta de la microcuenca de El Playón, Nótese las cicatrices activas de erosión, producto del cambio de uso del suelo, exceso de precipitaciones y material granulométrico arenoso de muy baja cohesión

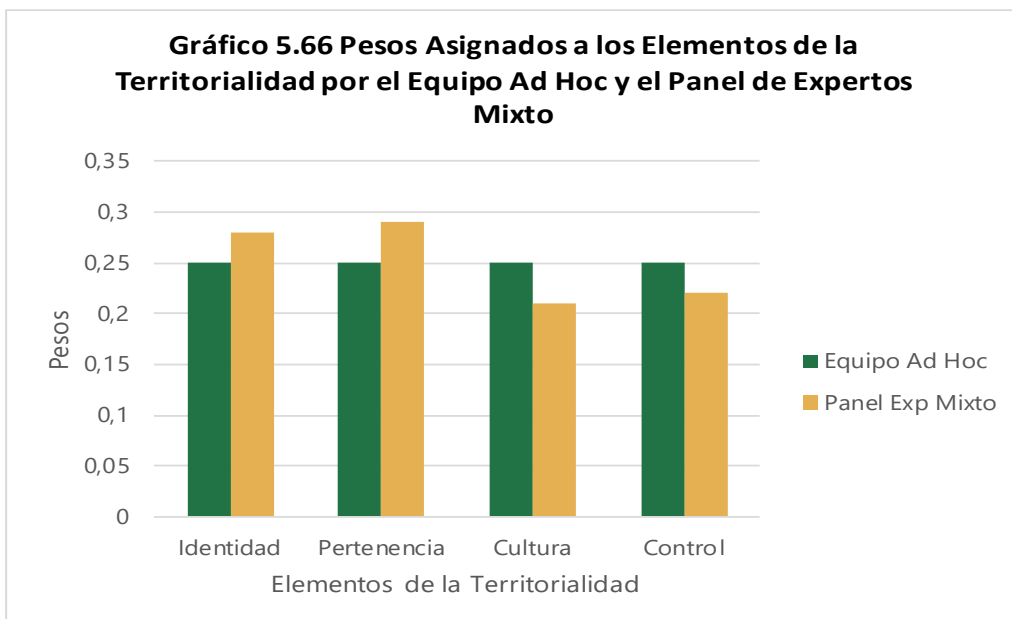




## V.7 Análisis General sobre el Valor Integrado de la Territorialidad y Gobernabilidad.

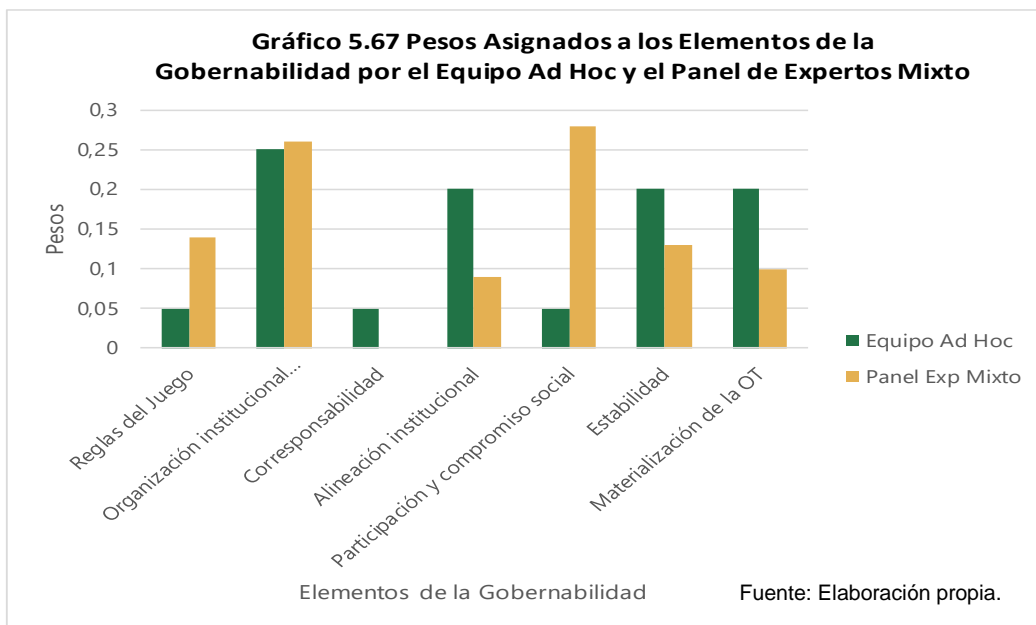
Este punto comienza recordando que, por medio del equipo Ad Hoc y el panel de expertos mixto, hubo dos asignaciones de pesos o jerarquización de elementos para el cálculo del valor integrado de la territorialidad (VIT/VITM) y el valor integrado de la gobernabilidad (VIG/VIGM).

En la territorialidad la asignación de pesos del equipo Ad hoc, dio como resultado que todos los elementos tenían un mismo peso (0.25), situación que se reevaluó una vez conformado el panel de expertos mixto, donde la identidad (0.28) y pertenencia (0.29) cobraron mayor importancia (gráfico 5.66)

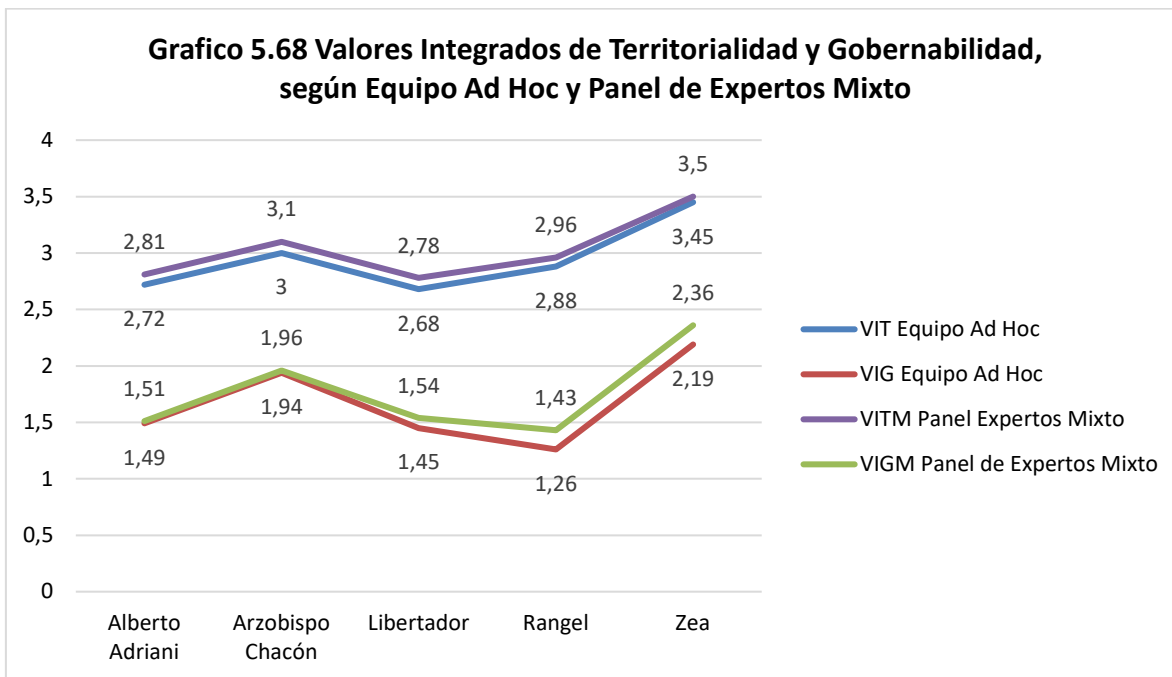


Fuente: Elaboración propia

La gobernabilidad, también experimento cambios en la asignación de pesos a los elementos. La organización institucional se mantiene como uno de los punteros (0.26); la participación y compromiso social (0.28), pasó a ser el elemento de mayor relevancia y motor de la gobernabilidad, situación que se compagina con los resultados del análisis municipal, pues Zea y Arzobispo Chacón donde hubo mejor organización y participación de los actores institucionales y comunidad en el diseño de acciones más una incipiente participación en el seguimiento, es donde hay valores aceptables de gobernabilidad. (Gráfico 5.67). Estos dos municipios trabajaron dentro del marco de la planificación estratégica. Es oportuno recordar que, para la segunda valoración, la corresponsabilidad fue considerada dentro de la participación social.



Pese a los cambios en la ponderación de los indicadores, los resultados del Valor integrado de la territorialidad VIT y valor integrado de la territorialidad modificado VITM, así como y el valor integrado de la gobernabilidad VIG y valor integrado de la gobernabilidad modificado VIGM, mantienen tendencias de comportamiento similares en ambos casos, como se observa en el gráfico 5.68, incluso, aunque aumentan un poco quedan en el mismo rango por municipio, como se ve con detalle en el cuadro 5.9.



Fuente: Elaboración propia.



**Cuadro 5.9. Resumen de Resultados de los Índices Integrados de Territorialidad y Gobernabilidad de los Municipios de Estudio. Estado Mérida.**

<b>VALOR INTEGRADO DE TERRITORIALIDAD (VIT) y VALOR INTEGRADO DE LA TERRITORIALIDAD MODIFICADO (VITM)</b>										
	Municipios de Estudio									
	Alberto Adriani		Arzobispo Chacón		Libertador		Rangel		Zea	
Identidad	3,4	Muy Bueno	3,9	Muy Bueno	3,7	Muy Bueno	3,8	Muy Bueno	4	Muy Bueno
Pertenencia	3,46	Muy Bueno	3,6	Muy Bueno	3,2	Muy Bueno	3,33	Muy Bueno	3,73	Muy Bueno
Cultura	2,8	Bueno	3,1	Bueno	2,73	Bueno	3,13	Bueno	3,46	Muy Bueno
Control	1,2	Insuficiente	1,4	Insuficiente	1,1	Insuficiente	1,26	Insuficiente	2,6	Bueno
<b>VIT Equipo Ad Hoc</b>	<b>2,71</b>	<b>Bueno</b>	<b>3</b>	<b>Bueno</b>	<b>2,68</b>	<b>Bueno</b>	<b>2,88</b>	<b>Bueno</b>	<b>3,45</b>	<b>Muy Bueno</b>
<b>VITM Panel Exp. Mixto</b>	<b>2,81</b>	<b>Bueno</b>	<b>3,10</b>	<b>Bueno</b>	<b>2,78</b>	<b>Bueno</b>	<b>2,96</b>	<b>Bueno</b>	<b>3,45</b>	<b>Muy Bueno</b>
<b>VALOR INTEGRADO DE GOBERNABILIDAD (VIG) y VALOR INTEGRADO DE LA GOBERNABILIDAD MODIFICADO (VIGM)</b>										
Reglas del Juego	3,2	Muy Bueno	3,2	Muy Bueno	3,2	Muy Bueno	3,6	Muy Bueno	4	Muy Bueno
Organización Institucional/ Legitimidad	1,35	Insuficiente	1,87	Mejorable	1,3	Insuficiente	0,97	Insuficiente	2,42	Bueno
Corresponsabilidad*	3	Bueno	2,8	Bueno	2,4	Bueno	2,4	Bueno	2,2	Mejorable
Alineación entre Instituciones o Actores	1,1	Insuficiente	1,7	Mejorable	1,2	Insuficiente	0,9	Insuficiente	1,76	Mejorable
Participación y Compromiso Social*	1,04	Insuficiente	1,64	Mejorable	1,18	Insuficiente	1,16	Insuficiente	2	Mejorable
Estabilidad	1,2	Insuficiente	1,5	Insuficiente	1,4	Insuficiente	1,06	Insuficiente	1,4	Insuficiente
Materialización de la Ordenación y Desarrollo del Territorio	1,66	Mejorable	2,23	Mejorable	1,33	Insuficiente	1,33	Insuficiente	2,73	Bueno
<b>VIG Equipo Ad Hoc</b>	<b>1,49</b>	<b>Insuficiente</b>	<b>1,94</b>	<b>Mejorable</b>	<b>1,45</b>	<b>Insuficiente</b>	<b>1,26</b>	<b>Insuficiente</b>	<b>2,19</b>	<b>Mejorable</b>
<b>VIGM Panel Exp. Mixto</b>	<b>1,51</b>	<b>Insuficiente</b>	<b>1,96</b>	<b>Mejorable</b>	<b>1,54</b>	<b>Insuficiente</b>	<b>1,43</b>	<b>Insuficiente</b>	<b>2,19</b>	<b>Mejorable</b>

Fuente: Elaboración y cálculos propios. \*Corresponsabilidad y participación social fueron fusionados en el cálculo del VIGM



### V.7.1 Valor Integral de la Territorialidad (VIT).

Los valores integrados de territorialidad (VIT) tanto los primeros, como los modificados (VITM) obtenidos de los municipios en estudio, dejan en evidencia que ésta variable es predominantemente buena, aunque ello no implica que tenga repercusión directamente proporcional con la valoración integral de la gobernabilidad (VIG/VIGM), pero si existe una relación positiva y complementaria entre ambas.

En el cuadro 5.9 del resumen de resultados del VIT/ VITM y VIG/VIGM, no debe despreciarse que, en los municipios Arzobispo Chacón y Zea, en donde hubo valoraciones de VIT/VITM sutilmente superiores al del resto de los municipios, es donde coincidentemente el VIG/VIGM es un tanto mejor, marcando la diferencia entre la categoría insuficiente a mejorable. Por eso, anteriormente se señalaba que no era directamente proporcional en número y aspectos, por cuanto entran una serie de factores en juego, que no pueden ser controlados directamente, pero los resultados indican que los territorios en los que la identidad, pertenencia y cultura prevalecen, pareciera haber mayor interés en que los mismos mejoren sus condiciones, pues hay la disposición al rescate y revalorización.

Para tener un argumento sólido, más allá de observar los valores de VIT/VITM y VIG/VIGM, a estos se les aplicó el **coeficiente de correlación (Ccr)** obteniéndose que el **Ccr entre el VIT y VIG es de 0.84** (equipo Ad Hoc) y el **Ccr entre el VITM y VIGM es de 0.93** (panel de expertos mixto), dos datos muy cercanos a uno (1), lo que ratifica la relación existente.

El elemento control dentro del VIT, es el único que tiene rangos de valoración bajos. Esto puede explicarse por dos razones que han aparecido a lo largo de la investigación de los municipios de estudio: la primera es que no hay una cultura arraigada de seguimiento y evaluación de acciones; la segunda razón puede atribuirse a que, dicho elemento está conformado por una serie de indicadores en las que no sólo intervienen los actores locales, sino estatales y nacionales, es decir, dependen en parte de decisiones centralizadas, por tanto, escapan del manejo directo de los actores locales y hay dificultades de organización y cooperación a nivel vertical.

Con lo expuesto anteriormente, sale un aspecto que se perfila como crucial para el VIT/VITM y VIG/VIGM, es la *descentralización*, de ella depende que se otorgue mayor poder a los gobiernos locales, que les permita tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias para satisfacer las necesidades de su ámbito territorial, contando con un *patrimonio propio*, una gestión independiente de la administración central, así como con una base o principios de *autarquía*, que implica la organización política y económica de un Estado fundada en el autoabastecimiento, lo cual precisa a nivel local de los recursos territoriales endógenos, claro está sin perder la articulación con los ámbitos territoriales superiores. El control es indisoluble de la gobernabilidad, pero no como control estrictamente restrictivo, sino un control que fomente la buena gestión y ejercicio de gobierno en los ámbitos locales.

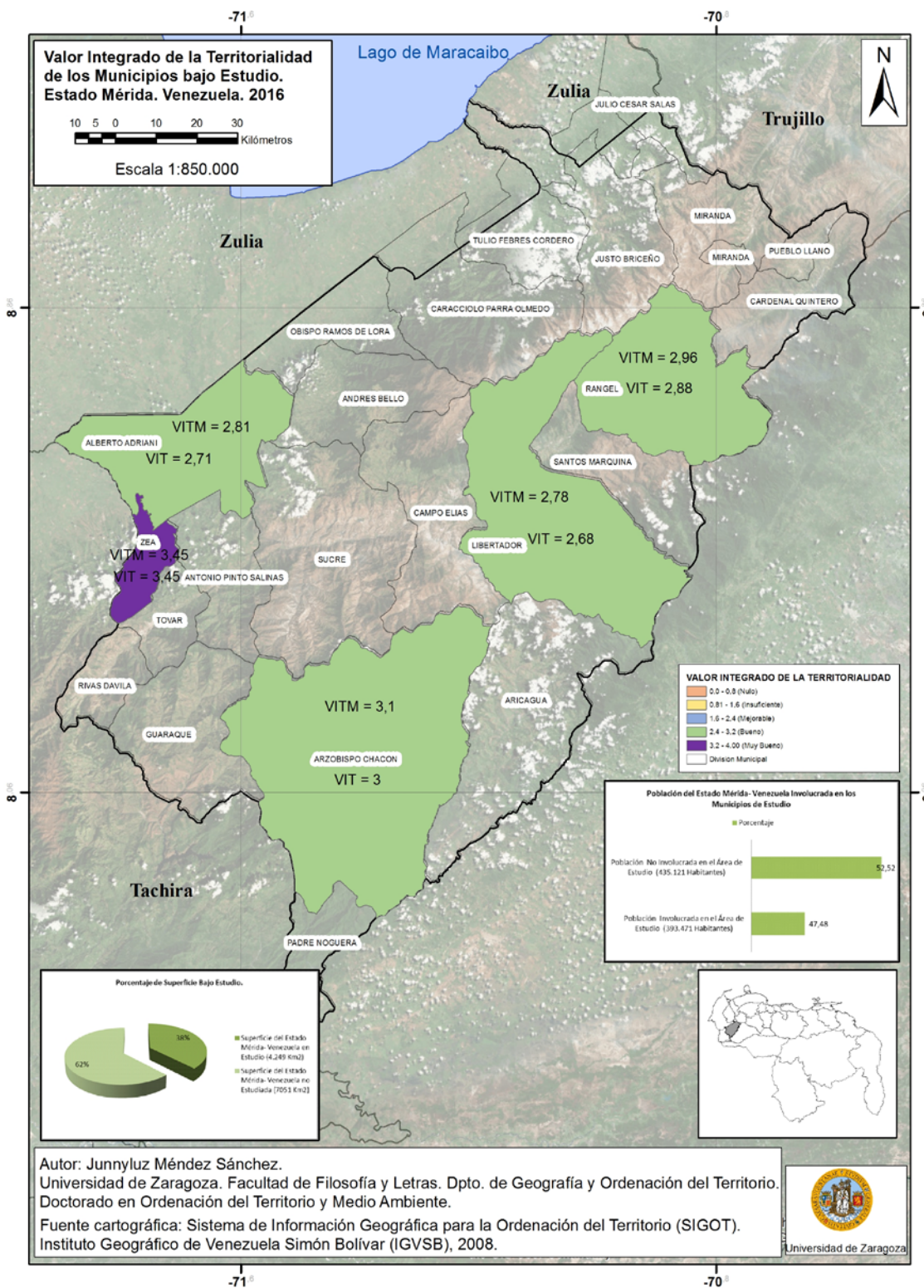


Figura 5.27 Mapa Valor Integrado de la Territorialidad (VIT/VITM). Estado Mérida, Venezuela.





### V.7.2 Valor Integral de la Gobernabilidad (VIG).

De los cinco municipios bajo estudio, sólo dos Arzobispo Chacón y Zea, se ubican en la categoría de mejorables. Los otros tres son valorados como insuficientes, es decir que la presencia de los elementos que conforman la gobernabilidad son pocos y además no reúnen las condiciones básicas necesarias para emprender las políticas de ordenación y desarrollo. La categoría de mejorable, se corresponde con la presencia de elementos e indicadores con las condiciones básicas, que pueden aprovecharse mejor para llevar a la práctica social la ordenación y desarrollo del territorio.

Los elementos que tienen comportamientos similares en los cinco municipios, son *reglas del juego y estabilidad*, pues son valorados como muy bueno e insuficiente, respectivamente; ambos elementos están vinculados a la normativa, es evidente que hay un conocimiento de la norma que rige para la ordenación y desarrollo del territorio, pero no hay la certeza de que la misma sea aplicada, lo que conlleva directamente a un problema de gestión de la normativa, bien sea por cambios continuos que se dan en la norma, tal como lo señalan repetidas veces los entrevistados, o por falta de voluntad para aplicarla. Este señalamiento, aunque parece comprometedor, es lo que resulta de la percepción de la realidad, y es un aspecto sobre el cual deben tomarse cartas en el asunto, que brinden propuestas y permitan superar ésta dificultad.

El resto de los elementos, tienen comportamientos variados en las entidades de estudio por razones diversas que fueron explicadas en los análisis por municipio. Sin embargo, cabe resaltar que la organización institucional, juega un papel importante para la puesta en práctica de la política en estudio, y como ha quedado en evidencia no sólo se corresponde al entramado institucional creado para ello, sino también, a la organización y participación de la comunidad y sociedad, vinculada con el grupo de instituciones u organismos de gobierno (gobernanza), sin que ello quiera decir, que pertenezcan a un mismo grupo político e ideológico, por el contrario, deben abrirse espacios a la pluralidad, donde prime, el interés por el bien común enlazado al territorio, es decir, la territorialidad.

Luego del análisis de los resultados, se corrobora la decisión de reconsiderar los pesos, pues la organización institucional, así como la participación y compromiso social, pueden marcar la diferencia en la gestión del territorio.



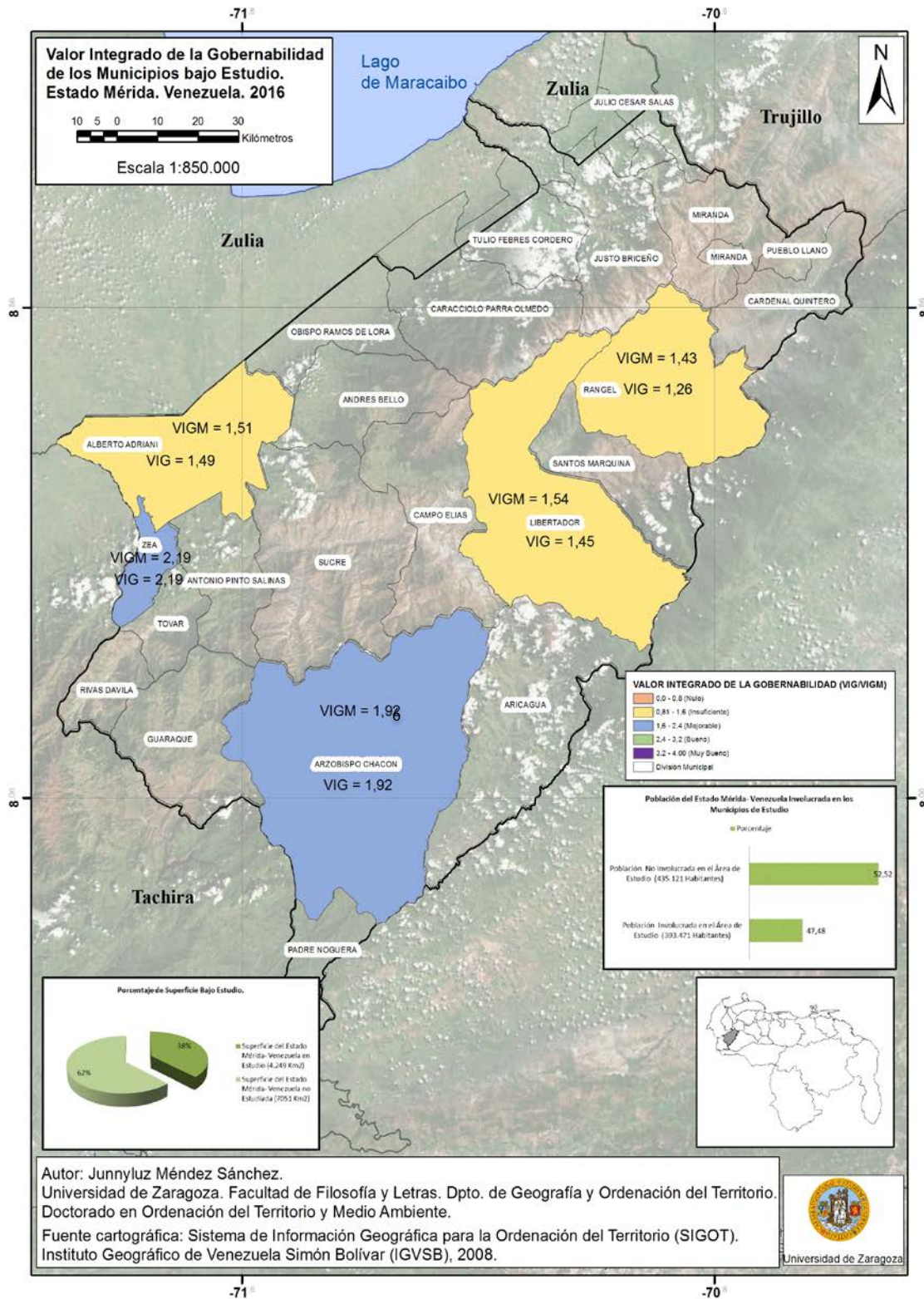
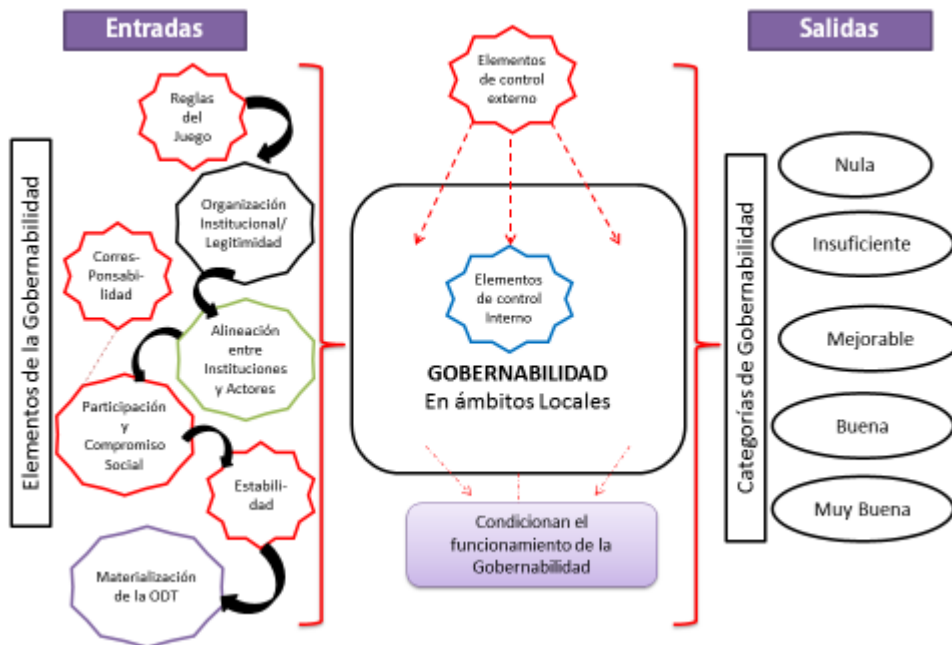


Figura 5.28 Mapa Valor Integrado de la Gobernabilidad (VIG/VIGM). Estado Mérida, Venezuela.

La gobernabilidad perfectamente puede asimilarse a un sistema, con entradas y salidas, con elementos internos controlables y externos que no pueden ser controlados, pero que inciden sobre los elementos internos (ver figura 5.29)



**Figura 5.29.** La gobernabilidad como sistema. Fuente: Elaboración propia

La figura 5.29 intenta expresar que, al considerar la gobernabilidad como un sistema, los elementos que la conforman, algunos de ellos propios de la gobernanza, deben actuar como un conjunto de engranajes, para hacer fluido el proceso. El caso es, que no todos los elementos son de control directo en los ámbitos locales (figuras de contorno rojo), ya que, los elementos *reglas del juego* y *estabilidad* dependen en buena medida de la normativa que rige a nivel nacional, derivándose de leyes orgánicas y especiales emanadas directamente de discusiones y aprobaciones de la Asamblea Nacional, e allí una de las debilidades de coordinación a nivel vertical. La participación y compromiso social, aún y cuando puede ser de control externo (nivel central) o interno (nivel local), tiene una connotación de conducta social, que no es fácilmente manejable, abriendo la entrada al ruedo de la voluntad política.

Bajo estos preceptos, surge que es imperante la comunicación, coordinación, cooperación, consenso y acuerdos entre los ámbitos centrales y descentralizados, así como el respeto por las competencias de cada uno, para garantizar el funcionamiento del sistema de gobernabilidad, indistintamente de que los elementos sean de control interno o externo. Si estos aspectos no se cumplen, condicionan el funcionamiento y los productos de la gobernabilidad, incidiendo directamente en las salidas.

Los valores de la gobernabilidad presentados en el cuadro 5.9, se expresan de manera global sobre los elementos, para cada uno de los municipios. Sin embargo, allí no pueden



observarse los detalles que existen a nivel de indicadores y estos representan aspectos importantes del funcionamiento de la gobernabilidad, por ello, y para mejorar las condiciones de la gobernabilidad, en vista de que es la variable desfavorable del estudio, resulta conveniente extraerlos para considerar su comportamiento, de modo que, más adelante se tome en cuenta para el diseño de gestión del ordenamiento territorial.

### **Comportamiento de los indicadores de la gobernabilidad**

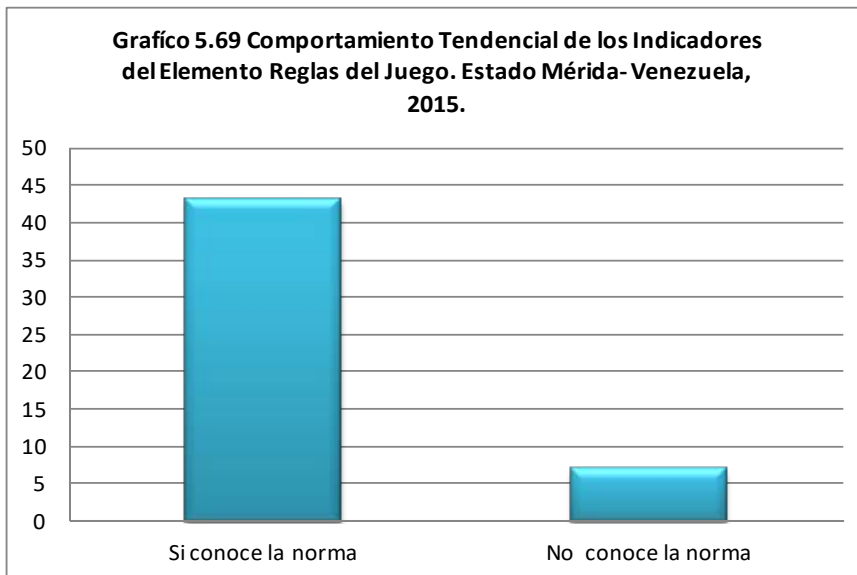
En puntos anteriores de éste capítulo, se abordó con detalle el análisis de los indicadores para cada municipio bajo estudio. Ahora, se realizará de forma conjunta para todos los municipios, brindando así un panorama amplio y tendencial sobre el comportamiento de cada uno de los indicadores. Para ello, sólo fue necesaria la sumatoria de los resultados por indicador, de acuerdo a la escala de valoración, en todos municipios, lo que permitió agruparlos según categorías o escalas establecidas que revelan su condición o comportamiento; posteriormente se representaron gráficamente, para una mejor visualización y correlación. Así se tiene que:

- a) Los indicadores **conocimiento y desconocimiento de la norma**, son componentes del elemento *reglas del juego*. En relación a ello, hay noción por parte de los actores involucrados de la normativa vigente relacionada con la OT (gráfico 5.69), pero a su vez, reconocen que el cambio constante en la normativa y directrices emanadas del poder central, han llevado a confusiones para su desarrollo, situación que se complica debido al carácter transdisciplinario de la OT, en donde priva la *corresponsabilidad* (gráfico 5.70) para llevar a la práctica social dicha política; por tanto, existen competencias concurrentes (indicador), que es lo que procede, pero más allá de ello, llegan a presentarse situaciones de superposición de competencias (indicador) que complican la gestión de la OT. Esto, según los actores, es consecuencia de la ausencia de claridad en la norma y de actuaciones centralizadas, contrarias a las descentralizadas estipuladas en la ley.

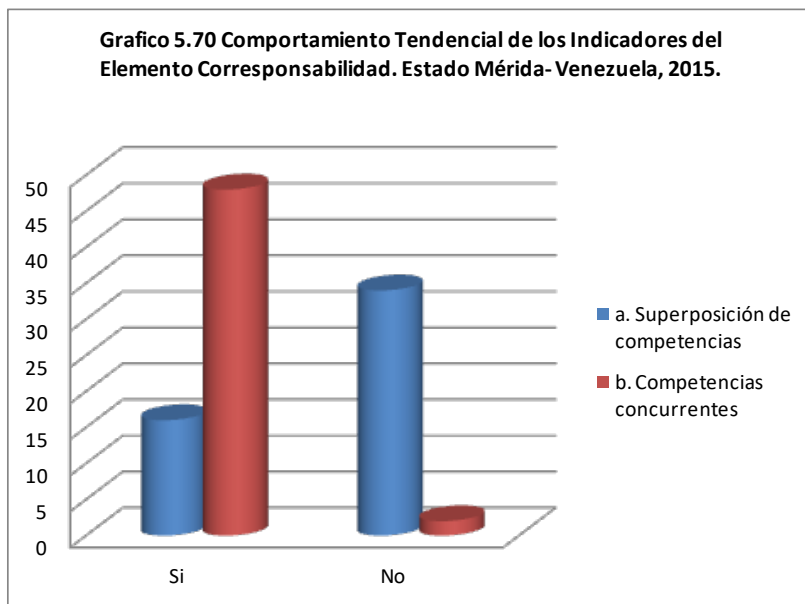
Tras lo señalado es oportuno citar a Rodrigues De Caires (2016), quien señala que para el caso venezolano “... a pesar de estas normativas formalmente favorables, las expectativas sobre un nuevo modelo de gobernanza local participativa y descentralizada se ha visto en buena parte frustrada (López Maya, 2011). Ante ésta evolución han incidido variables diversas tanto de orden nacional como local. En primer lugar, la dinámica conflictiva y polarizada que se ha desplegado en estos años, vinculada al excesivo poder atribuido al Presidente de la República, ha incidido en la concentración de los intereses políticos en el ámbito nacional, relegando la política municipal a un segundo y subordinado plano. En segundo lugar, el viraje político- ideológico impuesto por el Ejecutivo Nacional a partir del año 2007 se ha manifestado en una creciente recentralización territorial y en la restricción de la pluralidad asociativa consagrada en la Constitución. En tercer lugar, la pervivencia de prácticas políticas representativas y clientelares, tradicionalmente dominantes en la política municipal, ha influido en la débil adopción y en el limitado desarrollo a nivel local de las instancias



participativas estipuladas en la legislación nacional. Finalmente, en cuarto lugar, las debilidades institucionales y los déficits gerenciales que afectan a buena parte de los gobiernos locales han erosionado su capacidad para diseñar e implementar, de manera efectiva, las nuevas estructuras previstas en la legislación". (p 3)



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

Aunque la corresponsabilidad forma parte de la participación y compromiso social, de acuerdo al VIG modificado, es oportuno señalar su vínculo al conocimiento y desconocimiento de la norma, además de aprovechar la información generada del VIG original.



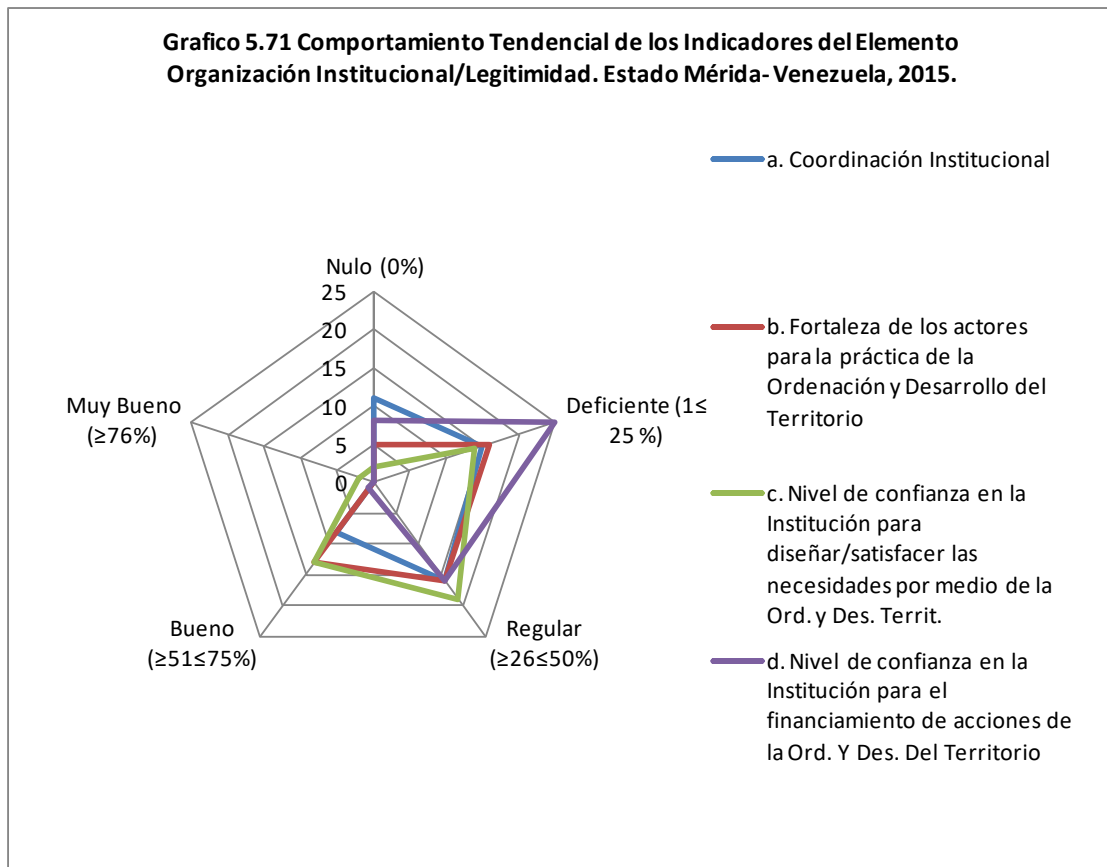
**Ante la realidad expuesta, es necesario una revisión y actualización de la normativa. Además de plantear competencias claras para los actores institucionales en sus respectivos niveles administrativos horizontal y vertical (relacionales entre ellos), así como para los actores no institucionales.**

- b) Uno de los aspectos propios de la gobernabilidad es la **gobernanza**. Es oportuno recordar que, de acuerdo a lo planteado en el capítulo conceptual el primero implica llevar a la práctica social las políticas, en este caso la de ordenación y desarrollo del territorio (ODT), y la gobernanza tiene también una connotación de gestión, vinculada a nuevos estilos de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de organización, cooperación, participación e interacción entre el Estado y actores no estatales. Hay una relación de correspondencia, es decir, la gobernabilidad indica la actuación de la gobernanza o viceversa. Se puede decir también que la gobernabilidad es una variable dependiente de la gobernanza, así que, en este trabajo de investigación se diseñaron elementos e indicadores relacionados con la gobernanza, que se presentan a continuación.

Los indicadores del elemento *organización institucional y legitimidad*, representados por la **coordinación institucional, fortaleza de los actores para la práctica de la ODT, nivel de confianza en la institución para diseñar y satisfacer las necesidades por medio de la ODT y el nivel de confianza en la institución para el financiamiento de las acciones de ODT**, presentan condiciones que los ubican predominantemente en la categoría de deficiente a regular (gráfico 5.71).

**Dicha situación remite a dirigir esfuerzos que mejoren la coordinación y desempeño institucional, el retorno de la confianza en las instituciones para diseñar políticas y que cuenten con los recursos económicos para poder emprenderlas. De estos aspectos depende en buena medida la fortaleza de los actores para llevar a la práctica social la ordenación y desarrollo del territorio. La fortaleza de los actores también se verá influenciada si hay claridad en la normativa y competencias.**



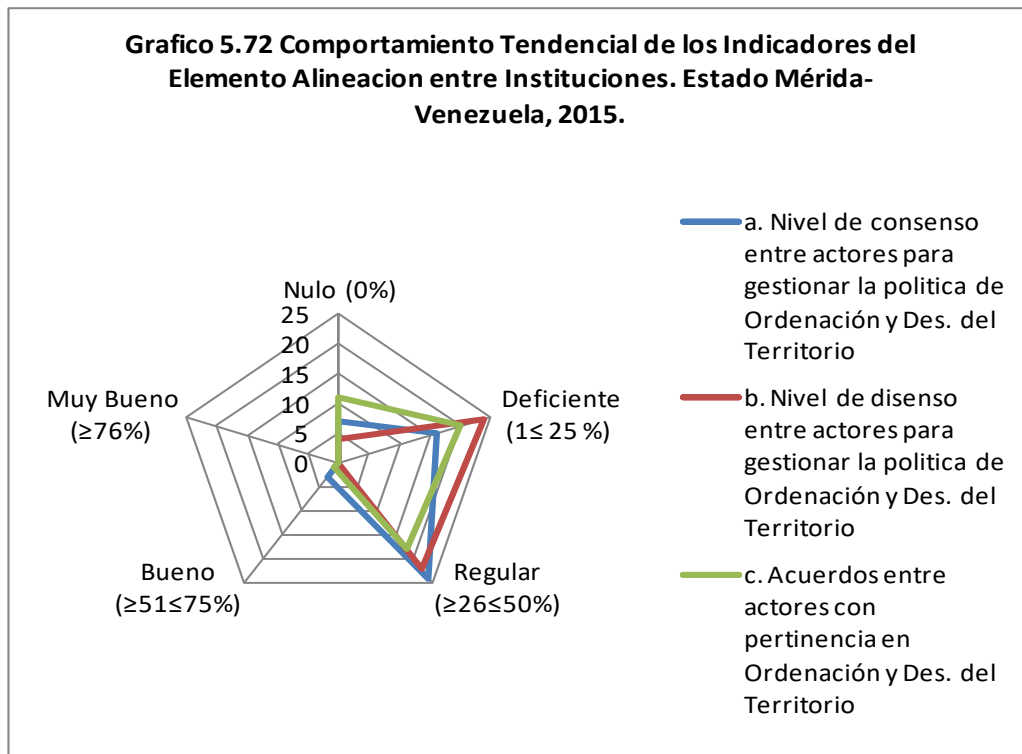


Fuente: Elaboración propia.

Los indicadores de la *alineación institucional* (gráfico 5.72), es decir, **nivel de consenso entre actores para gestionar la política ODT, nivel de disenso entre actores para gestionar la ODT y el acuerdo entre actores con pertinencia en ODT**, demuestran claramente que no hay buenas relaciones a nivel vertical y horizontal entre los actores institucionales y no institucionales, pues los indicadores se ubican predominantemente entre el eje deficiente y regular. Ello rompe con el principio de corresponsabilidad y transdisciplinariedad y la legitimidad que debe existir para gestionar y materializar la política de ODT. Esta situación no puede desvincularse de la situación en que se encuentran los indicadores explicados anteriormente.

**Para mejorar la situación de la alineación institucional, es necesario minimizar el continuado enfrentamiento de poderes, por medio de mecanismos que propicien acuerdos, colaboración y coordinación para gestionar la ODT, no sólo referido a las acciones, también debe considerarse la consecución de recursos económicos.**





Fuente: Elaboración propia.

Otro elemento relacionado con la gobernanza es la *participación y compromiso social* (grafico 5.73), sus indicadores **nivel de participación de los actores en el diseño de acciones sobre el territorio, nivel de participación de los actores para la puesta en práctica de las acciones sobre el territorio, seguimiento y evaluación de intervenciones sobre el territorio por los entes públicos, nivel de participación de la sociedad organizada en el seguimiento y evaluación de acciones en el territorio y nivel de contraloría social** en el municipio, demuestran que hay diferentes comportamientos de participación, dependiendo de la etapa.

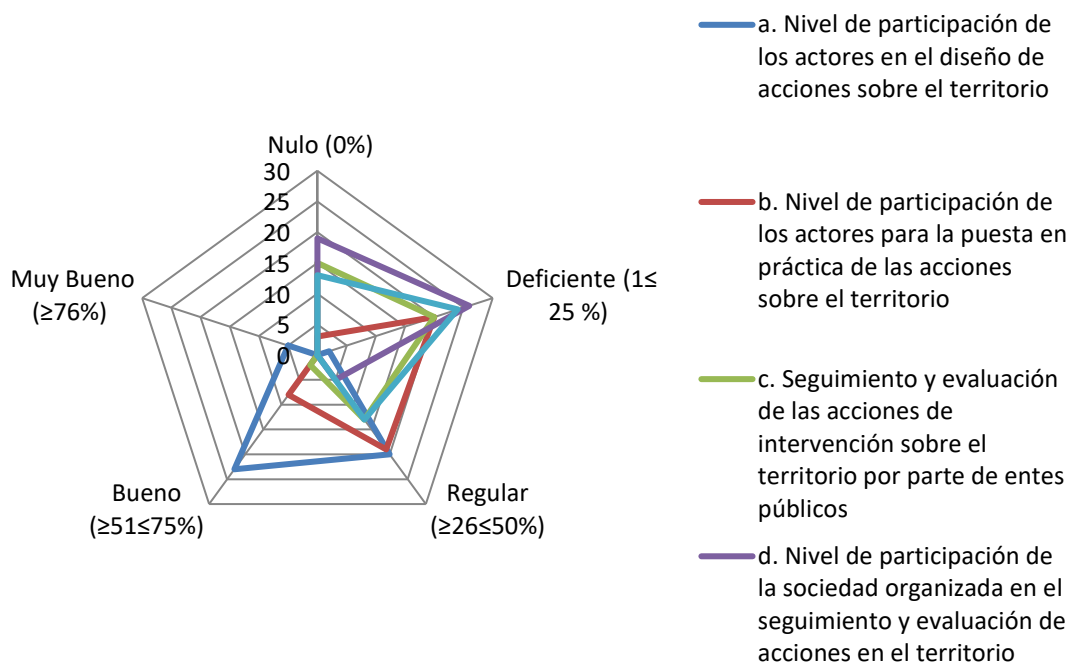
Se tiene que el nivel de participación de los actores se manifiesta en el diseño de acciones sobre el territorio, ubicándose en la categoría de bueno a regular, llegando a tocar incluso el eje muy bueno, lo que puede interpretarse, como el despertar y activación incipiente de los actores institucionales y no institucionales a las nuevas formas de gobierno más incluyentes.

El gráfico 5.73 revela también, que en la gestión de la ODT se pone el énfasis en la participación para la formulación de planes o acciones sobre el territorio, dejando prácticamente desasistidas las etapas de puesta en práctica, seguimiento y evaluación por parte de entes públicos y no públicos, mencionando a parte la contraloría social que es básicamente nula.



En aras de trascender de la participación social en la formulación de planes, es fundamental, buscar instrumentos o mecanismos que vuelquen los altos valores de territorialidad, identidad y pertenencia sobre la participación de los actores para la puesta en práctica, seguimiento y evaluación de las acciones sobre el territorio. Esto debe ir paralelo al diseño de indicadores para realizar el seguimiento y control, dentro de lo que debe incluirse, además, sistemas informáticos, técnicas de información y comunicación (TIC) que mantengan actualizada la data y que sean de libre acceso y consulta, reforzando así, confianza entre actores en los distintos niveles.

Grafico 5.73 Comportamiento Tendencial de los Indicadores del Elemento Participación y Compromiso Social. Estado Mérida- Venezuela, 2015.

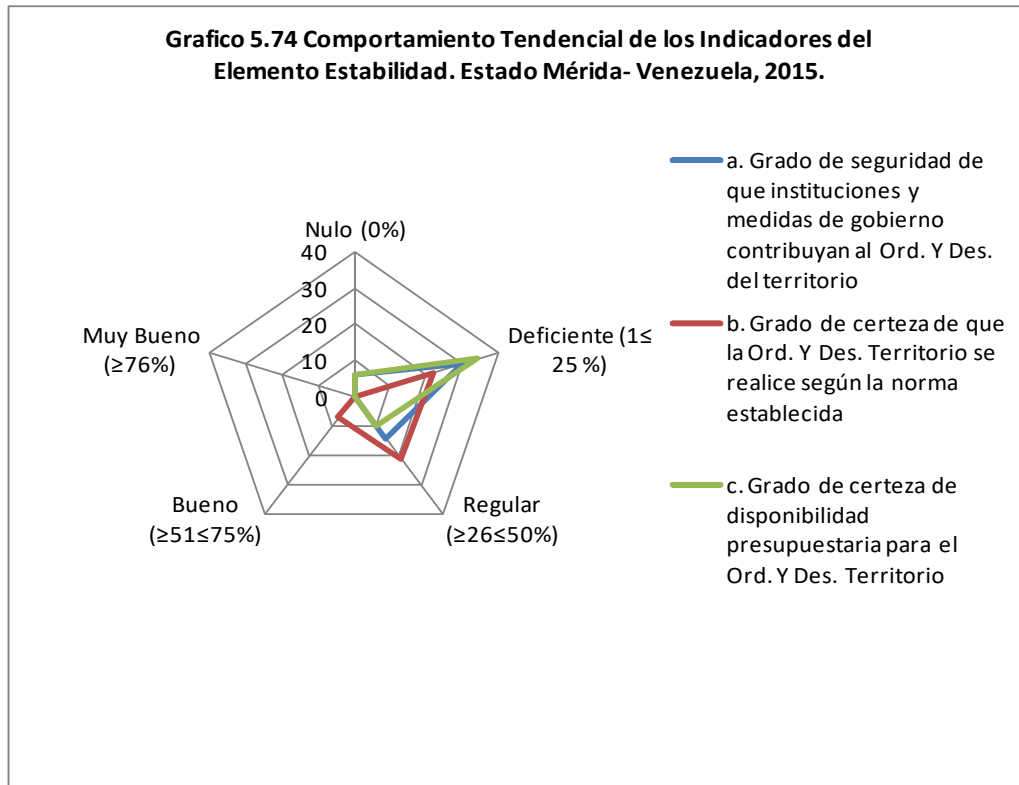


Fuente: Elaboración propia.

Los indicadores de la *estabilidad* (gráfico 5.74), representados por: **grado de seguridad de que instituciones y medidas de gobierno contribuyan al ODT, grado de certeza de que la ODT se realice según la norma y grado de disponibilidad presupuestaria para la ODT**, caen en la categoría de deficientes a regulares, lo que conlleva a intuir la desconfianza hacia las medidas de gobierno relacionadas con ODT, que finalmente



pueden derivar en un desacato de normas y decisiones, incidiendo sobre la fortaleza institucional.



Fuente: Elaboración propia.

**El conjunto de acciones señaladas anteriormente para solventar las condiciones desfavorables de la gestión del ODT, contribuyen paralelamente a mejorar la estabilidad y la confianza, aunado a un factor determinante, es decir, la voluntad política general, entendida como la suma de los intereses que el pueblo, ciudadanos y colectivo tiene en común, siendo fundamental un sistema abierto y democrático.**

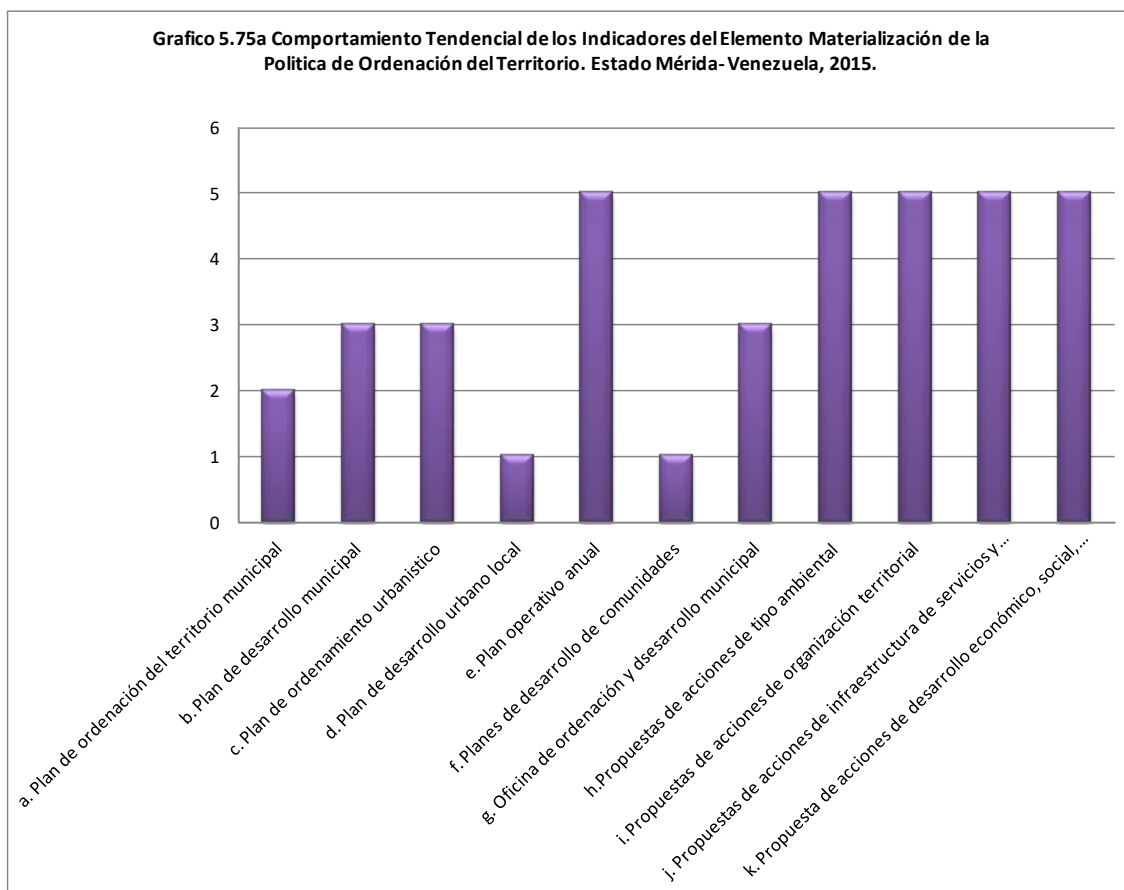
- c) Un tercer grupo de indicadores son los relacionados directamente con la **implementación de la política de ODT**, esto incluye la formulación del plan y su implementación, la gobernabilidad propiamente dicha-

Es por ello que, dentro del elemento *materialización de la política de ordenación y desarrollo del territorio (ODT)*, se tiene en primera instancia una batería de indicadores (gráfico 5.75<sup>a</sup>) que reflejan un estado de la cuestión, sobre los instrumentos encontrados en papel: **a- plan de ordenación del territorio municipal, b- plan de desarrollo municipal, c- plan de ordenamiento urbanístico, d- plan de desarrollo**



urbano- local, e- plan operativo anual, f- planes de desarrollo de comunidades, g- oficina de ordenación y desarrollo municipal, h- propuestas de acciones de tipo ambiental, i- propuestas de acciones de organización territorial, j- propuesta de acciones de infraestructuras de servicios y equipamiento, k- propuesta de acciones de desarrollo económico y social.

De éste primer segmento de indicadores se observa que, de cinco municipios de estudio, sólo dos han formulado el plan de ordenamiento territorial y tres el plan de desarrollo, por tanto, es tácito que hay un desacato del mandato constitucional que señala la formulación de planes a nivel municipal, señalado en la reforma Constitucional de 1999, desacato flagrante y vigente desde hace 17 años. Esta situación repercute en la parte legal, la estabilidad, la organización institucional, la confianza hacia las medidas de gobierno e instituciones y finalmente en la materialización de la política de ODT.



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, es evidente que los planes operativos anuales (mecanismo que asegura el otorgamiento de recursos económicos desde el nivel central), se cumplen a cabalidad, así

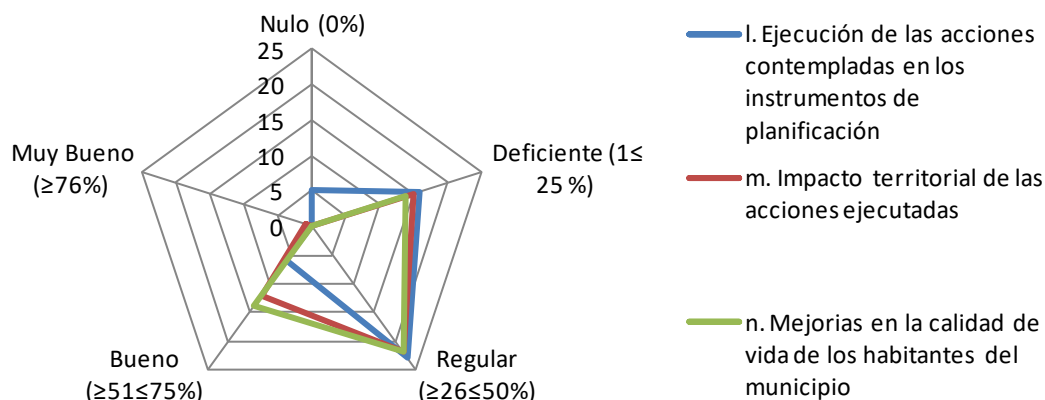


como las propuestas no amparadas en planes de OT, de acciones de tipo ambiental, organización territorial, infraestructura de servicios y equipamiento, de desarrollo económico y social que por lo general surgen para atender emergencias e imprevistos o para sustentar el plan operativo anual.

En segunda instancia, dentro del mismo elemento *materialización de la política de ordenación y desarrollo del territorio*, se tiene un segundo grupo de indicadores (gráfico 5.75b) que trasciende del papel al territorio, o sea, los que realmente tienen expresión, impacto, los que ha sido implementado y percibidos por la población, esos indicadores son: **L- ejecución de acciones contempladas en los instrumentos de planificación, m- impacto territorial de las acciones ejecutadas, n- mejoras en la calidad de vida.** Es coherente encontrar que dichos indicadores se ubiquen en la categoría de regular a deficiente, si anteriormente se ha explicado que los indicadores que sustentan el proceso de gestión, están en las mismas condiciones.

**Una vez abordadas y desarrolladas las posibles soluciones indicadas en los recuadros anteriores, se podrá modificar favorablemente el comportamiento de los indicadores de la materialización de la política de ODT.**

**Grafico 5.75b Comportamiento Tendencial de los Indicadores del Elemento Materialización de la Política de Ordenación del Territorio. Estado Mérida-Venezuela, 2015.**

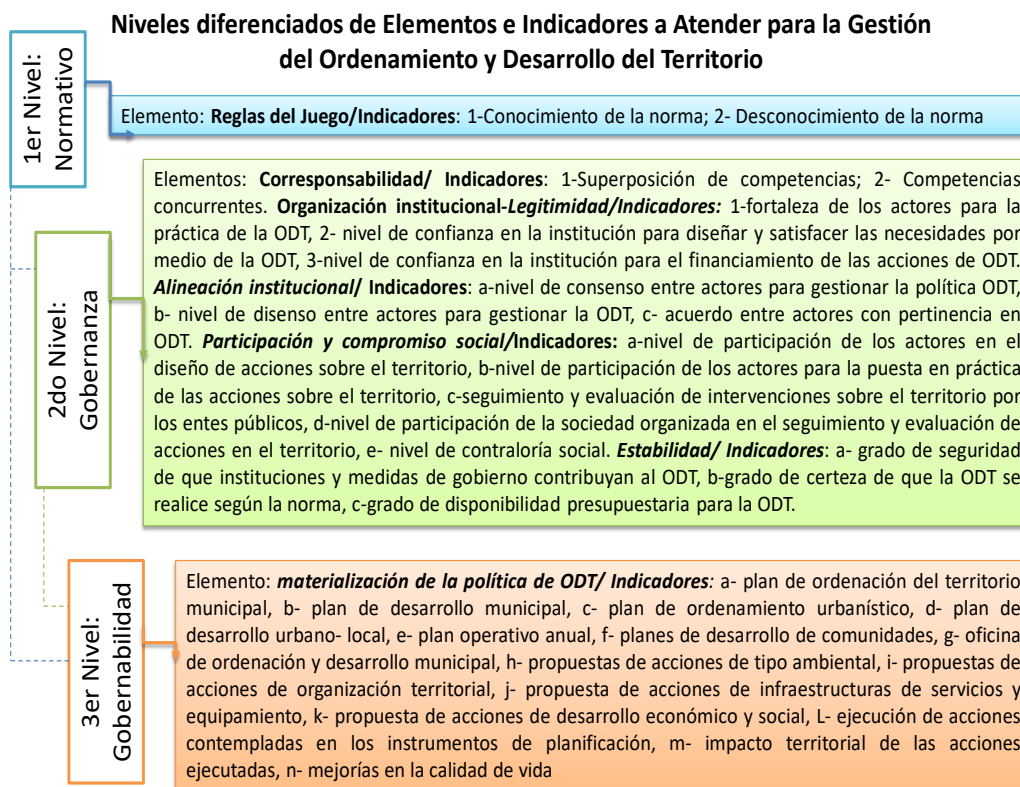


Fuente: Elaboración propia.

El proceso de investigación llevado hasta el momento, permite diferenciar claramente tres niveles de elementos e indicadores, que funcionan como un algoritmo y a su vez, como



cuellos de botella para mejorar la gestión y alcanzar la gobernabilidad del territorio en ámbitos locales. En la siguiente figura se pueden diferenciar:



**Figura 5.30.** Niveles diferenciados de elementos e indicadores a atender para la gestión del ordenamiento territorial. Fuente: Elaboración propia

Estos niveles deben ser atendidos en el orden propuesto, para diseñar eficazmente un sistema de gestión del ODT.

### V.7.3 Otras observaciones de Interés relacionadas al Valor Integral de la Gobernabilidad (VIG).

Una vez analizados los municipios uno a uno, es oportuno ver el panorama de forma conjunta y relacionarlo con otros aspectos, que pueden ratificar o no, los resultados obtenidos del análisis de la realidad de la gobernabilidad y territorialidad para la gestión de la ordenación y desarrollo del territorio en ámbitos locales.

En el sentido que se está llevando a cabo la investigación, cobra un valor fundamental como expresión de la gobernabilidad el impacto territorial que pueden tener las políticas





bajo estudio, ya que, la gobernabilidad vista como la práctica social de las políticas públicas, debe tener efectos sobre el territorio.

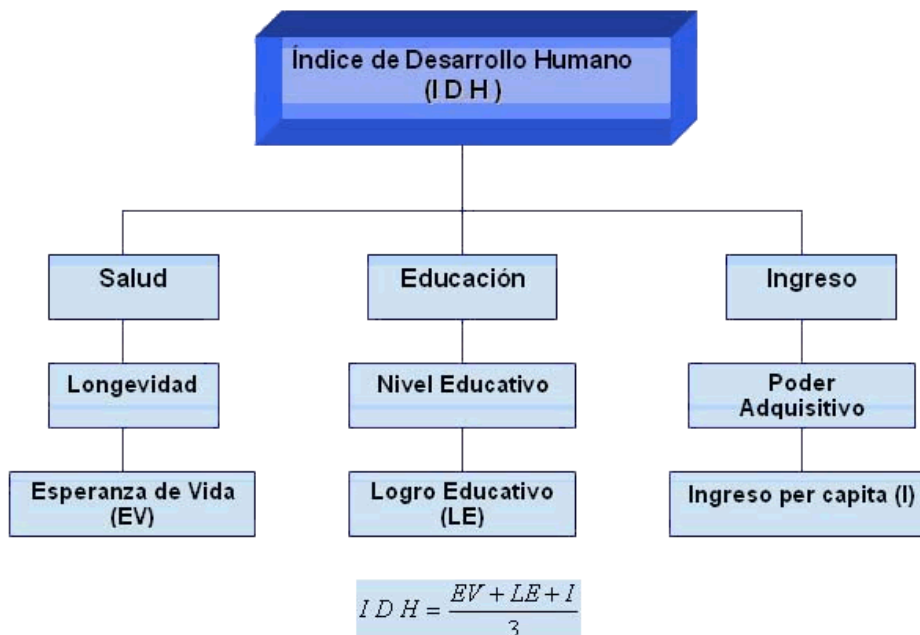
Así pues, considerando que impacto territorial se define como *“un instrumento para evaluar la repercusión territorial de una iniciativa política o una propuesta legislativa en los entes locales y regionales teniendo en cuenta sus objetivos y perspectivas en materia...”* (Unión Europea, 2013, P.3), implica que el impacto territorial puede ser medido, para determinar cuáles son sus efectos, ya que, *“la temprana evaluación del impacto territorial debería asegurar la asociación de los niveles local y regional, así como un desarrollo territorial centrado en los resultados y vinculado a la realidad y a las condiciones geográficas que haga un uso eficaz de los recursos”*

Ahora bien, recordando los resultados del análisis de la realidad municipal, hay un elemento que valora la materialización de la ordenación y desarrollo del territorio, que incluye el impacto territorial (información que se levantó directamente en campo de acuerdo a las percepciones y opiniones de los actores), también hubo otros dos elementos *control* (territorialidad), junto con *participación y compromiso social* (de la gobernabilidad), que incluyen en sus indicadores el seguimiento y evaluación de las políticas, acciones y proyectos emprendidos, estando estos últimos en la mayoría de los casos subvalorados, lo que implica no contar dentro de las alcaldías con datos duros que permitan confirmar el impacto territorial.

Por esta razón, se consideran otros índices que indirectamente dejan ver el impacto territorial, reconocidos tales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El hecho de elegir estos índices, es porque en su contenido llevan implícitos indicadores que se derivan de la práctica social de la ordenación y desarrollo del territorio.

El IDH, es un indicador de desarrollo humano por país elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: a) Vida larga y saludable: esperanza de vida, b) Educación: tasa de alfabetización, c) Nivel de vida digno: medida por el PIB per cápita y paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares internacionales. (PNUD, 2014)

Para el Instituto Nacional de Estadística (INE) en Venezuela, el cálculo del IDH, se basa en la fórmula y criterios que se observan en la figura 5.31, y que se corresponden con lo establecido por el PNUD.



**Figura 5.31** Diagrama de Indicadores seleccionados para el Cálculo del Índice del Desarrollo Humano (IDH). Fuente: Web INE. Consultado el 27/07/2015, en: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=334:ficha-tecnica-de-indice-de-desarrollo-humano-idh&catid=78:indice-de-desarrollo-humano&Itemid=41](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=334:ficha-tecnica-de-indice-de-desarrollo-humano-idh&catid=78:indice-de-desarrollo-humano&Itemid=41) .

No debe olvidarse que, esta sección del trabajo pretende hacer una consideración entre índices que se relacionan indirectamente con la puesta en práctica de políticas de ordenación, desarrollo del territorio y su impacto. Cada índice o valor, no es directamente comparable, puesto que son compuestos por ítems o variables de diferente naturaleza, pero pueden indicar aspectos de interés.

Al observar el cuadro 5.10, en especial los cinco municipios bajo estudio, se tiene que, en el periodo intercensal 2001-2010, todos han experimentado un crecimiento del IDH, los municipios Libertador, Zea y Arzobispo Chacón, aunque aumentan sus índices, mantienen el número de puesto en relación al resto de los municipios del Estado, cada uno en su rango de clasificación, es decir IDH muy alto, IDH alto, IDH medio respectivamente.

La idea en principio era comparar los valores de IDH por municipio anualmente, considerando los que tienen planes de ordenación y/o desarrollo, así como las medidas aisladas para detectar por medio de los IDH si había algún cambio. Sin embargo, ello no pudo realizarse, ya que, esta información no está disponible a nivel de municipio de forma anual, sino para periodos intercensales. Para Venezuela como país, si se encuentran datos anuales, de hecho, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), anualmente publica dichos informes sobre el IDH.



**Cuadro 5.10. Índice de Desarrollo Humano (IDH) a Nivel de Municipios para el Estado Mérida, Venezuela.**

Nº Puesto	Municipio	IDH 2011	Variación 2001
<b>Desarrollo Humano Muy Alto</b>			
1	Libertador	0,808	0,062
<b>Desarrollo Humano Alto</b>			
2	Alberto Adriani	0,761	0,183
3	Campo Elías	0,755	0,140
4	Rangel	0,749	0,185
5	Tovar	0,720	0,139
6	Cardenal Quintero	0,714	0,142
6	Zea	0,714	0,118
7	Santos Marquina	0,710	0,215
8	Tulio Febres Cordero	0,708	0,228
9	Julio Cesar Salas	0,707	0,190
10	Caracciolo Parra Olmedo	0,705	0,182
11	Sucre	0,700	0,181
<b>Desarrollo Humano Medio</b>			
12	Miranda	0,694	0,223
13	Andres Bello	0,692	0,191
14	Padre Noguera	0,688	0,197
15	Pueblo Llano	0,686	0,074
16	Rivas Dávila	0,680	0,129
17	Antonio Pinto Salinas	0,674	0,166
18	Justo Briceño	0,669	0,187
20	Obispo Ramos de Lora	0,621	0,129
21	Arzobispo Chacón	0,615	0,163
22	Guaraque	0,562	0,194
<b>Desarrollo Humano Bajo</b>			
23	Aricagua	0,521	0,119

División	Comprende	Color
Muy alto	(1) Un municipio	■
Alto	(11) Diez municipios	■
Medio	(10) Once municipios	■
Bajo	(1) Un municipio	■

**IDH Estado Mérida**

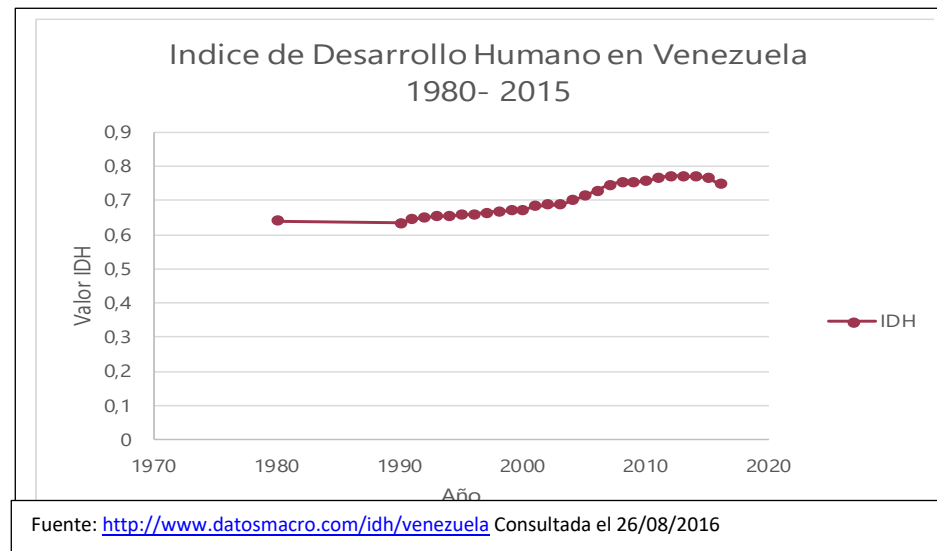
**1990= 0,7468**

**2001= 0,7243**

**2013 = 0,820**

Índice de Desarrollo Humano para el Mundo 2013= 0,702

Índice de Desarrollo Humano para Latinoamérica y el Caribe 2013= 0,740



Fuente: estimaciones de IDH obtenidas del censo 2011; <http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.htm>. Consultada el 27/04/2016.



En general, todos los municipios bajo estudio poseen buenos IDH, Libertador por ser la Capital del estado y asentamiento de la ciudad más grande de la entidad, cuenta con equipamiento de servicios especializados, infraestructuras y diversidad de actividades económicas que inciden para posicionarse en el primer lugar, siendo el único con un IDH muy alto, superior al IDH del país, la región y el mundo para el mismo año al 2013. Le siguen en orden el municipio Alberto Adriani (2do), Rangel (4to) y Zea (6to) en la categoría IDH alto, y Arzobispo Chacón en la categoría IDH medio, ocupando el puesto 21 de los 23 municipios que conforman el estado Mérida, éste siempre ha sido un municipio desasistido, en parte atribuido a la distancia que lo separa de la capital.

Bajo esta situación se tiene entonces, que los municipios bajo estudio que según el IDH están en posiciones inferiores, es decir, Zea y Arzobispo Chacón, son los que según el VIG/VIGM y VIT/VITM, están en las dos primeras posiciones según la metodología aquí propuesta. Esta realidad conduce a plantearse una interrogante:

### **¿Son los VIG/VIGM y VIT y VITM acordes a la realidad?**

Pareciera que la respuesta de entrada es negativa, si se considera el IDH, pero hay que recordar que cada uno tiene una naturaleza diferente. Los resultados son congruentes con la realidad. Analizando el contexto de la investigación, y la información de los actores, se interpreta que los municipios más desfavorecidos ven en la gobernabilidad un instrumento para mejorar sus condiciones de vida dentro del territorio, es por eso que cuidan manejar lo mejor posible los elementos de la gobernabilidad.

Es prudente señalar que, los datos para la investigación fueron tomados directamente en campo, al año 2015, cuatro años posteriores al censo 2011, por tanto, es una fotografía actual de la situación; aun así, es observable el mejoramiento en el IDH de Arzobispo Chacón, quien para el momento ya contaba con el plan de ordenamiento territorial (2009) y los 78 planes desarrollo comunitario (2008) para el periodo intercensal 2001-2011 tal como se aprecia en el cuadro 5.10, aunque esto es una tendencia generalizada.

En el intento de argumentar la respuesta, se tiene que para el año 2010 el Consejo Federal de Gobierno entra en funcionamiento, y entre sus objetivos se encuentra el otorgar recursos económicos para la ejecución de proyectos municipales, tomando como criterio principal para la asignación de recursos el IDH municipal; aquellos municipios con IDH menores tienen prioridad, con el fin de superar a nivel territorial las desigualdades, es por ello que, en los gráficos 5.25b de Arzobispo Chacón y 5.64b de Zea correspondientes a la materialización de las políticas de ordenación y desarrollo, señalan los indicadores ejecución de acciones, impacto territorial y mejoras en la calidad de vida como buenos a regulares. La condición rural acentuada de Arzobispo Chacón, parece influir en los resultados del IDH.



Como se comentó anteriormente el IDH y el VIG, no son comparables por los indicadores y noción de propósito para la que fue diseñado cada uno. Sin embargo, el VIG retrata el estado de la gobernabilidad y el IDH refleja parte del ejercicio de la gobernabilidad, pero en el IDH los indicadores e interpretaciones son estandarizadas, pues se han ajustado para que pueda ser aplicado en diversas naciones, poniendo el énfasis en indicadores con tendencia hacia lo material, allí radica su utilidad y reconocida validez; pero el VIG/VIGM tiene un carácter local, no estandarizado, adaptado a la realidad territorial venezolana, o cualquier otra de naturaleza similar, en la que se pone el énfasis y valoran aspectos materiales e inmateriales. Por tanto, cada uno tiene sus contribuciones para interpretar realidades.

Por otro lado, existe la medición de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), que también aporta información indirecta sobre la puesta en práctica de las políticas (gobernabilidad) de ordenación y desarrollo. El INE (2012) define las necesidades a considerar como básicas y su transformación en elementos para la medición de la pobreza. Usualmente, se consideran necesidades asociadas a dimensiones factibles de observación censal, y la medición se genera a través de indicadores emparentados con variables que caracterizan esas dimensiones. Los indicadores, dan cuenta de la satisfacción o insatisfacción de la necesidad asociada cada variable y la pobreza se mide de acuerdo al número de necesidades insatisfechas, en el hogar.

La insatisfacción de necesidades, se evalúa con base en la presencia o ausencia de características de la vivienda, tales como materiales del piso o techo, acceso a servicios de agua potable o el servicio de cloacas, se consideran también rasgos demográficos del hogar como número de miembros, educación del jefe o asistencia de los niños a la escuela. (INE, 2012) Las variables usadas en las NBI son:

**Cuadro 5.11. Variables e Indicadores considerados en las Necesidades Básicas Insatisfechas.**

VARIABLE	INDICADOR	DEFINICIÓN
V1: Inasistencia escolar Nota: esta variable solo considera a los hogares con niños entre 7 y doce años	Hogares con niños de edad escolar (7 a 12 años) que no asisten a la escuela	Hogares con niños (7 a 12 años) y donde al menos un niño no asistía a la escuela al momento del censo
V2: Hacinamiento	Hogares que presentan más de tres personas por cuarto para dormir	Se consideran hogares donde el cociente H1 entre el número de personas pertenecientes al



		hogar P1 y el número de cuartos para dormir C1
V3: Vivienda inadecuada	Hogares que habitan en ranchos, casas de vecindad, trailer o remolque, embarcaciones, carpas, cueva... etc.	Se consideran los hogares que declararon como tipo de vivienda: rancho, casa de vecindad u otra clase
V4: Carencia de servicios básicos	Hogares que presentan inaccesibilidad al agua potable o a los servicios de eliminación de excreta	Se considera los hogares: que presentaran, una cualquiera de estas dos condiciones: a) El abastecimiento de agua era por camión cisterna, pila pública o estanque, pozo u otros medios como aljibe o jagüey, quebradas o agua de lluvia. b) La eliminación de excreta era: sin conexión a cloaca.
V5: Alta dependencia económica	Hogares con jefes cuya escolaridad es menor a tres años o tres grados de educación formal y donde, el número de personas por cada ocupado es mayor a tres. Se consideraron los ocupados de 15 años y más.	Se consideran hogares cuyos jefes declararon como máxima escolaridad segundo grado de educación primaria y donde el número de personas por ocupado resultó mayor a tres

Fuente: INE, 2012.

Los cuadros 5.12 y 5.13 dejan ver las NBI para el censo del 2001 y 2011, pudiéndose observar que similar al IDH, las dificultades en su mayoría han sido superadas. En general los valores porcentuales de los cinco municipios de estudio, no son significativos, los más altos se encuentran en el municipio Arzobispo Chacón con cifras que oscilan entre el 17 y 19 %, para las necesidades relativas a hogares con hacinamiento, sin servicios básicos y con alta dependencia económica, situación que mejora al censo del 2011 reduciendo las cifras a 4,4%, 5% para el hacinamiento y servicios básicos. En los municipios de estudio, donde no hay cambios favorables las diferencias se restringen a décimas.

Las NBI, en condiciones menos favorables para los cinco municipios en el año 2001 son las relacionadas a hogares en hacinamiento, hogares sin servicios básicos y hogares con alta dependencia económica, precisamente las mismas en las que el municipio Arzobispo Chacón presenta los valores mencionados, por lo visto, es una tendencia generalizada. Al año 2011, estas mismas necesidades han bajado significativamente los valores, sobre todo la variable de hogares sin servicios básicos, eso quiere decir, que dichas necesidades fueron atendidas, dejando en evidencia buenas gestiones y gobernabilidad relacionadas con acciones de ordenamiento y desarrollo que tienen impacto territorial.





**Cuadro 5.12. Hogares Pobres por Tipo de Necesidad Insatisfecha por Municipios. CENSO 2001. Estado Mérida, Venezuela**

MUNICIPIO	NBI1: HOGARES CON NIÑOS QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA	%	NBI2: HOGARES EN HACINAMIENTO CRÍTICO	%	NBI3: HOGARES EN VIVIENDAS INADECUADAS	%	NBI4: HOGARES EN VIVIENDAS SIN SERVICIOS BÁSICOS	%	NBI5: HOGARES CON ALTA DEPENDENCIA ECONÓMICA	%
<b>TOTAL</b>	<b>3.388</b>	<b>2,0</b>	<b>20.378</b>	<b>12,1</b>	<b>6.428</b>	<b>3,8</b>	<b>16.136</b>	<b>9,6</b>	<b>16.449</b>	<b>9,8</b>
ALBERTO ADRIANI	569	2,3	4.230	17,2	2.369	9,6	3.532	14,3	2.659	10,8
ANDRÉS BELLO	66	2,5	326	12,2	58	2,2	217	8,1	404	15,1
ANTONIO PINTO SALINAS	124	2,4	649	12,4	157	3,0	473	9,0	822	15,7
ARICAGUA	70	8,1	273	31,5	3	0,4	172	19,9	188	21,7
ARZOBISPO CHACÓN	204	6,5	596	18,8	68	2,2	567	17,9	621	19,6
CAMPO ELÍAS	261	1,4	1.947	10,2	253	1,3	721	3,8	1.464	7,7
CARACCILO PARRA OLMEDO	222	4,5	1.001	20,1	534	10,7	1.249	25,1	742	14,9
CARDENAL QUINTERO	68	3,7	255	14,0	42	2,3	250	13,7	256	14,1
GUARAQUE	111	6,2	259	14,4	8	0,5	269	15,0	459	25,6
JULIO CÉSAR SALAS	135	5,2	563	21,5	252	9,6	374	14,3	586	22,4
JUSTO BRICEÑO	67	5,9	247	21,7	212	18,6	408	35,8	188	16,5
LIBERTADOR	294	0,6	3.477	6,7	393	0,8	2.229	4,3	1.983	3,8
MIRANDA	108	2,5	805	18,5	100	2,3	700	16,1	428	9,8
OBISPO RAMOS DE LORA	160	3,6	785	17,5	300	6,7	785	17,5	870	19,4
PADRE NOGUERA	12	2,1	48	8,5	61	10,9	11	2,0	116	20,6
PUEBLO LLANO	79	3,4	322	14,0	60	2,6	463	20,1	365	15,9
RANGEL	50	1,5	552	16,2	14	0,4	103	3,0	304	8,9
RIVAS DÁVILA	67	1,7	304	7,8	22	0,6	232	6,0	416	10,7
SANTOS MARQUINA	37	1,2	367	11,4	31	1,0	184	5,7	230	7,1
SUCRE	254	2,6	1.349	14,0	164	1,7	1.537	15,9	1.362	14,1
TOVAR	80	1,0	541	6,7	112	1,4	264	3,3	821	10,1
TULIO FEBRES CORDERO	325	5,3	1.307	21,2	1.160	18,8	1.209	19,6	891	14,4
ZEA	25	1,2	175	8,2	55	2,6	187	8,7	274	12,8

Fuente: INE, (2012)



**Cuadro 5.13. Hogares Pobres por Tipo de Necesidad Insatisfecha por Municipios. CENSO 2011. Estado Mérida, Venezuela**

MUNICIPIO	NBI1: HOGARES CON NIÑOS QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA	%	NBI2: HOGARES EN HACINAMIENTO CRÍTICO	%	NBI3: HOGARES EN VIVIENDAS INADECUADAS	%	NBI4: HOGARES EN VIVIENDAS SIN SERVICIOS BÁSICOS	%	NBI5: HOGARES CON ALTA DEPENDENCIA ECONÓMICA	%
<b>TOTAL</b>	<b>2.677</b>	<b>1,2</b>	<b>15.100</b>	<b>7,0</b>	<b>5.255</b>	<b>2,4</b>	<b>5.710</b>	<b>2,6</b>	<b>12.838</b>	<b>5,9</b>
ALBERTO ADRIANI	551	1,6	3.217	9,2	1.124	3,2	807	2,3	1.995	5,7
ANDRÉS BELLO	55	1,3	205	4,7	71	1,6	61	1,4	394	9,1
ANTONIO PINTO SALINAS	69	1,1	363	5,9	176	2,9	123	2,0	634	10,3
ARICAGUA	32	3,3	151	15,5	15	1,5	86	8,8	167	17,1
ARZOBISPO CHACON	118	2,8	186	4,4	88	2,1	212	5,0	835	19,7
CAMPO ELÍAS	211	0,8	1.637	6,4	249	1,0	498	2,0	1.248	4,9
CARACCILO PARRA OLMEDO	155	2,3	733	10,7	422	6,2	399	5,8	636	9,3
CARDENAL QUINTERO	37	1,5	162	6,4	74	2,9	83	3,3	158	6,2
GUARAQUE	102	4,9	84	4,0	31	1,5	50	2,4	375	17,9
JULIO CÉSAR SALAS	103	2,8	456	12,2	394	10,5	241	6,4	358	9,6
JUSTO BRICEÑO	52	4,2	137	11,1	158	12,8	60	4,9	129	10,5
LIBERTADOR	329	0,6	2.505	4,3	468	0,8	750	1,3	1.325	2,3
MIRANDA	81	1,5	557	10,2	113	2,1	188	3,4	285	5,2
OBISPO RAMOS DE LORA	137	2,2	712	11,5	340	5,5	297	4,8	723	11,6
PADRE NOGUERA	13	1,5	42	5,0	25	3,0	8	1,0	59	7,0
PUEBLO LLANO	49	1,7	173	6,0	64	2,2	35	1,2	246	8,5
RANGEL	21	0,5	491	10,8	21	0,5	117	2,6	221	4,9
RIVAS DÁVILA	62	1,1	204	3,6	35	0,6	59	1,0	357	6,3
SANTOS MARQUINA	32	0,7	289	6,1	34	0,7	112	2,4	197	4,1
SUCRE	190	1,4	1.212	9,1	231	1,7	613	4,6	873	6,6
TOVAR	56	0,5	423	4,1	100	1,0	127	1,2	590	5,7
TULIO FEBRES CORDERO	174	2,0	1.044	11,9	936	10,7	640	7,3	779	8,9
ZEA	48	1,6	117	3,9	86	2,9	144	4,8	254	8,5

Fuente: INE, (2012)



**Cuadro 5.14. Hogares Pobres y No Pobres por Municipios. CENSO 2011. Estado Mérida, Venezuela**

ENTIDAD FEDERAL Y MUNICIPIO	TOTAL HOGARES	NO POBRES	(%)	POBRES NO EXTREMOS	(%)	POBRES EXTREMOS	(%)	POBRES	(%)
<b>TOTAL</b>	<b>217.180</b>	<b>182.913</b>	<b>84,2</b>	<b>28.917</b>	<b>13,3</b>	<b>5.350</b>	<b>2,5</b>	<b>34.267</b>	<b>15,8</b>
<b>ALBERTO ADRIANI</b>	<b>34.816</b>	<b>28.491</b>	<b>81,8</b>	<b>5.298</b>	<b>15,2</b>	<b>1.027</b>	<b>3,0</b>	<b>6.325</b>	<b>18,2</b>
ANDRÉS BELLO	4.341	3.654	84,2	609	14,0	78	1,8	687	15,8
ANTONIO PINTO SALINAS	6.130	4.962	81,0	1.021	16,7	147	2,4	1.168	19,1
ARICAGUA	975	622	63,8	276	28,3	77	7,9	353	36,2
<b>ARZOBISPO CHACÓN</b>	<b>4.241</b>	<b>3.027</b>	<b>71,4</b>	<b>1.033</b>	<b>24,4</b>	<b>181</b>	<b>4,3</b>	<b>1.214</b>	<b>28,6</b>
CAMPO ELÍAS	25.548	22.222	87,0	2.940	11,5	386	1,5	3.326	13,0
CARACCILO PARRA OLMEDO	6.835	5.097	74,6	1.339	19,6	399	5,8	1.738	25,4
CARDENAL QUINTERO	2.538	2.116	83,4	352	13,9	70	2,8	422	16,6
GUARAQUE	2.097	1.571	74,9	445	21,2	81	3,9	526	25,1
JULIO CÉSAR SALAS	3.743	2.629	70,2	829	22,2	285	7,6	1.114	29,8
JUSTO BRICEÑO	1.233	850	68,9	304	24,7	79	6,4	383	31,1
<b>LIBERTADOR</b>	<b>58.966</b>	<b>54.257</b>	<b>92,0</b>	<b>4.226</b>	<b>7,2</b>	<b>483</b>	<b>0,8</b>	<b>4.709</b>	<b>8,0</b>
MIRANDA	5.468	4.447	81,3	852	15,6	169	3,1	1.021	18,7
OBISPO RAMOS DE LORA	6.214	4.464	71,8	1.409	22,7	341	5,5	1.750	28,2
PADRE NOGUERA	845	718	85,0	113	13,4	14	1,7	127	15,0
PUEBLO LLANO	2.903	2.427	83,6	414	14,3	62	2,1	476	16,4
<b>RANGEI</b>	<b>4.561</b>	<b>3.776</b>	<b>82,8</b>	<b>710</b>	<b>15,6</b>	<b>75</b>	<b>1,6</b>	<b>785</b>	<b>17,2</b>
RIVAS DÁVILA	5.656	5.002	88,4	602	10,6	52	0,9	654	11,6
SANTOS MARQUINA	4.756	4.160	87,5	540	11,4	56	1,2	596	12,5
SUCRE	13.261	10.698	80,7	2.170	16,4	393	3,0	2.563	19,3
TOVAR	10.295	9.109	88,5	1.097	10,7	89	0,9	1.186	11,5
TULIO FEBRES CORDERO	8.785	6.184	70,4	1.870	21,3	731	8,3	2.601	29,6
<b>ZEA</b>	<b>2.973</b>	<b>2.430</b>	<b>81,7</b>	<b>468</b>	<b>15,7</b>	<b>75</b>	<b>2,5</b>	<b>543</b>	<b>18,3</b>

Fuente: INE, (2012)



En relación a la alta dependencia económica, es un asunto sobre el que deben seguir dirigiéndose esfuerzos que promuevan el desarrollo de actividades económicas diversificadas, o consolidar las existentes, a efectos de que se inserten más personas en ellas.

El cuadro 5.14 es la síntesis de los dos cuadros anteriores, pero expresados en hogares pobres y no pobres. Allí se reflejan valores absolutos y porcentuales observándose claramente que en la entidad merideña y en los municipios de estudio domina los hogares no pobres, con un 92% para el municipio Libertador, rangos porcentuales superiores al 80% para Rangel, Alberto Adriani y Zea por orden decreciente, y 71 % en Arzobispo Chacón. Al comparar el IDH con las NBI, es evidente que hay similitud.

En este análisis, los dos municipios con menor porcentaje de hogares no pobres Arzobispo Chacón (71%) y Zea (81,7), son los que tienen mejores niveles de VIG/VIGM y VIT/VITM además, las variables utilizadas en las NBI pueden ser resueltas por medio de organización e instrumentos de planificación; por coincidencia estos mismos municipios son los que cuentan con organización y dichos instrumentos (planes de ordenación, desarrollo, operativos anuales y hasta comunitarios) de acuerdo al análisis realizado en campo.

Considerando los datos del IDH, NBI, VIG/VIGM y VIT/VITM, surge otra interrogante:

**¿Son realmente los instrumentos de planificación necesarios para promover la ordenación y desarrollo de las unidades territoriales municipales/ locales?**

La respuesta es sí son necesarios. Cada municipio estudiado tiene su forma particular de dar respuestas a las necesidades de sus habitantes. Aunque no existan en algunos municipios los instrumentos normados por ley, igual llevan a cabo procesos de planificación, que se limitan a resolver asuntos a corto plazo y un poco más. Los municipios que han cumplido con la formulación y promulgación de instrumentos de planificación a mediano y largo plazo, son los que tienen mejor índice de gobernabilidad y están consolidando las bases para hacer del territorio un espacio con ventajas comparativas y competitivas, que probablemente más adelante, se reflejaran en los IDH y NBI.

El IDH y NBI son índices que reflejan la consolidación de actuaciones a largo plazo. Los VIG y VIT son retratos de la situación en el momento. El IDH y NBI puede ser vinculantes o derivados de procesos de planificación exitosos, o de acciones no necesariamente amparadas en un plan, pero acordes a las necesidades reales de un territorio.



Argumentando la respuesta con hechos reales se tiene que los municipios con instrumentos de planificación formulados y en proceso de implementación, tienen mejores niveles de gobernabilidad. Zea y Arzobispo Chacón poseen los planes establecidos por la normativa venezolana (gráficos 5.25<sup>a</sup> y 5.64<sup>a</sup>), viendo en ellos una herramienta para superar las dificultades, sobre la base del desarrollo endógeno, abriendo a la vez, puertas alternativas de financiamiento internacional, que les permite también concretar acciones de impacto territorial y que les posicionan en valores de gobernabilidad mejorables. Por otro lado, el municipio Alberto Adriani, cuenta con un plan de desarrollo combinado con principios de ordenación, que recién comienza a ponerse en marcha y sobre el cual no hay aún resultados observables, pero según el VIG/VIGM ocupa el tercer puesto.

En esta sección también es válido hacer el señalamiento que el VIG/VIGM, surge de valoraciones hechas en 2015 y que los planes existentes en Zea y Alberto Adriani, para el año 2011 del levantamiento de información censal, aún no eran vigentes, recién se promulgaban o estaban en proceso de formulación.

En los municipios de estudio, la participación y compromiso social, también ha jugado un papel determinante para el logro de mejoras municipales.

**El apartado recién abordado, más que generar conclusiones, pretende presentar la realidad actual de los municipios en estudio. En la búsqueda de validar los resultados obtenidos y confirmar que son coherentes con la realidad de cada municipio, se realizó una entrevista semiestructurada a especialistas concedores del área de estudio.** Esto se explicará con mayor detalle en el capítulo VI, ya que, allí también se generaron ideas para la propuesta de gestión de la ordenación del territorio en ámbitos locales.

#### **V.7.4 Síntesis de Resultados por medio del Análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)**

El análisis DAFO aquí presentado (cuadro 5.15), no presenta un orden de importancia particular; tiene la finalidad de puntualizar aspectos de la territorialidad y gobernabilidad, que permitirán reflexionar sobre la situación y tenerlos en cuenta más adelante, conjuntamente con otros aspectos para generar propuestas de gestión en relación a las variables de estudio.



**Cuadro 5.15. Análisis DAFO de Territorialidad y Gobernabilidad, según la Realidad de los Municipios de Estudio. Estado Mérida, Venezuela.**

Variable	Debilidades	Amenazas	Fortalezas	Oportunidades
<b>Territorialidad</b>	Nulo o escaso seguimiento y control de las acciones que se emprenden sobre el territorio, relacionadas con OT y desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"><li>Las actuaciones políticas institucionales no son bien valoradas por los actores, ésta situación incide en la confianza.</li><li>Cuando el sentido de identidad y pertenencia está arraigado, en oportunidades puede representar una barrera a cambios que se ofrecen desde fuera de la entidad, y los habitantes pueden verlo como amenaza.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Reconocimiento pleno de las capacidades del territorio en sus diversos ámbitos natural, socioeconómico y cultural, ambiental y humano.</li><li>Importancia que se da a los recursos propios del municipio para emprender la modalidad del desarrollo endógeno y local, con proyección global.</li><li>El sentido de pertenencia, identidad y arraigo hacia al territorio han hecho que en algunos casos (Zea y Arzobispo Chacón), la comunidad se organice para mejorar las condiciones de vida, emprendiendo y formando parte de procesos de planificación estratégica.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>El reconocimiento y puesta en valor de recursos físico naturales, socioeconómicas y culturales hace que exista un banco de oportunidades por aprovechar para el desarrollo del municipio, haciéndolo atractivo para la inversión externa.</li><li>El alto sentido de territorialidad que se tiene, incide para que dentro del municipio se mantengan las cualidades que lo hacen particular, atractivo y escenario de realizaciones territoriales.</li><li>Los municipios en situación menos favorable, son privilegiados para el otorgamiento de recursos económicos.</li><li>Acceder a financiamiento internacional, por contar instrumentos de planificación estratégica, de acuerdo a lo pautado en la normativa y surgido de la participación social.</li></ul>





Variable	Debilidades	Amenazas	Fortalezas	Oportunidades
<b>Gobernabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Escasa organización institucional.</li><li>• Hay predominio de intereses políticos, sobre las instituciones y sus competencias, ello hace difícil encontrar un nivel aceptable de consenso y aceptación al disenso, en la mayoría de los casos.</li><li>• Los esfuerzos se concentran en procesos de planificación y muy poco en la gestión, seguimiento y evaluación de los planes.</li><li>• Poco cumplimiento de la normativa establecida, relacionada con la ordenación del territorio.</li><li>• Desactualización de la ley de ordenación del territorio, en relación a la Constitución y otras leyes relacionadas.</li><li>• Debilidad para la puesta en práctica de las acciones contenidas en los instrumentos de</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El cambio recurrente en la normativa, amenaza la claridad de competencias, e impide que se asimilen las normas y procedimientos para poner en marcha los procesos de ordenación y desarrollo del territorio.</li><li>• Hay conflictos para la aprobación de ejecución de acciones, entre el nivel local, estatal y nacional. Relaciones verticales y horizontales no favorables.</li><li>• Hay predominio de intereses políticos, sobre las instituciones y sus competencias.</li><li>• Control y escasez de recursos económicos a nivel estatal y nacional, para emprender acciones.</li><li>• La centralización afecta a las gestiones municipales; con mayor razón a las más distantes como Arzobispo Chacón, pues</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cada uno de los municipios bajo estudio, tiene fórmulas propias para atender las necesidades que se presentan en el territorio.</li><li>• Los municipios Zea y Arzobispo Chacón, cuentan con planes de OT y desarrollo, además de planes de desarrollo endógeno comunitario para Chacón.</li><li>• Los dos municipios anteriores se acogen a lo establecido por la norma, relacionado con el encadenamiento de la formulación de planes, encontrando en ellos instrumentos que ayudan a mejorar las condiciones del territorio.</li><li>• En los municipios que han logrado formular sus planes, se evidencia que hay disponibilidad a acuerdos y aceptación de disensos. Prevalece el interés por mejorar las condiciones de la comunidad en pleno</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Poder acceder a financiamiento internacional, por el hecho de contar con un plan de ordenación o de desarrollo, de acuerdo a lo pautado en la normativa.</li></ul>



	<p>planificación (planes de OT, desarrollo y comunitarios), que hay en algunos municipios.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Escasez de recursos económicos a nivel de alcaldías (local), para emprender acciones.</li><li>• Las acciones que se llevan a cabo en la mayoría de los municipios de estudio, responden a atender necesidades de emergencia, sin que ello se acoja a una planificación que busque consolidar el territorio para el futuro.</li></ul>	<p>hay políticas que no se materializan en estas entidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hay buen nivel de participación por parte de los diversos actores para formular planes.</li></ul>	
--	---	---	---	--

Fuente: elaboración propia.



### **Reflexión**

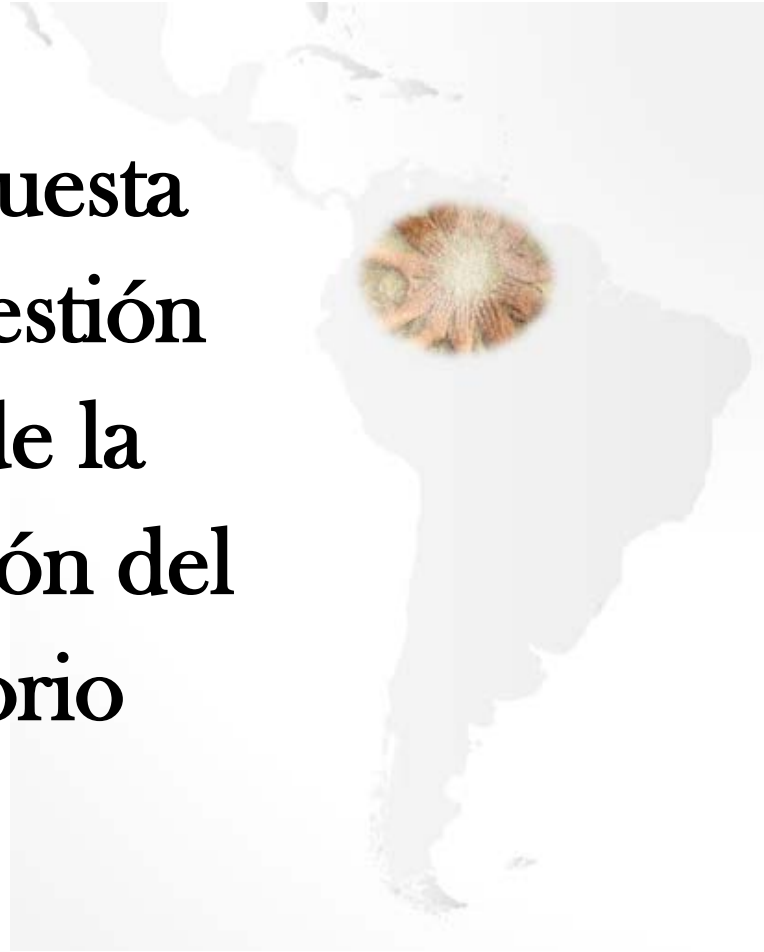
**En momentos ha surgido la inquietud sobre la implicación territorial de todo este análisis. Una vez vistos los resultados en conjunto, la implicación territorial al tema de investigación viene dada por el hecho de que, si no hay un ejercicio de la territorialidad y muy especialmente de la gobernabilidad, las acciones diseñadas para un territorio no tienen espacialización, por tanto, no habrá impacto territorial, configuración de territorios estructurados, competitivos, comparativos, diversificación de actividades económicas basadas en recursos y potencialidades endógenas, y menos mejorías en la calidad de vida de los habitantes de un territorio, todos ellos propósitos de la Ordenación del Territorio.**

**Los resultados permiten dar respuesta sobre las hipótesis de trabajo planteadas. Efectivamente la gobernabilidad influye decisivamente en la gestión y materialización de las políticas de ordenación del territorio y desarrollo humano local; mientras que la territorialidad es un aspecto importante que complementa al primero.**

Junnyluz Méndez Sánchez.



# La Propuesta para la gestión Local de la Ordenación del Territorio



## CAPITULO VI



Este capítulo tiene como objetivo principal, hacer una propuesta para la gestión del territorio, intentando dar respuestas a los vacíos que se encontraron en el capítulo anterior del análisis de la realidad, según el caso de estudio abordado, sin perder la perspectiva, de que, los resultados obtenidos pueden contribuir a territorios con características o situaciones similares.

La intención es brindar una propuesta de gestión del territorio, considerando aspectos de la territorialidad y gobernabilidad, que, desde lo local se inserte en las tendencias globales de gestión del territorio. Para ello, la primera parte de este capítulo abordará cual es la situación de la gestión del territorio en diversas latitudes, tomar ideas, readaptarlas, alimentarlas y generar una propuesta que brinde respuestas al caso de estudio y similares.

## **VI.1 Experiencias de Ordenación y Gestión del Territorio en otras Latitudes.**

### **VI.1.1 Europa**

La diversidad de las regiones europeas, exige asumir una perspectiva territorial que, no se debe considerar simplemente como un obstáculo en el camino de la cohesión, sino como un valor añadido que potencia el desarrollo económico y enriquece la convivencia comunitaria (Pueyo, Et al 2015).

La Unión Europea (UE), desde su inicio, intenta superar estas disparidades. La incorporación del discurso territorial en el seno de la UE que se plasma en la Estrategia Territorial Europea de los 90, posteriormente, ya en pleno Siglo XXI, la Agenda Territorial y el Libro Verde de la cohesión territorial como hitos más relevantes de este proceso, así lo demuestran, al menos en la teoría (Pueyo, Et al 2015).

La evolución del concepto de cohesión territorial y las acciones comunitarias en el ámbito territorial, se han incorporado paulatinamente a la estrategia de desarrollo de la UE, y se mantiene vigente para el horizonte «Europa 2020». La Unión Europea no tiene competencias en ordenación del territorio, sin embargo, para el desarrollo del territorio ha jugado un rol determinante, ya que, en su haber, se encuentran los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).

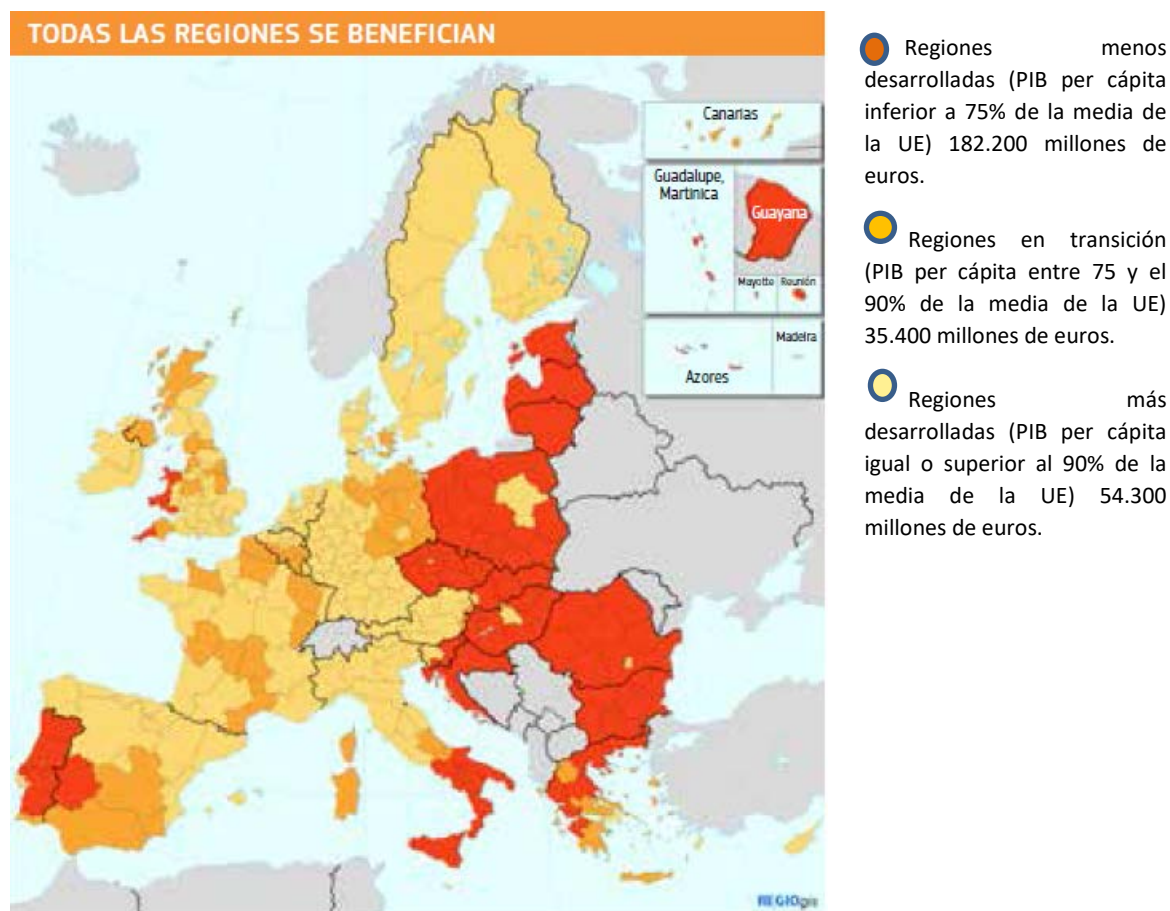
Dichos Fondos Estructurales están constituidos por el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*, que tiene como objetivo reducir las desigualdades entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas y reducir el subdesarrollo en las regiones menos desarrolladas, la finalidad es fortalecer la cohesión económica y social de la UE. *El Fondo Social Europeo (FSE)*, tiene como fin mejorar el empleo y las posibilidades de empleo en UE. *El Fondo de Cohesión* ayuda a los estados miembros con rentas nacionales brutas por habitante inferior al 90% de la media comunitaria, a reducir su atraso económico y social, así como a estabilizar su economía. *El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*, se encarga de financiar la política de desarrollo rural sostenible en toda la Comunidad Europea, contribuyendo a mejorar la competitividad de los sectores agrario y forestal, el medio ambiente y la gestión del espacio rural, así como la calidad de vida y



la diversificación de actividades en las zonas rurales. Por último, el *Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)*, fomenta una pesca y una acuicultura sostenibles y competitivas en toda la UE (Orihuel, 2016).

También se cuenta con el Fondo de Solidaridad de UE, que se constituye en una expresión de solidaridad hacia las regiones afectadas por catástrofes naturales, “*Cada uno de los fondos contribuye a su manera a alcanzar los objetivos de crecimiento fijados en la Estrategia Europa 2020, plan global europeo para el crecimiento y la creación de empleo hasta el año 2020*” (Comisión Europea, 2014, p 6).

La política de desarrollo regional de la UE beneficia a las 274 regiones que la comprende. En función de PIB se establecen categorías de subvención para optar a los fondos estructurales.



**Figura 6.** Regiones beneficiadas de la Política de Desarrollo Regional de UE. Fuente: Comisión Europea, 2014.

La política de desarrollo regional de UE se enfoca en la *cohesión económica, social y territorial*. En la práctica la cohesión económica y social implica impulsar la competitividad, el crecimiento económico ecológico de las regiones y proporcionar mejores servicios, más oportunidades de empleo y una mejor calidad de vida a sus habitantes. La cohesión





territorial se centra en conectar las regiones para que se beneficien de sus respectivos puntos fuertes y trabajen juntas en configuraciones nuevas e innovadoras para hacer frente a desafíos comunes (Comisión Europea, 2014).

En la estrategia Europa 2020, la Comisión Europea plantea como objetivo primordial *“lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador como manera de superar las deficiencias estructurales de la economía europea, mejorar su competitividad y productividad y sustentar una economía social de mercado sostenible”* (Matía, 2015)

En otras palabras, Europa 2020 tiene Tres prioridades o *“motores de crecimiento”*

- *Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación;*
- *Crecimiento sostenible: promoción de una economía más eficiente en el uso de los recursos, más verde y competitiva;*
- *El crecimiento integrador: fomento de una economía de alto empleo que tenga cohesión social y territorial.* (Bourdin, 2014)

Dentro de las acciones para lograr la estrategia «Europa 2020», se encuentra el “crecimiento inteligente”, que está vinculado a la economía y geografía, específicamente al territorio, pues su objetivo es el establecimiento de prioridades y concentración de recursos en un número limitado de áreas de actividad y sectores tecnológicos en la región que tienen una ventaja comparativa, generando nuevas actividades innovadoras en mediano plazo, dando como resultado territorios con ventajas competitivas en la economía mundial. En síntesis, en una transformación económica a medida para los territorios. (DATAR, 2012).

Dos años y medio después del inicio del programa de la Comisión Europea 2014-2020, Jouen (2016) experta en políticas de la UE en desarrollo regional, rural y local manifiesta que, según las evaluaciones obtenidas hasta ahora, es necesario tener en cuenta para más adelante lo siguiente:

- *“Basar una parte importante de la asignación de fondos no en el PIB per cápita, sino en el Índice de Progreso Social Europeo (EU-SPI);*
- *Revisar las prioridades de inversión haciendo sitio a más objetivos relacionados con la inclusión de los jóvenes, previniendo la exclusión, reforzando la resiliencia, mejorando las condiciones de vida, la democracia participativa y la innovación social, y la creatividad a través del uso de la tecnología digital*
- *Reforzar y consolidar el uso de los instrumentos de desarrollo territorial integrado al convertirlos en obligatorios; y*
- *Fomentar la competencia territorial como un método para aplicar programas de inversión regionales entre los distritos urbanos y rurales, las zonas costeras y montañosas y las autoridades locales, además de constituir un objetivo específico.* (Jouen, 2016, p 41)



Siguiendo las acciones de la UE relacionadas con la gestión territorial, se tiene que en 2004 crea un programa que lleva por nombre European Spatial Planning Observation Network (**ESPON**), su misión es apoyar el desarrollo de políticas relacionadas al objetivo de la cohesión territorial y el desarrollo armonioso del territorio Europeo a través de las siguientes acciones: a- *disponer de información, evidencias, análisis y escenarios comparables sobre dinámicas territoriales*; b- *revelar potenciales y capitales territoriales para el desarrollo de regiones y territorios más amplios, contribuyendo a la competitividad, cooperación territorial y desarrollo sostenible y equilibrado de Europa.* (<http://espon.fgua.es/p/acerca-de-espon.html>, 2017)

ESPON está en sintonía con la Agenda Territorial de la UE, los objetivos de cohesión territorial de la Comisión Europea, dicho observatorio lleva en su haber un primer programa que se estipuló para el periodo 2007- 2013 y actualmente se está desarrollando el programa del periodo 2014-2020 con un fondo de 53,8 millones de euros para ejecutar acciones que beneficiaran los territorios. (<http://espon.fgua.es/p/acerca-de-espon.html>, 2017)

La cuestión territorial, es algo que está presente en Europa desde hace tiempo, antes de la creación de la UE. A continuación, se abordan algunos casos que señalan como ha sido el proceso de la ordenación, desarrollo o gestión del territorio, según sea el caso.

## Alemania

Alemania es un estado Federal democrático, aspecto éste derivado de una modificación en su Constitución en 1990 (Ley Fundamental o Grundgesetz “GG”), y contiene desde su primera versión (1949) varias disposiciones importantes que legitiman una fuerte política de desarrollo regional, la protección de la naturaleza y la planificación del paisaje en todos los niveles espaciales. (Treuner, 2011)



**Figura 6.1** Organización territorial de Alemania. Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n\\_territorial\\_de\\_Alemania](https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Alemania). (2015)



Como Estado federal, tanto la Federación (Bund) y los 16 Estados Federados (Länder) disponen de competencias propias. Materias sobre seguridad interna, educación, cultura y administración local corresponden a los Länder. Las administraciones de los Länder no sólo aplican sus propias leyes sino también las de la Federación. Los gobiernos de los Länder participan directamente en la legislación de la Federación a través de su representación en el Bundesrat. En Alemania el federalismo es más que un sistema estatal, manifiesta la estructura cultural y económica descentralizada del país con una tradición muy arraigada. Más allá de su función política, los Länder también encarnan identidades regionales. (Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, 2015)

Dentro del cuerpo normativo alemán se encuentra la *Ley de Ordenación del Territorio* o ley “ROG” según siglas alemanas, que tuvo una primera versión en 1965, pasando por diversas modificaciones, siendo la última a la fecha, realizada el 31 de agosto de 2015. En sus inicios se organizó la planificación territorial basada en la ley del medioambiente, posteriormente, la legislación se ha adaptado en consecuencia.

La ROG define los objetivos de desarrollo espacial, las competencias y funciones de las autoridades públicas en la ordenación del territorio. Contiene además un marco de procedimientos y el contenido de los planes para dar cumplimiento a todos los niveles de todos los sectores. Uno de los principios importantes contenidos en la ley es, que la planificación territorial básica debe tener un valor legal, también se contempla que cualquier plan debe, en principio, ser integrado a planes en los niveles más altos (sich, einfügen) y debe, en principio, al mismo tiempo, tener en cuenta planes a niveles más bajos (berücksichtigen). (Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, 2015)

Este principio de integración de planes se respeta en todas partes, los entes administrativos correspondientes velan porque así sea. Si se retrasa la preparación de todos los planes, tiene la ventaja de garantizar la coherencia de todos los planes territoriales. Los términos alemanes de einfügen sich y berücksichtigen incluyen la posibilidad de no obedecer a otros planes si se justifica, por ejemplo, que la información utilizada en el plan de desarrollo de la tierra o territorio, ya no es correcta (Treuner, 2011).

Otros artículos de la ROG definen los principios y las normas de organización y procedimientos de planificación territorial (Landesplanung Raumordnung o de los Länder). En algunos casos (por ejemplo, en Baja Sajonia), la responsabilidad de la planificación regional se transfiere a los municipios por el Parlamento de un Land. En las ciudades-estado como Hamburgo, el plan es también una responsabilidad comunal. (Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, 2015)

La construcción del territorio, como Estados federados (Länder o Bundesländer), es coordinada por el Ministerio Federal de Planificación (Raumordnungsminister). A menudo se combina con la gestión de otros ministerios; la política regional (Regionalpolitik, GRW) es responsabilidad del Ministerio Federal de Economía, que opera en cooperación con la Unión Europea y con los ministerios pertinentes de los Estados federados. Las



instituciones de los Estados federados en materia de desarrollo regional y ordenación del territorio, se corresponden con el nivel federal (coordina), y se organizan con una gran multiplicidad de funciones (Treuner, 2011).

La existencia de políticas de desarrollo regional, se fundamenta en disposiciones claras, contenidas de la Ley Fundamental (Constitución) que precisan a los gobiernos garantizar condiciones de vida equivalentes, para todas las partes del país, lográndose con una amplia gama de las políticas comunes Bund / Länder, con importantes recursos financieros (sistemas de regularización, apoyo a nuevos Estados federados). (Ibídem)

Los Länder (Estados) son legalmente independientes en cuanto a la gestión de sus asuntos. En sus actividades, deben respetar el marco federal. Los Länder ejecutan tareas federales contra reembolso de los gastos. Por ejemplo, las carreteras están 100% financiados por la Federación, pero la administración del respectivo Land es responsable de la planificación, a su vez, debe ser aprobado por el Ministerio Federal de Transporte, lo que avala y refuerza los proyectos planificados, debido a su experiencia técnica. (Ibídem)

Hasta el año 2006, bajo el principio de federalismo cooperativo, el Bund estableció leyes marco (Rahmengen-Setze), y las leyes de aplicación se hicieron pasar por los parlamentos de los Länder, de acuerdo a sus propias situaciones y tradiciones. Por tanto, hay diversas leyes de ordenación del territorio (Landesplanungsgesetze), que se corresponden con cada uno de los lander, lo que parece complicar un poco la construcción institucional. (Ibídem)

Desde el punto de vista económico, hay una compensación financiera horizontal entre los Länder, que se basa en el número ponderado de habitantes de los Estados Federados. Para la distribución financiera interna de los Estados federados, las ponderaciones reflejan las funciones de lugar central (en el sentido definido por Christaller), de acuerdo con las clasificaciones de los planes de desarrollo de los territorios. Los lander regularmente responden a necesidades específicas. (Ibídem)

Es oportuno destacar para el caso alemán, la independencia de la justicia administrativa, como árbitro de las disputas inter-institucionales (horizontal y vertical) en todos los niveles, desde el ciudadano individual hasta el Bund. La justicia no está al servicio de un gobierno, o de un interés general o público, sólo al respeto de las leyes.

Treuner (2011) también señala que, existen diversas instituciones que convergen sus esfuerzos hacia la gestión de la ordenación del territorio, entre ellas:

✓ Las instituciones municipales y territoriales

La existencia de los municipios (Gemeinden) está garantizada por la Constitución Federal. Tienen el derecho a resolver bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Los 5 poderes que posee el municipio para desempeñar sus cometidos son: El poder normativo, el poder de autoorganización y de aprobación de planes, la competencia en materia de personal, en materia presupuestaria y financiera, el municipio tiene autonomía.



✓ Instituciones comunales

Hay una amplia variedad en las formas de organización. La gobernanza de los estados y las unidades comunales, se basan en principios comunes establecidos en la Constitución. Por lo tanto, coexisten estructuras centralizadas, descentralizadas, estructuras con tendencias centralizadoras y descentralización, así como, reglas o limitaciones establecidas en el desarrollo municipal por la ley.

✓ Instituciones territoriales

Entre las muchas instituciones locales que desempeñan un papel en la política de planificación, están:

- a) El *distrito de gobierno* (Regierungsbezirk), que controla los municipios locales de planificación e instituciones de cooperación intermunicipal e interregional. Otras instituciones regionales, a veces, pueden tener una identidad legal separada, e incluso en oportunidades de un parlamento propio (elegidos directa o indirectamente).
- b) Las *nuevas entidades regionales*, como en la región de Stuttgart (Verband Region Stuttgart), creado por la ley de un Land (en este caso Baden-Württemberg) y no definidas por Constitución, tienen poderes ejecutivos y son administrados por un director, bajo el control de un presidente elegido por una asamblea y sufragio universal. Por esta regulación legal, dicha entidad juega un papel cada vez más importante.

Este fenómeno relativamente nuevo podría alterar fundamentalmente la estructura territorial de Alemania. A pesar de las grandes diferencias en el tamaño (y peso político) de Estados federados existentes (de menos de un millón a más de 17 millones de habitantes), no ha habido ninguna reforma de las fronteras de los Estados federados. En 1950-1960, la Constitución contenía un artículo (art. 29) que proporcionaba directrices para establecer la estructura territorial de los estados, basado en criterios históricos o lingüísticos que todavía juegan un papel muy importante.

Dos aspectos merecen ser mencionados en el contexto de las instituciones territoriales, relacionados con las diversas formas de cooperación transfronteriza (entre varios Estados federados) y las reformas municipales, que han originado a:

- c) Las *instituciones de cooperación intermunicipal e interregional*, pues desde la década de 1960, existen múltiples formas de cooperación en la planificación del espacio rural (Raumordnung und Landesplanung) y la planificación urbana, en la gestión de los servicios públicos y la organización del transporte común.

Dentro de las formas de cooperación frecuentes se encuentran, las no **formalizadas**, que se dan según sea necesario con un acuerdo bilateral administrativo (por ejemplo, Hamburgo / Schleswig-Holstein); y las llamadas **Bilateral sancionada** por un acuerdo intergubernamental entre los gobiernos de ambos Länder vecinos.



Esta cooperación, sancionada por acuerdos interestatales (Staatsverträge), fue creada por iniciativa de las comunidades, con el apoyo de los Länder interesados. En algunos casos, como en la región de Rhein-Neckar, convertido en el centro de un área metropolitana (Europäische Metropolregion), la unión de varios municipios o multi-municipales han generado una entidad de carácter legal, con un parlamento elegido directamente, ejerciendo un papel importante en el desarrollo de su región, mediante la organización, financiación y reglas comunes, que han favorecido entre otros aspectos a la red de transporte público, semipúblico y privado, para dar un ejemplo. Estas entidades legales de cooperación regional, se fundaron sin ninguna presión desde el Bund, son muy populares y funcionan bien.

- d) Reformas comunales, también se realizan de acuerdo a las tradiciones de los estados y sus regiones. La tendencia general es unir estas entidades suficientemente pobladas, para reducir los costos administrativos. Para asegurar la independencia de municipios muy pequeños, suelen unirse, con una inter-administración (hay casos que se han unido grupos de doce pueblos o comunidades); en realidad es como una fusión de pueblos, anteriormente independientes. Esta modalidad muestra la flexibilidad de derechos comunales como un gran activo del federalismo, a pesar de algunos inconvenientes.

También es importante señalar que, en Alemania se han desarrollado e implementado prácticas significativas, para asegurar la convergencia entre los distintos niveles de gobierno. De hecho, el federalismo cooperativo practicado en dicho país, sigue una división del trabajo compleja entre el Bund y los Länder, sin incluir otras autoridades locales y la Unión Europea. Por ello, ha creado sofisticados mecanismos de consenso, así como la tendencia a la convergencia y articulación entre documentos de referencia, es decir, planes y programas que funcionan con eficacia, (Treuner, 2011) entre ellos se mencionan:

- ✓ **El sistema Inkar** de información y clasificación de la tierra o territorios, es un sistema coherente de producción y presentación de estadísticas, por medio de tablas, gráficos y mapas que proporciona la base de datos para los documentos de referencia, a la planificación coordinada (de la tierra/ territorio) y un programa permanente para la política regional.

Este sistema contiene información espacial disponible para todo el territorio. Ofrece una amplia gama de técnicas de agregación, en términos de regiones, Estados federados, y también para casi todos los demás agregados deseados, de manera diferenciada (tablas, gráficos, mapas temáticos), lo que permite apreciar resultados y situaciones del territorio. El Inkar fue construido y es mantenido por la Oficina Federal para la Construcción y Planificación Regional (BBSR), en estrecha colaboración con los servicios estadísticos de los Länder y la Federación, data de la década del 2000.





- ✓ El principio de contra-corriente y la coherencia de los planes territoriales, que contribuyen a que haya una articulación en los diversos niveles territoriales y administrativos, para la construcción y consolidación de los territorios.
- ✓ Los informes periódicos sobre la ordenación del territorio y de la Conferencia de Ministros responsables a nivel Federal y de Estado; estos informes suelen salir unos meses antes de la elección federal, para que sean asumidos de forma independiente y no se opongan a la política y las intenciones de gobierno. Sin embargo, son desarrollados por expertos de la BBSR ofreciendo una fuente valiosa de información, que incluye la percepción de la realidad regional, señalando una base común de información, así como situaciones y necesidades de las regiones para que sean atendidas.
- ✓ El sistema de unión, la tarea común de la Política Regional. Alemania participa plenamente en la política regional de la Unión Europea (UE) y desempeña un papel destacado en el desarrollo de directrices para el territorio (Carta de Leipzig sobre la cohesión territorial, tratado de Lisboa, entre otros). Al igual que Francia, debido a su posición central en Europa, se preocupa por los demás Estados miembros, a través del desarrollo de la cooperación territorial.

En este orden de ideas es oportuno señalar que, con el tiempo Alemania por medio de los nuevos Estados federados, se ha convertido en defensora de la política de la UE, relacionada con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), pues les beneficia en el marco de la unificación, porque tiene como objetivo fortalecer la cohesión socioeconómica dentro de la UE, corrigiendo los desequilibrios, incluso con sólo una pequeña parte de las ayudas concedidas. (Treuner, 2011)

En relación a la metropolización, los geógrafos alemanes han desempeñado un papel pionero en la identificación y análisis de redes urbanas, lo que dio lugar a varios bocetos realizados por los servicios de las administraciones de estudio del territorio, con la asistencia de los Estados federados, donde el gobierno federal ejercía la función de coordinación. El objetivo principal de las redes urbanas se desarrolló a partir del modelo policéntrico. El desarrollo metropolitano de los Estados federados y los municipios se hizo bajo el ejercicio descentralizado, con una modesta ayuda del presupuesto federal. (Ibídem)

En resumen, a pesar de que existen leyes federales específicas, (Raumordnung, Bauleitplanung) y la legislación a los niveles más bajos (Landesplanung, Regionalplanung), no determinan por sí solos, todas las políticas y prácticas de gestión del territorio de conformidad con los principios de la Ley Fundamental (GG), sino que, requiere interactuar entre ellas (nivel vertical y horizontal) para alcanzar los objetivos territoriales que se establezcan.



## **Francia**

La legislación francesa de los años 1990 como la Constitución alemana actual, sitúan al individuo en el centro de la política de ordenación del territorio, fijando como objetivo: *“asegurar a cada ciudadano la igualdad de oportunidades sobre el conjunto del territorio y crear las condiciones de un acceso igualitario al saber”*. La preocupación por promover un desarrollo equilibrado del territorio se expresa en Francia, Alemania (Marcou, Kistenmacher y Clev, 1994), Reino Unido entre otros países europeos, a pesar de que las políticas nacionales sean diferentes, atendiendo la diversidad de realidades, historia, organizaciones político-administrativas y culturas políticas (Urteaga, 2011).

En Francia, la Ordenación del Territorio se inspira inicialmente en una racionalidad económica que busca la utilización óptima del espacio nacional, enfoque que resultó pertinente durante la fase de expansión rápida, posterior a la Segunda Guerra mundial. Hasta 1974, el gobierno utilizó los excedentes del PIB, para financiar grandes programas de infraestructuras sobre el territorio. Posteriormente, la escasez de recursos y el deterioro de la situación económica, condujeron a modos de actuación diferentes, centrados en conceder los recursos en función de las necesidades determinadas por situaciones concretas, es decir, sobre la base de programas precisos, a menudo propuestos por cargos locales electos (Laborie Et al, 1985).

En Francia, *“la ordenación del territorio es una competencia que ha dependido durante un largo periodo del poder discrecional del Estado. Ningún texto jurídico fija las grandes orientaciones de la ocupación del suelo, de modo que dependa de la iniciativa gubernamental. Durante un largo periodo, las decisiones han sido tomadas en función de la coyuntura, en el marco de los comités interministeriales para la ordenación del territorio (CIAT), y según los proyectos de cambios estructurales a través de la planificación. A partir de 1963, estas decisiones han sido preparadas por la Délégation à l’aménagement du territoire et à l’action régionale (DATAR)”*. (Urteaga, 2011, p. 264)

Sin embargo, en la década de 1980 surgen cambios en la legislación francesa, vinculados a la política gubernamental de ordenación del territorio, que apuntan a la transformación institucional y modernización del Estado por medio de un proceso de descentralización, buscando movilizar a los actores locales, cuya participación es necesaria para el desarrollo socioeconómico. Ello conduce a modificar la relación de autoridad, entre el centro y la periferia. (Urteaga, 2011)

En 1982 se modifica la estructura de autoridad relativa a las iniciativas en materia de ordenación del territorio, por medio de un instrumento normativo, conocido como ley Defferre. Dicha reforma consagra la creación de administraciones territoriales de pleno ejercicio en los ámbitos departamental y regional, manteniendo los perímetros, así como, el principio de la coincidencia entre sus fronteras y las de la organización administrativa del Estado, lo que implica, que el criterio demográfico no es considerado porque habría



conducido a modificar los límites de las unidades territoriales. *La reforma tiene un éxito incuestionable: las administraciones locales adquieren una real autonomía.* Todo ello conduce a una transformación del entorno político, ya que, el gobierno central pierde el monopolio de la intervención pública. (Ibídem)

A partir de una consulta nacional realizada 1993, la acción pública dirige sus esfuerzos a crear los incentivos que aseguren la movilización a favor del desarrollo territorial. En principio, estos incentivos fueron considerados como un componente de la política económica y social, pero con el tiempo la ordenación del territorio se transforma, tomando en cuenta todos los aspectos de las relaciones que mantiene el ciudadano con el territorio al que pertenece. Así pues, entran en el escenario la valorización del paisaje y la conservación del patrimonio ecológico integrado al equipamiento de infraestructuras y los servicios de proximidad. (Ibídem)

De las acciones de 1993, surge una ley que establece *un marco general que asegura la coherencia de la acción pública, así como la movilización de todos los actores del desarrollo económico, social y cultural* (DATAR, 1993). Los prefectos de región tienen la responsabilidad de organizar y de coordinar la concertación con los Consejos regionales. Se pone el énfasis en las interacciones entre el Estado central y las regiones, buscando equilibrar la demanda expresada por las instituciones locales. Según esta lógica, para restablecer la solidaridad nacional y la igualdad de oportunidades, conviene reafirmar la presencia del Estado en el ámbito local. La idea es desconcentrar alrededor del prefecto de región los servicios de planificación, de ordenación del territorio y de acción económica. (DATAR, 1994, citado por Urteaga, 2011).

En 1995 bajo una nueva ley, la acción pública (gobernanza/gobernabilidad) busca corregir las condiciones de vida de los ciudadanos y compensar las deficiencias territoriales (oportunidades económicas, empleo, educación, otros), por ello, se modifica la perspectiva de la ordenación del territorio y tiende a convertirse en un mecanismo de coordinación de las políticas de desarrollo económico, social, cultural, deportivo, educativo, formativo, de protección del medio ambiente, de empleo y de mejora de la calidad de vida, con el fin de contribuir a la realización de sus objetivos (Urteaga, 2011).

Francia es el segundo mayor Estado miembro de la Unión Europea. Es un estado unitario con un sistema semipresidencialista, y el 16 de julio de 2015 fue aprobado por la Asamblea Nacional y el Senado francés, el texto definitivo del proyecto de Ley de Nueva Organización Territorial de la República (NOTRe), que entró en vigor en enero de 2016. Dicha ley redefine las competencias de los gobiernos regionales y locales sobre distintas políticas administrativas y económicas del país, siendo una de las más destacadas, la modificación de las fronteras regionales dentro del territorio francés, lo que conlleva a una reducción del número de regiones, pasando de 22 a 13. (Organización de Regiones Unidas "ORU", 2015)



La redefinición territorial en Francia, busca disminuir desigualdades territoriales y optimizar el manejo y reparto de competencias de la administración. Es un nuevo modelo que con el tiempo se irá perfeccionando para llevar a cabo las reformas deseadas, ya que, aún en están superando las tensiones y desacuerdos generados por las nuevas delimitaciones regionales



**Figura 6.2.** Delimitación de Regiones Francesas. Fuente: <https://mllewilliams.pbworks.com/w/page/79053512/3H%20Unit%C3%A9%20R%C3%A9gions%20Provinces%20et%20Villes%20de%20France> (27/05/2017)

Para los efectos de la investigación, se consideró pertinente consultar en el European Spatial Planning Observation Network (**ESPON**) aspectos específicos de la gestión del territorio, encontrándose para el 2007, un documento síntesis de ocho casos de estudios sobre su proyecto 2.3.2 relacionado con la gobernabilidad del territorio urbano a partir de las políticas de la UE a nivel local (*"Governance of Territorial and Urban Policies From EU to Local Level"*), siendo uno de los casos analizados el de Francia entre el periodo 2000-2006, particularmente con la política "PAYS", forma en que se denomina a *"un espacio coherente, elegido y propuesto por los actores locales, que traduce una cohesión geográfica, económica, social y expresa una comunidad de intereses económicos y sociales"* (Lollier, s/f, P571-572). Los PAYS, pueden asumirse como una forma o figura de gestión del territorio a nivel local.



Es oportuno señalar que los PAYS, no son una circunscripción administrativa, ni escalafón de colectividad territorial, pero sí es una base de organización flexible y federativa, es un territorio de proyecto organizado para asegurar la movilización de medios y de competencias de orígenes diversos al servicio de una estrategia concertada, apoyada en interdependencias y solidaridades crecientes entre los componentes rurales y urbanos que lo constituyen. (Lollier, s/f)

La flexibilidad de gestión, decisión, libertad de iniciativa, partenariado, movilización local, financiación y asesoría, todas ellas características del método LEADER, abrieron paso a los PAYS, siempre y cuando se cumplieran criterios establecidos en la ley tales como perímetro pertinente, globalidad, carta, partenariado, consejo de desarrollo, estructura jurídica con todo ello podrían beneficiarse de la financiación de la inversión o funcionamiento en el marco del “Contrato del Plan-Estado-Región” (CPER). (Lollier, s/f)

Así pues, los PAYS de Francia se cuentan entre las buenas prácticas consideradas por ESPON (2007); el estudio de caso francés describe la política de movimiento del país hacia la descentralización, definida por una ley en 1995, que contempla al territorio con un cierto grado de cohesión en términos de cobertura geográfica, componentes culturales, económicos y sociales. Este proceso de descentralización, contempla que las autoridades pueden reunirse para proponer un proyecto de desarrollo local que debe ser elaborado con los agentes interesados. Los expertos tienden a pensar que los PAYS son un buen experimento en el cambio de las relaciones, el representante local electo tiene el contacto con la sociedad civil, constituyéndose en una pieza clave que fomenta el equilibrio entre los representantes y la democracia participativa. En su momento se valoró que el futuro la política de los PAYS, está ligada a la voluntad de los actores locales, y al representante local elegido, el cual debe ir más allá de la dirección de gobierno.

ESPO (2007) en su documento titulado “*Governance of Territorial and Urban Policies From EU to Local Level*”, examina diversos aspectos de la gobernanza y gobernabilidad entre ellos *relaciones verticales y horizontales, participación, apertura e innovación*. Los casos de estudio abordados (Francia, Lituania, Austria, Eslovaquia, Letonia, Grecia, Hungría y República Checa), tienen como resultado común en las *relaciones verticales* a nivel nacional, que el gobierno central desempeña un papel dominante en la mayoría de los casos, característica que no sorprende. Sin embargo, dicho papel varía entre ser una fuente de financiamiento, partidario o el formulador de un programa o plan. A nivel regional, las relaciones verticales son de importancia en todos los casos, pero el papel y el actor real en cada uno de los casos de estudio varía, según la normativa presente en cada país.

Las *relaciones verticales* son, por lo tanto, multifacéticas y abundantes entre los diferentes estudios de caso; eso significa que existe un potencial de conflictos diversos, entre los diferentes niveles y actores. (ESPO, 2007).

Las *relaciones horizontales* entre diferentes de actores en los casos de estudio, se caracterizan generalmente por la cooperación y la coordinación. La interacción puede ser formal e informal. Esta última incluye, por ejemplo, seminarios, debates y estudios. La



mayoría de los estudios indican la integración territorial en relación con los actores o sectores. Dicha integración se evidencia en las instituciones regionales de gestión, ya que, describen sus interacciones con varios departamentos de la administración regional, tales como planificación espacial, asuntos económicos, turismo y cultura. El documento de planificación es, en sí mismo un factor de integración, ya que guía al espacio global, al desarrollo y también es intersectorial. (Ibídem)

En lo que respecta a la *participación* de la ciudadanía, varía en los casos estudiados en función de la frecuencia de los procesos, tradiciones de la participación de actores no gubernamentales en la toma de decisiones y formulación de acciones. Sin embargo, el patrón general es que la participación de la sociedad es limitada. En la mayoría de los casos se restringe a la consulta de procesos. (Ibídem)

En algunos de los casos, por ejemplo, en Francia y Hungría la participación es un procedimiento legal. Se hallaron diferentes tipos de participación: a) la participación de la sociedad civil no es legal, pero sin embargo hay cierta participación; b) modos ad hoc, reuniones y conversaciones con miembros de la sociedad civil, en particular en las propuestas antes de la toma de decisiones; c) el tipo más común de participación de la sociedad es el de los movimientos ecologistas; d) la participación pública es una parte constitutiva del proceso de planificación territorial en la preparación del plan integral; e) la participación del público en el proceso es regulado, y los actores que participan incluyen profesionales y expertos, ONG, asociaciones y universidades, esto significa que son principalmente los intereses organizados los tomados en cuenta y en algunos casos, las instituciones no son representativas de lo que normalmente se piensa en términos de la sociedad civil. (Ibídem)

Otros aspectos valorados por ESPON (2007), que indudablemente repercuten en la gestión del territorio son la *apertura e innovación*, a modo de ver particular ambos van de la mano. Se tiene entonces que, se consideran mecanismos de apertura favorables a la gestión del territorio los sitios web, reuniones abiertas al público y trabajos de campaña proactiva. En su momento, dicha apertura se inclinaba a la información de la población que a la interacción. (Ibídem)

Los mecanismos de apertura, son considerados aspectos de innovación, pues son mecanismos de gestión que, anteriormente no habían sido tomados en cuenta y menos se habían puesto en práctica. (Ibídem)

Los resultados de las investigaciones de ESPON (2007), permitieron tener una referencia sobre aspectos relevantes de la gestión del territorio en Francia, nutriendo a su vez de forma comparativa con otros territorios de la UE. Hoy día según informes generales de la Comisión Europea, se siguen dirigiendo esfuerzos para mejorar las relaciones verticales y horizontales.

En relación al marco administrativo, en Francia los municipios son independientes de los departamentos y estos son independientes de las regiones. “*Asimismo, el Estado no puede*





*cambiar las decisiones de las entidades territoriales. En caso de duda, el representante del Estado llamado prefecto (préfet) puede informar al consejo sobre su opinión y si la decisión no se modifica puede acudir a los tribunales". (Parlamento Europeo, 2012, p13)*

Gran parte de los municipios franceses son pequeños, y pueden crear conjuntamente numerosas entidades intermunicipales para ejercer parte de sus responsabilidades municipales para una mayor eficacia en su ejecución. Las más importantes son las **cooperaciones intermunicipales** (*établissement public de coopération intercommunale EPCI*), que cuentan con sus propios consejos y recursos. (Parlamento Europeo, 2012)

El municipio francés es emblemático del gobierno autónomo local. Son responsables de las actividades como *"la educación primaria, las acciones sociales (por ejemplo, la organización de las viviendas sociales, las guarderías, las viviendas asistidas, etc.) o la protección del orden público (policía local). Los municipios están obligados a garantizar los servicios básicos, como la eliminación de aguas residuales, la recogida y tratamiento de basuras, la creación y gestión de cementerios, etc. Son responsables de las normativas y planes urbanos, las carreteras municipales y las oficinas de turismo. Como «agente estatal», los municipios organizan las elecciones y mantienen el registro de nacimientos, matrimonios, etc.* (Parlamento Europeo, 2012, p14)

La región como otro nivel de administración territorial francés tiene entre sus competencias el desarrollo regional (planes regionales de desarrollo económico), la planificación espacial (planes regionales de ordenación territorial, planes regionales de transporte, etc.), la educación (institutos y algunas universidades), la formación profesional, la cultura y la salud, los trenes regionales y algunos puertos y aeropuertos.

Los elementos aquí expuestos dan una pincelada del funcionamiento y gestión administrativa del territorio.

## **España**

Es un país soberano, miembro de la Unión Europea (UE), con una estructura institucional un tanto diferente a los casos anteriores, ya que, es un estado cuasi federal, con diversos niveles de gobierno, donde el Estado se constituye por una monarquía constitucional o también llamada monarquía parlamentaria.

Su organización política y administrativa se caracteriza por la superposición de diferentes escalas administrativas tales como Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios contempladas en la Constitución de 1978. Además, existen algunas delimitaciones administrativas intermedias, como las comarcas o las mancomunidades, más desarrolladas en algunas Comunidades Autónomas respecto a otras, tal es el caso de Aragón, Cataluña o Galicia (López, 2017).



Las escalas político-administrativas señaladas configuran un modelo descentralizado en base a un reparto de la autonomía legislativa, así como, de competencias ejecutivas y administrativas principalmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, los modelos políticos, las diversas escalas administrativas y el grado de autonomía son condicionantes de las políticas de planificación, que conllevan a ineficiencias en la administración y gestión de los servicios (López, 2017).

España se divide en 17 Comunidades Autónomas (ver figura 6.3), comparables a los Estados Federados y 2 Ciudades Autónomas. Las Comunidades Autónomas, como entidades territoriales administrativas del ordenamiento jurídico, tienen autonomía legislativa con representantes propios y ciertas competencias ejecutivas y administrativas, así pues, la institución del modelo territorial autonómico ha permitido una descentralización de parte de las estructuras administrativas del Estado, con competencias en infraestructuras, transporte, planificación y ordenación territorial, urbanismo, actividades o protección del medio ambiente; acercándolas y ajustándolas a las diferentes necesidades o prioridades de cada territorio (López, 2017).



**Figura 6.3.** Mapa autonómico de España. Fuente: Instituto Geográfico Nacional, elaborado por López (2017).

Las Comunidades Autónomas distintas “en extensión, población, recursos, renta, actividades económicas, empleo, inversión, etc.; o en la propia gestión territorial (Menéndez Fernández, 2001); generan importantes desequilibrios territoriales Cano García (2001). Estos, unidos a fuertes



*improntas histórico-culturales, lingüísticas, sociales, políticas y económicas derivan en situaciones como las cuestiones vascas (Santiago García, 2001) o catalana (Gómez Mendoza, 2015; Font, 2015; Nel-Lo, 2015), entre otras. Por ello, se suceden aportaciones y reflexiones sobre la identificación de los factores de estos desequilibrios y desencuentros territoriales, que deben llevar a un reequilibrio y solución territorial a medio plazo (Zoido Naranjo, 2015; Mata, 2015)” (López, 2017, p 141).*

Dichas comunidades se subdividen en provincias, en total son 50. Estas entidades desarrollan la planificación sectorial de las materias en las que tienen competencias, centrándose en urbanismo e infraestructuras. Vale señalar que buena parte de la red viaria española es gestionada por las administraciones provinciales, que suelen coincidir con la red de tipo local o comarcal, y que es la que garantiza la conectividad de todos los municipios y núcleos de población, en especial de los más pequeños (López, 2017).

En España hay un total de 8.125 municipios, son la expresión divisoria de las provincias, es el cuarto nivel de división político administrativa. Entre sus competencias se encuentran *“la planificación en usos del suelo y actividades, aunque sus propuestas deben recibir el visto bueno de los diferentes organismos autonómicos y/o provinciales competentes. En el ámbito del transporte y de las infraestructuras, se limitan a su propio municipio o bien a mancomunidades y entornos metropolitanos en colaboración con otras administraciones, para la prestación de servicios de transporte, pero también para el desarrollo de algunas infraestructuras. En el caso de las carreteras, los municipios no suelen encargarse de ejecutarlas ni gestionarlas, y la tendencia actual es al traspaso de las travesías urbanas de la administración Estatal o Autonómica para que los Ayuntamientos las transformen en viario urbano ante la existencia de nuevas variantes y circunvalaciones”* (López, 2017, p 142).

La administración local de ordenación del territorio en algunas zonas de España, también contempla el ámbito territorial comarcal. La comarca *“es un ente local previsto en la legislación del régimen local y que ha tenido un desarrollo importante para la organización territorial en algunas comunidades autónomas como Cataluña y Aragón. La comarca puede tomarse como base territorial para el desarrollo de la planificación de las partes del territorio, mediante la elaboración de las directrices o planes territoriales. En Galicia sin ser reconocida como entidad local, es, sin embargo, una unidad de desarrollo y ordenación territorial, como ocurre con el PAYS en Francia, a partir de un plan o proyecto”* (Bielza de Ory, 2008, p 185).

Otra entidad local prevista en la legislación de régimen local es el área metropolitana, que puede también intervenir en la ordenación de su territorio, mediante la planificación sectorial en materias de su competencia (transporte, basura, etc), por medio de consorcios entre sus municipios (mancomunidades); también pueden hacer la planificación integral de la aglomeración urbana, en las que convergen políticas de equilibrio territorial, infraestructuras y usos de los suelos. (Bielza de Ory, 2008, p 185)

Es oportuno señalar que la Constitución Española no asigna contenido explícito a la noción de "Ordenación del territorio", dejando la definición de la situación a las



comunidades autónomas. Esto implica una diversidad real de las políticas de uso del suelo, pues cada comunidad desarrolla su normativa. (Paris, 2010)

La coordinación entre el Estado y el nivel de comunidades autónomas es un problema institucional importante aún pendiente, ya que, no existe una política nacional de planificación territorial en España, debido a la exclusividad de la formulación de la normativa por cada comunidad autónoma (Paris, 2010), ello refleja que no hay un carácter vinculante entre los diferentes ámbitos territoriales. Aun así, el Estado interviene de manera importante en políticas regionales y de ordenación del territorio, a través de programas nacionales sectoriales que tienen implicación directa o indirecta.

Pueyo et al (2016) señala que, en España la ordenación del conjunto del espacio propio, o de los diferentes ámbitos adscritos a los niveles de su organización político-administrativa, ha seguido en general, la evolución del Estado moderno europeo y de sus instituciones políticas básicas, presentando algunas particularidades:

- No existe ningún plan nacional de ordenación
- Existe un complejo escalonamiento administrativo en España con los instrumentos de planificación
- Hay una influencia en la Ordenación del Territorio de documentos más sectoriales, provenientes de competencias nacionales vinculados a infraestructuras, turismo o industria
- Solapamientos de competencias (Regiones-Provincias-Comarcas-Municipio)
- Hay otros instrumentos u organizaciones que pueden influir en la ordenación del territorio, como los consorcios, mancomunidades, empresas de servicios privadas, etc.

Para mejorar esta coordinación, el Gobierno español emitió un decreto en 1992 (Real Decreto Legislativo 1/1992), que establece normas generales para resolver conflictos que surjan entre el Estado y las comunidades autónomas, en la aplicación de las leyes sectoriales que pueden tener fuerte impacto en el territorio. Esta ley ha surgido como un texto para defender las medidas del sector del Estado en las consideraciones urbanas y autonomías territoriales, pero no como un verdadero procedimiento de coordinación y armonización de consideraciones "de abajo hacia arriba" (Paris, 2010).

Ante esta situación, la respuesta fue esencialmente la creación de la Comisión de Planificación del Territorio, cuyos miembros son representantes del gobierno central (comisiones mixtas). Estas Comisiones, juegan el rol de asociar el Estado en el proceso de desarrollo de los diferentes planes territoriales y encontrar soluciones en caso de conflictos. (Ibídem)

Si bien, la creación de Comisiones o uso de asociación-contratos representan una buena medida de coordinación que resuelve parcialmente el problema y establece una



coordinación mínima concertada entre los actores, la calidad de la coordinación y la armonización de las políticas nacionales con la ordenación del espacio, como en otras áreas, todavía se considera insuficiente y por tanto influye en el desarrollo de España. (Ibídem)

La implantación de la ordenación del territorio (OT) en las Comunidades Autónomas (CC.AA.), ha resultado un proceso largo que data desde 1983 cuando se aprobó la primera Ley de OT por la Comunidad Autónoma de Cataluña, hasta el año 2001 en que se aprobó la legislación pertinente, transcurrieron casi veinte años. Este ha sido, por tanto, el período de tiempo requerido para construir el edificio jurídico-administrativo de la OT en España. La OT se materializa mediante el plan, la mayoría de las CC.AA. han puesto en marcha estos instrumentos (Benabent, 2009).

*“El largo periodo que ha supuesto la conformación de la OT nos muestra la dificultad de su implantación. La primera constatación que conviene resaltar es que la planificación territorial es algo más que un método para decidir, es también una nueva cultura. Esta nueva cultura, que consiste en establecer una visión transversal de lo que se pretende para un territorio supramunicipal y en definir una política a través de un instrumento, como es el plan, que es reglado, que compromete, que obliga, y que a fin de cuentas se materializa como un expediente administrativo, no es fácil de implantar. La visión caleidoscópica, integral, de los problemas territoriales y su resolución desde el plan no tiene fácil encaje en unas administraciones estructuradas en compartimentos estancos y con visiones monocromáticas del territorio”.* (Benabent, 2009, p 144)

*“La instrumentación y gestión del plan se suele considerar como un aspecto separado de su contenido, como el mecanismo que permite poner en marcha sus propuestas, sin embargo, contenido del plan y dispositivo que permite desarrollarlo, forman un conjunto indisoluble y éste debe estar bien armado si se quiere hacer factible lo que el plan plantea o propone. De ello dependerá que determinados contenidos puedan llevarse a cabo o por el contrario que queden arrumbados... De la misma manera, la elaboración del plan, el modo en que éste se construye, constituye un elemento esencial de la posterior gestión. Por todo ello, elaboración, contenido, instrumentación y gestión determinan el modelo de plan”.* (Benabent, 2009, p 144)

Las CC.AA. han incorporado a los planes nuevas funciones y contenidos, en la misma medida que nuevos instrumentos para posibilitar su materialización. La instrumentación ha ganado en complejidad. Sólo queda por saber si en este tránsito son más eficaces. La gestión de planes contempla no sólo la fase en que se aprueba el plan, también comprende el momento de la formulación, redacción y elaboración, pues el plan debe ser el resultado de la acción concertada de múltiples actores, que aportan ideas y proyectos. (Benabent, 2009.)

Benabent (2009) señala que, lo que plantean las legislaciones de OT es un procedimiento clásico de elaboración de los planes, que hoy está muy cuestionado por la teoría de la



planificación. La participación pública no es consustancial al proceso de planificación, sino instrumental para el logro de un mayor conocimiento en la fase de diagnóstico, y nunca es un medio para el establecimiento de objetivos y estrategias y menos aún un método de decisión. En suma, la participación no es realmente tal, pues se colabora en la redacción del documento, pero no se participa de la decisión.

La cooperación y coordinación, es otro aspecto considerado por Benabent (2009) para la instrumentación de planes. En éste sentido la cuestión gira sobre la concurrencia de competencias sobre el territorio, es decir, sobre la necesidad de articularlas en un mismo territorio, mediante el establecimiento de mecanismos que solventen las dificultades y eviten la imposición o la no consideración de los intereses de todas las entidades o partes.

Valenzuela (2016), expone las tendencias y desafíos del gobierno del territorio en España, bajo la perspectiva de los geógrafos españoles entre 2005-2015; no puede obviarse el hecho de que luego de 7 años de Benabent haber planteado las consideraciones señaladas, sigue en el tapete de prioridades de la agenda pública la consolidación de la gobernanza territorial, la participación pública en la toma de decisiones, la coordinación y cooperación vertical y horizontal y los gobiernos abiertos como mecanismo para alcanzar dicha gobernanza.

Los desafíos del gobierno del territorio propuestos por Valenzuela (2016) son los siguientes:

La nueva cultura del territorio, impulsora de la gobernanza territorial: este es un proyecto que lleva impulsándose desde 2005-2008 y que ha llevado el gobierno del territorio al debate como objetivo político estratégico, ello implica cambios profundos en la forma de diseñar y evaluar las políticas, a partir de nuevos planteamientos tales como la transición hacia un nuevo proceso productivo, hacia la gestión sostenible, la consulta pública, la participación, entre otras innovaciones. Sin embargo, no es tarea fácil para España implantar la gobernanza territorial, considerando, el retardo en el terreno de la coordinación y cooperación vertical y horizontal, además de la falta de cultura de pacto y colaboración, que conlleva a obstruir el buen funcionamiento del Estado en sus diversos niveles.

El nuevo horizonte de la planificación territorial desde la perspectiva de la gobernanza: la planificación territorial se relaciona con otras políticas a distinta escala (local, regional, nacional y comunitaria) de contenido distinto (ordenación, desarrollo, urbanismo, vivienda, infraestructuras etc.) e involucra diversos actores públicos y privados, que frene a la gobernanza territorial, deben adoptar nuevas forma de operar junto con las administraciones a la hora de elaborar e implementar las políticas que afectan al territorio. *“En este punto la cooperación y coordinación entre las partes concernidas aparecen como un instrumento insustituible tanto en su dimensión horizontal como vertical, si se quiere alcanzar una planificación integral y transectorial del territorio”.* (Valenzuela, 2016, p 236)





Como figuras ejemplarizantes de la cooperación y coordinación, se pueden mencionar las *comarcas administrativas* que han implementado algunas comunidades autónomas (Aragón, Cataluña, Castilla y León), dotadas en algunos casos de amplias competencias en materia de ordenación del territorio. Otra figura utilizada en la mayoría de las comunidades autónomas es el *consorcio*, tiene como fin implementar políticas de desarrollo territorial y prestar servicios básicos como residuos sólidos, aguas, depuración etc. También se encuentran fórmulas de cooperación entre municipios orientadas a incentivar la participación de los agentes sociales en la discusión, gestión o elaboración de estrategias territoriales. (Ibídem)

El pilar fundamental de la gobernanza, de la ordenación integrada y sostenible del territorio es la *participación ciudadana*. La ordenación del territorio, la intervención urbanística y el desarrollo del territorio, deben ocupar una posición central en el debate institucional y alentar en el seno de la sociedad. (Ibídem)

La ordenación del territorio llevada a la práctica, es la mera demostración de su capacidad como estrategia de cooperación. Si la ordenación del territorio no ha llegado a materializarse, ha sido justamente *por la ausencia de una auténtica cultura político-administrativa de cooperación y coordinación territorial, en los próximos años será a la vez un síntoma y una consecuencia de que esa nueva gobernanza está en marcha*. (Ibídem)

La gobernanza en ámbitos supramunicipales y metropolitanos: La dinámica del crecimiento urbano contemporáneo genera estructuras territoriales complejas, que suelen presentar disfuncionalidades a la hora de satisfacer las demandas ciudadanas en torno al desarrollo económico integrado, la sostenibilidad ambiental o la integración; hay casos en los que la autonomía municipal es un obstáculo para conseguirlo, por ello surge la conveniencia de fortalecer los mecanismos de cooperación y gestión supramunicipal. (Valenzuela, 2016)

En relación a la cuestión metropolitana se tiene que, más que normas y regulaciones ha faltado cultura territorial metropolitana, que las ciudades y sus periferias sean capaces de alcanzar la noción integradora de las capacidades asociadas a la gobernanza de los espacios urbanos polinucleares (Manero 2010, citado por Valenzuela, 2016).

De Miguel (2008, citado por Valenzuela, 2016), señala que es necesario articular las formas de acción englobables dentro del concepto de gobernanza, esta conclusión se deriva *ante "la constatación de que el nivel de gobierno regional, responsable de la ordenación territorial en su modalidad supramunicipal en España, ha sido incapaz de alcanzar una solución a la organización metropolitana; este autor lo achaca a la pervivencia de una arraigada tradición de autonomía local y de municipalismo; de aquí que arriesgue la tesis de que la gobernanza metropolitana en la España del siglo XXI no será posible sin la participación directa de los ayuntamientos que conforman las grandes ciudades"* (Valenzuela, 2016, p 238)



Los problemas y conflictos territoriales se manifiestan en el ámbito local, pero también trascienden a lo regional e incluso nacional, por ello, hay que buscar soluciones eficientes desde un ámbito escalár idóneo. Esto no implica hacer cambios en la normativa o más, lo que debe prevalecer es que se quienes tienen el poder de elaborar y aplicar las políticas y acciones con incidencia sobre el territorio, asuman e implementen la perspectiva global propia de la planificación territorial. (Ibídem)

Los niveles intermedios del sistema de asentamientos, un activo para la gobernanza territorial y la calidad de vida: aquí se agrupan una gran variedad de asentamientos que podrían servir de contrapeso a las grandes concentraciones urbanas y, facilitar la entrada de fórmulas de gobernanza para la dotación de servicios y la apertura de oportunidades en el medio rural. Se trata de núcleos semiurbanos (villas), de ciudades medias e intermedias, cuyo papel en la organización de sus territorios ha experimentado una considerable diversificación y reforzamiento. (Valenzuela, 2016)

Las ciudades medias se asocian a una imagen de calidad de vida y de desarrollo equilibrado, han sido punto de atención preferente de las políticas públicas destinadas a favorecer procesos de desconcentración; sea planificado o no, las ciudades medias han jugado un papel de intermediación de la difusión del desarrollo regional. En estos ámbitos la planificación estratégica, el desarrollo humano y la calidad de vida de los habitantes, constituyen los principales objetivos a conseguir, es decir, se planifica en función de la ciudadanía. (Ibídem)

La localización adecuada de servicios y equipamiento, es garantía del desarrollo equilibrado y sostenible del territorio; de aquí que el fortalecimiento de la red urbana regional y de los centros rurales está llamada a ser la fórmula para que puedan alcanzarse tales objetivos en todo el territorio regional, incluidos los espacios marginales frecuentes en las grandes regiones del interior peninsular. Estas acciones se constituyen en aval de la cohesión territorial y es un elemento clave para la atracción de inversiones productivas. (Ibídem)

Valenzuela (2016) concluye que, son enormes los desafíos que en planificación urbana y gobierno del territorio se tiene, para dar respuestas acordes a las demandas sociales, con la nueva cultura del territorio. Sin embargo, hay perspectivas esperanzadoras, que permitirán hacerlos realidad, *si se aplican los principios de la sostenibilidad y de la gobernanza aplicadas a todas y cada uno de los instrumentos de intervención urbanística y de planificación y desarrollo territorial (coordinación y cooperación administrativa, democracia participativa y cooperación público-privada especialmente).*

Los desafíos expuestos por Valenzuela (2016), estimulan al cambio en los procesos de planificación territorial, que pasen de una concepción normativa a una estratégica, con objetivos direccionados a la gobernanza, cooperación, articulación de niveles horizontal-vertical, entre otros. No obstante, éstos son procesos se han venido abordando desde

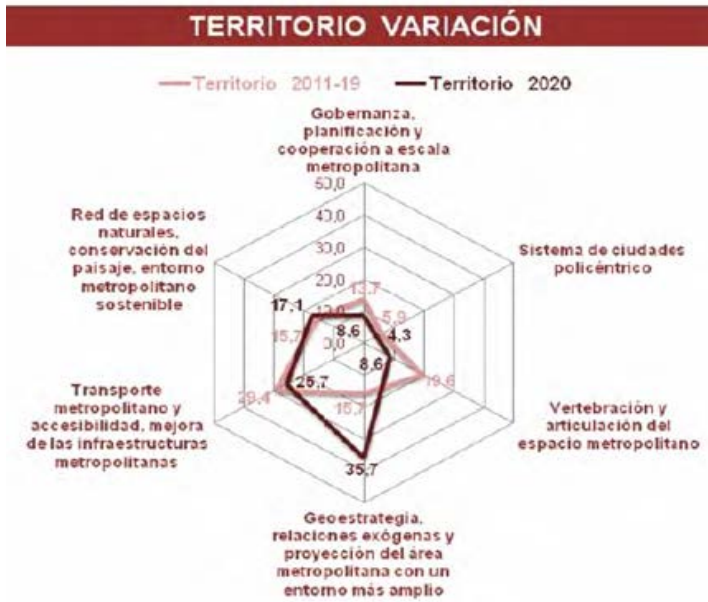


hace algún tiempo en España. En aras de constatar cómo ha sido éste cambio, a continuación se aborda el trabajo de Postigo y Pueyo (2012).

Postigo y Pueyo en su libro titulado *“Estrategia de futuro en la planificación territorial española: estado de la cuestión y tendencias en el horizonte 2020”*, señalan que en España llevan más de 20 años trabajando en la planificación estratégica de las ciudades y el territorio, sin embargo, aún hay ciudades que recién redactan su primer plan bajo esta perspectiva. Así pues, hacen un estudio basado en el análisis conjunto de 32 planes estratégicos urbano-territoriales, quedando en evidencia que discierne mucho de, sí el análisis se enfoca únicamente en los planes más recientes con horizontes 2020 o con mayor proyección futura. Los resultados han arrojado diferencias entre los planes de primera y segunda generación, en relación a los objetivos estratégicos o líneas de intervención.

En los planes de primera generación se ponía el énfasis en objetivos estructurantes y tangibles de la economía, la sociedad y el territorio. Las nuevas estrategias tienden a focalizar esfuerzos a la inclusión, la calidad de vida en las ciudades y especialmente en el desarrollo intelectual, la formación y capacitación de la población como inversión de futuro. Hay un retroceso de líneas estratégicas concernientes a viviendas, centros empresariales, desarrollo de infraestructuras y vertebración territorial, pasando a centrarse en una visión más cualitativa de la planificación estratégica, por ello, los objetivos dominantes son para mejorar la calidad de vida de las personas. En síntesis, este contexto de readaptación de objetivos y estrategias del territorio en España, se vincula a un modelo territorial asentado en las bases de un desarrollo humano que prevalece sobre el habitual y estrictamente socioeconómico. (Postigo y Pueyo, 2012).

A continuación, se presentan una serie de gráficos desarrollados por Postigo y Pueyo (2012), que representan los objetivos temáticos abordados en los planes, sus correspondientes sub-objetivos y variación dentro de la planificación estratégica española, en el periodo de estudio investigado. A efectos, de vincular más dicha información, al tema que ocupa la presente investigación, se pondrá el énfasis en los aspectos relacionados con la gobernabilidad, territorialidad.



El objetivo temático territorio, contempla el sub-objetivo de “*gobernanza, planificación y cooperación a escala metropolitana*”, experimentando un descenso en importancia dentro de los planes concebidos para el periodo 2020. Sin embargo, se observa un repunte importante hacia el sub-objetivo “*geoestrategia, relaciones exógenas...*”, indicando que se mantiene el énfasis en aquellos asuntos que implican acuerdos y consensos desde lo local con proyección más amplia, para consolidar un territorio, dentro del espectro global.

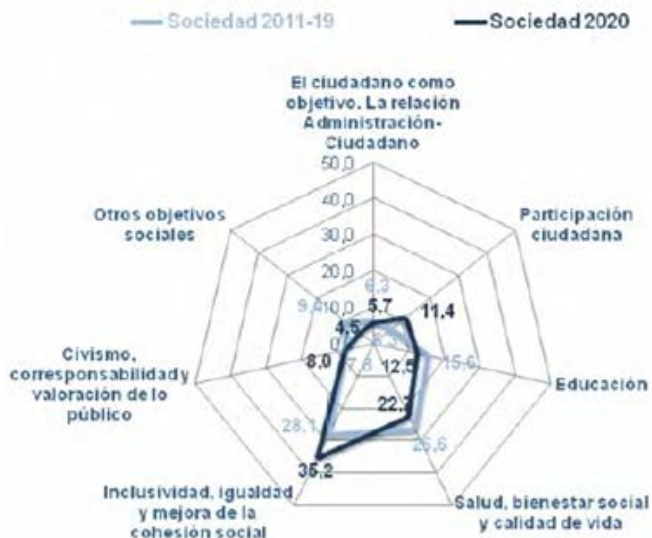
**Gráfico 6.1.** Objetivo temático Territorio. Variación de los sub-objetivos en la Planificación Estratégica en España. Fuente Postigo y Pueyo, 2012.

El gráfico 6.2, deja en evidencia, que el urbanismo pone el énfasis en la creación de espacios humanizados, bajando sustancialmente las acciones relacionadas a la vivienda, Es favorable la inclusión de acciones dirigidas a la “*gobernanza, gestión, planificación y evaluación urbana*” en relación con el periodo anterior. Ello puede motivarse a la necesidad de emprender mecanismos para materializar los proyectos, además de estar a tono, con las especificaciones que la UE, se contempla sobre dicho aspecto.



**Gráfico 6.2** Objetivo temático Urbanismo. Variación de los sub-objetivos en la Planificación Estratégica en España. Fuente Postigo y Pueyo, 2012.

## SOCIEDAD VARIACIÓN

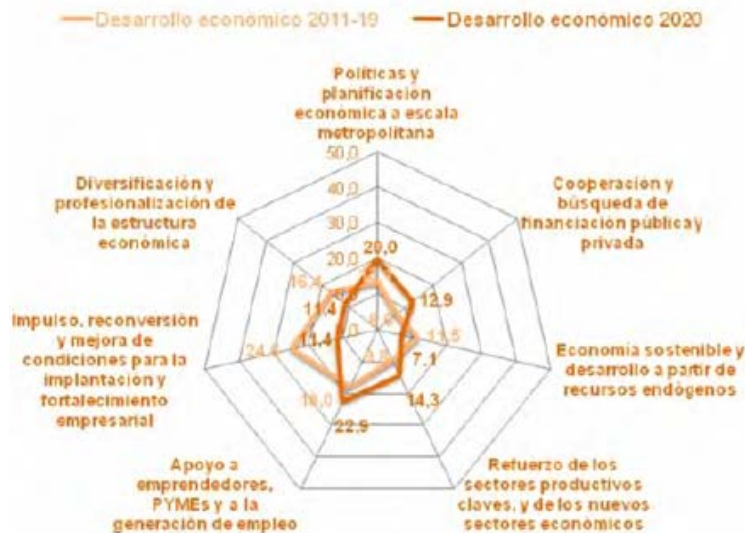


Un aspecto de relación directa con la gobernabilidad y territorialidad, es la atención hacia lo sociedad y el comportamiento de ésta en los planes y aspectos de decisión que atañen al territorio en el que vive y/o trasciende. Así vemos, como en los sub-objetivos han aumentado las acciones para considerar e incluir la "participación ciudadana", lo cual está directamente relacionado con la "inclusividad, igualdad y mejora de la cohesión social", ambos aspectos son concomitantes y nutren el sub-objetivo "el ciudadano como objetivo, la relación administración ciudadano". Se observa, coherencia entre los sub-objetivos.

**Gráfico 6.3** Objetivo temático Sociedad. Variación de los sub-objetivos en la Planificación Estratégica en España. Fuente Postigo y Pueyo, 2012.

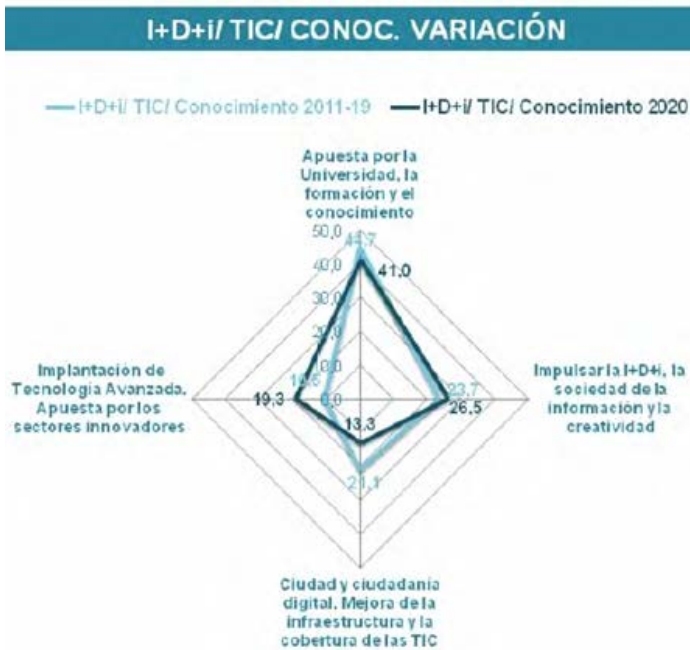
En relación al desarrollo económico, los sub-objetivos dejan ver que, los esfuerzos en los nuevos planes se direccionan a mejorar el apoyo a emprendedores, así como a la cooperación y búsqueda de financiación pública y privada. En esencia se apunta a asegurar los recursos económicos, para emprender las obras u acciones de los planes y sobre el territorio.

## DES. ECONÓMICO VARIACIÓN



**Gráfico 6.4** Objetivo temático Desarrollo Económico. Variación de los sub-objetivos en la Planificación Estratégica en España. Fuente Postigo y Pueyo, 2012.





Al observar el gráfico 6.5, es evidente que el objetivo innovación, tecnología y conocimiento, expresa por medio de sus sub-objetivos valores superiores al resto del conjunto de objetivos y gráficos, lo que ratifica que se apunta hacia intangibles como el llamado “Crecimiento Inteligente Sostenible e Integrador” previsto en la estrategia Europa 2020, el cual, de alguna manera tiene puntos de encuentro a los contenidos de los planes de Estados Unidos, en donde se apuesta por la competitividad del territorio, sobre la base de la innovación, capital humano y capacidad empresarial. Este objetivo temático devela la inversión en la prosperidad social y del individuo, como eje de desarrollo.

**Gráfico 6.5** Objetivo temático Innovación, Tecnología y Conocimiento. Variación de los sub-objetivos en la Planificación Estratégica en España. Fuente Postigo y Pueyo, 2012.

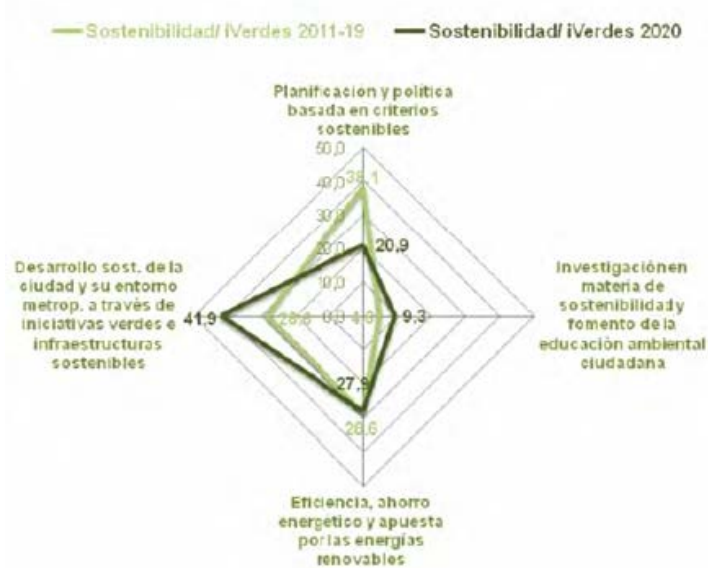
Este objetivo está vinculado al territorio, la identidad, la territorialidad, las potencialidades. Nuevamente se percibe, la importancia de lo endógeno del territorio, para proyectar, consolidarse e insertarse en relaciones exógenas que le abran las puertas a la competitividad territorial.



**Gráfico 6.6** Objetivo temático Marketing y Competitividad Territorial. Variación de los sub-objetivos en la Planificación Estratégica en España. Fuente Postigo y Pueyo, 2012.



## SOSTENIBILIDAD/ IVERDES VARIACIÓN



Este objetivo, y sus correspondientes sub-objetivos, intentan dar respuesta a problemas y debilidades relacionadas con la base de sustentación ecológica, atendiendo a su vez, los acuerdos internacionales y estrategias propias de la UE.

**Gráfico 6.7** Objetivo temático Sostenibilidad e Iniciativas Verdes. Variación de los sub-objetivos en la Planificación Estratégica en España. Fuente Postigo y Pueyo, 2012.

El trabajo realizado por Postigo y Pueyo (2012), permite constatar que dentro de los objetivos temáticos y sus sub-objetivos, existe un antes, comprendido por los planes de horizonte 2011-2019 que sientan en primera instancia unas bases en los diversos aspectos territoriales, sociales, desarrollo económico, marketing, competitividad, I+D+i, etc y un después, considerado en los planes de segunda generación u horizonte 2020 y más, en los que se observa el énfasis en sub-objetivos, que vienen siendo una segunda etapa, que intenta mantener la coherencia y dar continuidad a aquellos sub-objetivos contemplados en los planes 2011-2019, abriendo posibilidades a nuevos logros y la materialización de acciones en el territorio, impacto territorial, consolidación de territorios.

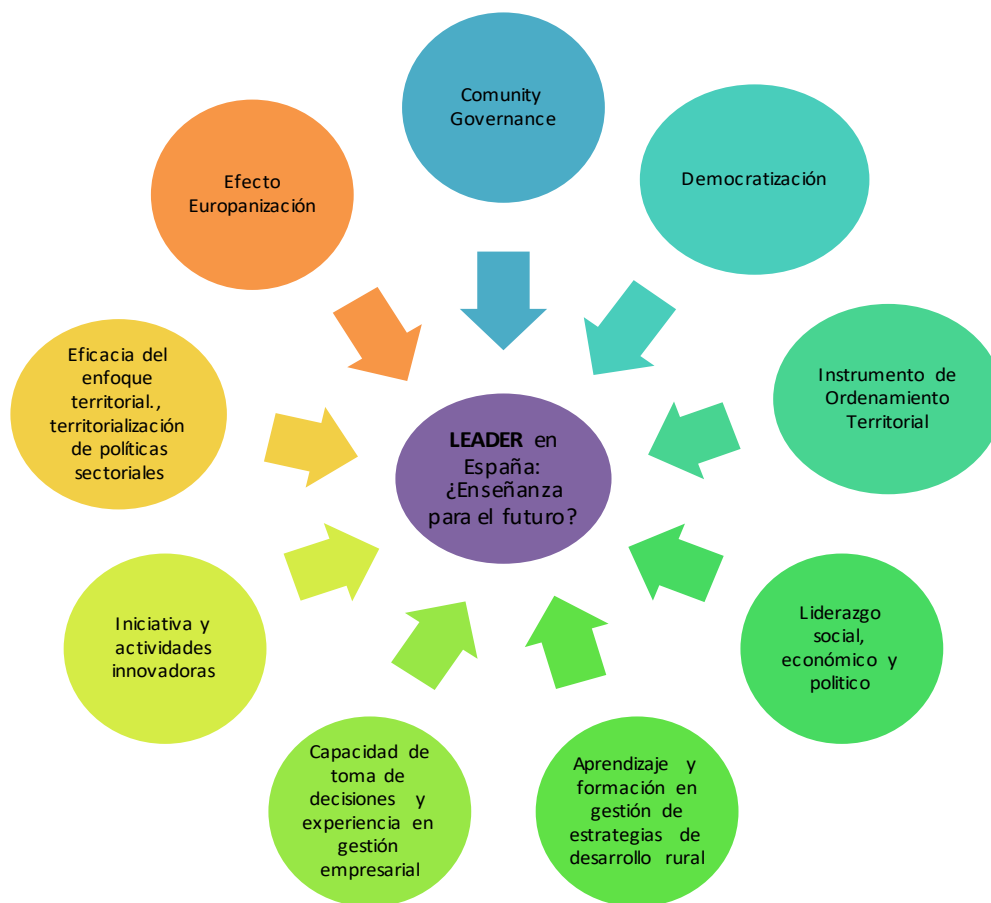
Dicha situación, también puede tener otra lectura, por ejemplo, la retroalimentación de las experiencias de unos primeros planes, que se consideran e incluyen en los planes sucesivos formulados.

El trabajo de Postigo y Pueyo (2012), deja en evidencia **los esfuerzos que desde el mismo plan se realizan para gestionarlo y llevarlo a la práctica social, por medio de acciones y mecanismos que abarcan** la participación social, la gobernanza, seguimiento, evaluación, relaciones, acuerdos, cooperación, financiamiento, inclusión social y cohesión social, para trascender de la cohesión territorial.

No sería justo culminar este punto sobre la gestión de la ordenación del territorio en España, sin hacer referencia a la experiencia LEADER, iniciativa comunitaria de la *Agenda 2000*, que comenzó en la década de los 90, aún vigente y evolucionada (LEADER

I, II y Plus). Conocido por todos como el enfoque bottom-up o de “abajo hacia arriba”, LEADER surge para dar respuesta a las necesidades económicas y sociales de las áreas rurales que estaban en franco deterioro, con una perspectiva un tanto diferente al resto de las políticas, ya que, introducía una perspectiva territorial y ponía en práctica un enfoque próximo al desarrollo endógeno e integrado. (Esparcia, Et al, 2015)

Con LEADER, se han cosechado éxitos en la parte económica, pero más allá de ello, se le reconocen otros méritos relacionados con ideas, enfoques y del propio diseño de la política; para España, Esparcia et al (2000) analiza y reconoce los siguientes aspectos:



**Figura 6.4.** LEADER en España: hacia nuevas estructuras y proceso de aprendizaje. Fuente: Esparcia, Et al, 2000.

Indudablemente, los aspectos reconocidos por Esparcia son de interés y básicos para gestionar los territorios en ámbitos locales. La *Community governance*, señalada en la figura 6.4, se entiende como un sentido de responsabilidad colectiva en la gestión de los cambios y el proceso de desarrollo local, que se alcanza promoviendo mecanismos de participación y cooperación, que abren paso a la articulación territorial.



LEADER, también es visto como un instrumento de ordenación territorial, pues *“en la mayor parte de las áreas rurales españolas no habían existido estructuras administrativas de cooperación supramunicipal, tampoco había una cooperación derivada de factores históricos, geográficos o económicos. En este contexto, en muchas áreas rurales españolas el territorio LEADER se ha convertido en punto de referencia, en elemento de unidad y de diferenciación geográfica”*. (Esparcia, Et al, 2000. P 108)

La herramienta fundamental para instrumentar LEADER, de acuerdo a su diseño son los grupos de acción local (GAL), considerados instrumentos para la participación civil local de actores de la sociedad, incluidos los agentes sociales y económicos. *“De este punto de vista, LEADER desempeña una doble función; por un lado, el fomento de una nueva gobernanza de las zonas rurales (Goodwin, 1998; Marsden y Murdoch, 1998), proporciona un aprendizaje y proceso de construcción de capacidades para la sociedad local y sus representantes o actores más dinámicos. Por otro lado, LEADER anima la democratización de los procesos de toma de decisiones en los ámbitos locales, el desarrollo socioeconómico (Connelly et al., 2006), que era anteriormente controlada casi exclusivamente por los agentes públicos”*. (Esparcia, Et, al 2015, P, 29)

A través de LEADER, la identidad territorial ha crecido en las zonas rurales más allá los límites clásicos y tradicionales de los municipios, también ha surgido el sentido de pertenencia a un lugar, aunque, en oportunidades hay superposición de divisiones administrativas a escala supramunicipal, que dificulta el proceso de identidad territorial. (Esparcia, Et, al 2015)

Es necesario tener en cuenta que, la concepción LEADER no siempre ha sido aventajada en la perspectiva de todos los agentes del mundo rural, ya que, también se ha considerado un escenario de luchas de poder entre varias élites, así pues, los GAL como instrumentos de poder en manos de las elites, son una estructura que está en la mira por parte de la población local, por tanto, deben seguir dirigiéndose esfuerzos para mejorar la transparencia, la comunicación, una participación amplia y la implicación social de la sociedad civil. El liderazgo local, para el diseño y la implementación de planes estratégicos integrados y coherentes, son estrategias eficaces; hay que recordar que estos planes son instrumentos no sólo del desarrollo económico, sino también de puntos de vista compartidos del territorio futuro deseado. (Ibídem).

Los GAL españoles todavía temen porque LEADER, como un enfoque bottomup, aún no esté totalmente entendido o aceptado por los funcionarios públicos y los políticos en los gobiernos regionales. Esta tendencia se confirma, por una parte, por el porcentaje limitado de los fondos asignados al eje 4 (LEADER). Los programas de desarrollo del último período de programación (2014-2020), en la mayoría de las regiones, se ubica muy cerca del mínimo requerido por la Comisión Europea, demostrando que las autoridades regionales, a pesar de su discurso retórico de la bondad de LEADER, mantuvieron sus compromisos reales al mínimo legal, aun existiendo los llamados multifondos (Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural *“FEADER”*). La coordinación con otras



organizaciones públicas y privadas, podría mejorarse a fin de optimizar el diseño e implementación de las estrategias de desarrollo. (Esparcia, Et, al 2015).

Cabe destacar para cerrar éste punto que, como trascendencia del método LEADER, las instituciones de la UE tras un largo periodo de debates y discusiones ponen sobre la mesa para el periodo 2014-2020, nuevos retos y novedades para el desarrollo de los territorios, pidiendo a las autoridades nacionales, regionales y locales aplicar el enfoque denominado “*desarrollo local conducido por las comunidades locales*” (DLCL). (Esparcia y Escribano, 2013)

Cuando se habla del DLCL, de algún modo se hace referencia al antiguo LEADER, sólo que ahora la Comunidad Europea (CE) decidió llamarlo de otra forma para que no se asocie al medio rural. La CE, pretende extender el enfoque ascendente y participativo del desarrollo local, a otras áreas no rurales. Lo importante es que, el DLCL es un enfoque con base local, fundamentado en el territorio y protagonizado por la sociedad local. Por tanto, comparte 5 principios clásicos de LEADER: base territorial; metodología ascendente y participativa; estrategias integradas y multisectoriales; innovación; redes y cooperación. Lo importante del enfoque es el papel que tiene la sociedad local y sus actores, en el diseño de las estrategias de desarrollo, basadas principalmente, en la puesta en valor de los recursos existentes en el territorio. (Esparcia y Escribano, 2013).

## **VI.1.2 América.**

### **Estados Unidos (Norteamérica)**

Este país está entre los ricos y más desarrollados del mundo. Las dimensiones del país son extensas, su población supera los 321 millones de personas para el 2015 (macrodatos.com, 2016). Es uno de los países con mayor diversificación de actividades económicas. Se le reconoce por su diversidad étnica y cultural, pero también es desigual socialmente, con una tasa de pobreza del 17%. Los niveles de crecimiento de urbanización y de las ciudades son continuos, generando consigo concentración de problemas sociales y ambientales.

En el ámbito del desarrollo de territorios, el reto principal está dirigido a la unión de estados o ciudades para promover una nueva economía (o crecimiento), basados en la innovación tecnológica. Se apunta a fortalecer la competitividad de estos territorios; en éste sentido la competitividad es objetivo del desarrollo e indican que depende 4 palancas: a) infraestructura física, b) la capacidad de innovar y difundir / transferir estas innovaciones, c) la calidad del capital humano incluyendo su capacidad empresarial y d) la calidad del entorno empresarial en cuanto a las comodidades y servicios disponibles. También consideran importante la adaptación a la globalización, manteniendo la garantía ecológica y de energía, sumando a ello la gestión de crisis financiera, bienes raíces, el presupuesto y el empleo. (Pellegrini, 2011)

En Estados Unidos priva la política de un gobierno federal, conformado por los estados y las comunidades locales, hay una mayor tendencia hacia conceptualizaciones y prácticas



de desarrollo económico, que, a conceptos de potencialidad territorial, parece que los primeros impulsan los segundos, tal como se evidencia en el párrafo anterior.

Los modos de intervención pública se definen por un sistema federal que induce a una amplia dispersión del poder. La Constitución establece los poderes del gobierno federal y da amplias competencias a los 50 estados. También se ejerce la supervisión de las autoridades locales (más de 3100 condados y 20.000 municipios), donde el debate sobre la necesidad de mejorar las relaciones y la coordinación entre los niveles de gobierno es recurrente. (Pellegrini, 2011)

Los procesos de urbanización y metropolización en Estados Unidos inducen a múltiples y complejos problemas, entre ellos, de naturaleza demográfica (crecimiento, étnica, envejecimiento), económica (reestructuración y la estimulación de nuevos motores y los polos de crecimiento), ambientales (altos costos de la expansión y transporte urbano, la contaminación, mayor uso de combustibles fósiles y el cambio climático) y sociales (sociedad dual, la segregación, pobreza, inseguridad y temor a los disturbios). (Pellegrini, 2011)

La dispersión extrema de poderes, la diversidad de situaciones y modos de elección y la gestión administrativa y fiscal de las metrópolis americanas, induce a la pluralidad de modos de gestión urbana que hacen de los Estados Unidos un laboratorio en este campo. (Ibidem)

En procura de entrar en materia de gestión del territorio y aspectos de la gobernabilidad, se tiene que, en Estados Unidos, como se mencionó antes, hay numerosas experiencias de gobernabilidad en áreas metropolitanas, considerando que centran hoy día tres cuartas partes de la población produciendo las tres cuartas partes del PIB y se concentran dos tercios de los puestos de trabajo. Pellegrini (2011) señala que, los diversos modos de gestión de territorios metropolitanos dominantes son los siguientes:

- **Formal:** consiste en fusión, anexión o consolidación entre la ciudad central y el condado donde estas dos áreas tienden a fusionarse, con el fin de eliminar un nivel de gobierno. Se busca combinar las habilidades de cada uno de los dos niveles. El proceso de fusión es lento. Debe ser aprobado por referéndum (3/4 de las propuestas han sido rechazadas en la última década) y confirmado por el voto de los consejos elegidos. Las razones de la fusión son la investigación de la eficiencia, la mejora y ampliación de la base tributaria y la planificación urbana. Cuando se rechazan estas fusiones, a menudo se produce una división de poderes entre las dos autoridades territoriales.

- **Funcional:** es un modo bastante frecuente, donde los esfuerzos se dirigen hacia formas de gobierno común, por medio de una agencia de planificación metropolitana, creadas por ley, responsable de la planificación y la gestión de servicios comunes para un área metropolitana, sobre todo el transporte, la planificación urbana y el medio ambiente. Se han especializado en organizaciones estratégicas y multifuncionales.



- **Informal:** consiste en crear organismos para el diálogo entre las partes interesadas, de forma voluntaria pero regular para discutir, compartir información y acuerdos de investigación sobre temas de interés común en el territorio. Estos cuerpos toman las formas de las estructuras de cooperación intermunicipal, las asociaciones público-privadas u organismos ad hoc. (Hacia este modo se están dirigiendo los esfuerzos)

Lejos de las grandes ciudades y procesos de metropolización, también existe la preocupación por la gobernanza y desarrollo de ciudades medianas y pequeñas. En éste sentido los esfuerzos se dirigen a la reubicación (red de relocalización), basada en la producción local de energía, bienes y servicios, fortalecer su base económica y las condiciones ambientales, mediante el fomento de la iniciativa empresarial y la innovación endógeno y local. Otros están buscando para crear con sus interacciones rurales del interior del país y complementariedades, un juego de suma positiva y sinergias basado en las asociaciones público-privadas. (Pellegrini, 2011)

Las políticas urbanas federales se han centrado en la ayuda a las comunidades y barrios en crisis, así como también en la equidad económica como requisitos previos y trampolines para la mejora de las condiciones sociales y vivienda; estos programas han tenido un impacto limitado o temporal. El Departamento de

Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD), desarrolló programas insigntes para distritos urbanos en dificultades; la originalidad social del programa era centrarse en la creación de empresas y puestos de trabajo, así como, confiar la dirección y gestión a las asociaciones locales de las partes interesadas, todo ello complementado con el fortalecimiento de la capacidad del Estado, para estimular las medidas de apoyo, como la ayuda a regresar al trabajo (welfare-to-work). (Ibídem)

Este programa del HUD se basa en cuatro principios: a) Definido por los actores locales con una visión estratégica; b) la puesta en práctica de una asociación local; c) la existencia de oportunidades económicas que pueden generar puestos de trabajo para personas de la zona, que atrae a empresas o negocios, o ayudar a crear nuevos; d) la voluntad de construir una comunidad sostenible visible, mejorar el medio ambiente y la oferta de servicios. (Ibídem)

Es oportuno señalar que son diversas las figuras que existen en Estados Unidos para la gobernanza de los municipios o ciudades, entre ellas se pueden mencionar la del Alcalde, la Comisión del Consejo (Comisarios), Asamblea de Ciudadanos (democracia directa), a lo que también puede unirse la explosión urbana de "*instituciones gubernamentales privadas*", que se refiere a los residentes organizados o asociados, lo que llaman, una *asociación de comunidades gobernadas*, entre ellas se cuentan las asociaciones locales de propietarios, asociaciones de condominios y cooperativas de viviendas; estas asociaciones están involucradas en la gestión de los espacios públicos, así como las asociaciones de los distritos comerciales (Business Distritos de Mejoramiento) que se encargan del mantenimiento, seguridad, señalización, iluminación, información y organización de eventos promocionales y culturales. (Pellegrini, 2011)





El gobierno estadounidense, apuesta por una política para mejorar los programas de coordinación y aumentar la participación de los actores locales con el fin de ofrecer respuestas a los problemas. La política procura el trabajo conjunto de actores para identificar y transferir prácticas significativas de iniciativa local. También dirigen esfuerzos hacia la educación, empoderamiento y masivo compromiso de los voluntarios para fortalecer los lazos sociales y mejorar la prestación de servicios. Por último, existe una presión para reactivar los dispositivos de los bancos de inversión en estas zonas, un mayor uso de los microcréditos y fortalecer los organismos de financiación comunitaria. (Ibídem)

Sin embargo, también se observa una confrontación entre reformar las estructuras territoriales (modos de gestión del territorio), dando peso a las metrópolis a expensas del localismo municipal, y por quienes abogan por la cooperación, que consideran que los consejos y consultas entre organismos de varios niveles, serían más eficaces para lograr un consenso de desarrollo de los territorios. Estudios señalan que, si bien no se producen diferencias de rendimiento, las formas de gestión más descentralizadas promueven la expansión urbana, la reducción de la capacidad de respuesta para la competitividad y el debilitamiento de la imagen internacional de la metrópoli, lo que debilita la imagen de las grandes metrópolis que caracterizan a Estados Unidos.

Según Pellegrin (2011), las posibilidades de comparación de Estados Unidos con países de Europa, sur América y la transferencia de prácticas significativas de desarrollo territorial, se hacen muy al azar por una multiplicidad de características en los Estados Unidos, tales como:

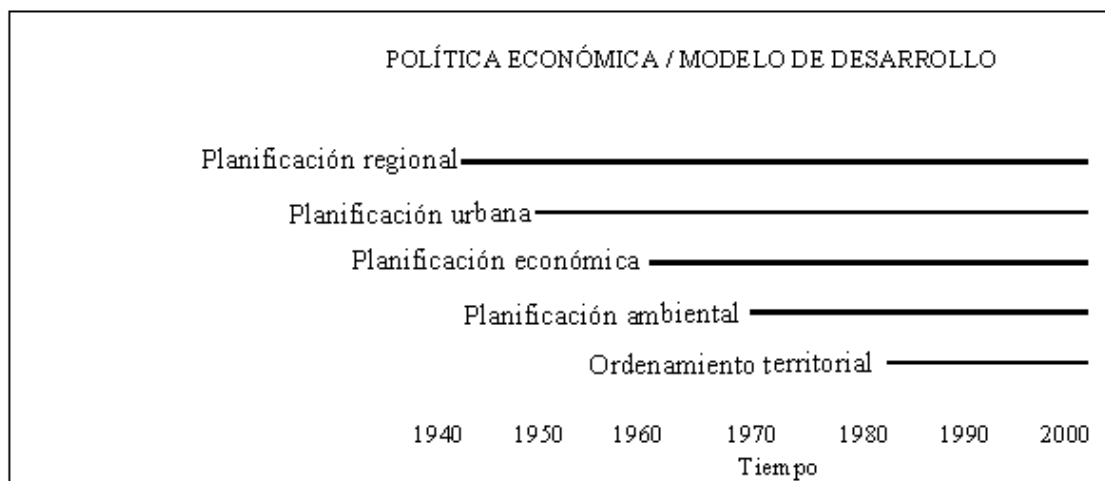
- ✓ Elementos específicos del espacio y la sociedad de EE.UU, ya que es un país diverso y desigual, que aboga por la igualdad de oportunidades para las personas, pero donde la cohesión social y territorial no es un objetivo declarado.
- ✓ El carácter federal de su gobierno, la dispersión extrema de poder y modos de administración.
- ✓ El desarrollo territorial que es siempre y únicamente cualificado de forma económica, estrechamente vinculado al principio de la libre empresa y el desempeño de las empresas, poniendo el énfasis en la competitividad y el hecho de que los objetivos sociales o medioambientales implican el uso más a menudo de soluciones económicas.
- ✓ Sus características y valores que promueven la responsabilidad y la competencia individual, el sentido de la iniciativa y el espíritu empresarial, la movilidad, la búsqueda del consenso, el empirismo, etc.
- ✓ La fuerte participación de los agentes privados con fines de lucro, sin ánimo de lucro, sus prácticas activas tanto de cooperación y asociación, por un lado, y grupos de presión y la investigación por otro.
- ✓ Las relaciones difusas de sus habitantes y sus actores con el territorio, es decir, no hay un sentido de identidad evidente.



Todos los aspectos señalados en el punto, brindan una sucinta pincelada de la cuestión territorial en Estados Unidos de Norteamérica.

### VI.1.2.1 América Latina.

Previo al surgimiento de las políticas de ordenación del territorio, los países latinoamericanos emprendieron diversas opciones de planificación, tanto sectoriales como plurisectoriales, que incidían sobre el territorio. Destacan, en éste sentido, la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la ambiental, las cuales evolucionaron paulatinamente hacia la ordenación del territorio (Massiris, 2002), tal como se observa en la siguiente figura.



**Figura 6.5** Evolución de la planificación sectorial, plurisectorial y territorial en América Latina. Fuente: Massiris, 2002.

En algunos países de América Latina la ordenación del territorio nació ligado o como evolución de la planificación urbana, la planificación ambiental, y el interés por regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, que empieza a tomar importancia desde los años setenta y ochenta, asociado inicialmente al enfoque del "ecodesarrollo", que tuvo una vida muy corta, pues rápidamente fue absorbido por el concepto de "desarrollo sustentable" impulsado a partir del Informe Brundtland "Acción para un Futuro Común" en 1987. (Massiris, 2002)

*"Posterior a este informe y previo a la Cumbre de Río de 1992, los países latinoamericanos realizaron esfuerzos para elaborar una visión de conjunto acerca del problema del desarrollo y el medio ambiente. En efecto, con el auspicio del PNUD y el BID se conformó en 1989 una comisión encargada de elaborar dicha visión para ser presentada en la Cumbre de Río, conformada por representantes de distintos países latinoamericanos". (Massiris, 2002) Dichos países fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela.*



El documento final de la comisión se conoció en 1990, se tituló *Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente*, en el cual, sobre el diagnóstico de la realidad latinoamericana, se proponen las bases para la construcción de la estrategia de desarrollo sustentable. “*Dichas bases las constituyen siete grandes líneas maestras: a) la erradicación de la pobreza, b) el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, c) la ordenación del territorio, d) el desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, e) Una nueva estrategia económica y social, f) La organización y movilización social, y g) La reforma del Estado*”. (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (CEPAL, 1991) citada por Massiris, 2002).

Así pues, en la década de 1990 comienza la formulación de planes de ordenación del territorio en los países latinoamericanos, conjuntamente con el establecimiento de las regulaciones jurídicas, para aquellos países que aún no las tenían. Dichas regulaciones o normativa reconocían la transversabilidad e intersectorialidad de la ordenación del territorio e involucraban elementos de planificación ambiental y urbano-regional, pero no resolvían la necesidad de concurrencia de los planes ambientales, socioeconómicos y urbanísticos, según el ámbito de actuación, presentándose, incluso, situaciones conflictivas, derivadas del hecho de que cada uno de estos planes estaba soportado por normas legales distintas, concebidas independientemente. (Massiris, 2002)

Dentro de las principales conclusiones de Massiris en 2002, se tiene que: en Latinoamérica el ordenamiento territorial en la mayoría de los países, no posee una política nacional sobre la materia (excepto en Venezuela y Colombia); no hay cubrimiento completo de los distintos ámbitos territoriales con planes de OT; ausencia de leyes específicas, reguladora de las acciones de ordenamiento; débil organización institucional para la gestión del OT; la visión prospectiva y participación social son limitadas.

Masiris en 2008, da continuidad al estudio realizado en 2002, para determinar cambios en relación a la política de ordenación del territorio en Latinoamérica, llegando a determinar que el análisis de la gestión territorial realizada revela varias tensiones, cuya superación es un desafío para los gobiernos. Dichas tensiones se vinculan con:

- a) **La articulación de la política de ordenamiento territorial con la política de desarrollo económico y las políticas sectoriales ligadas a ésta.** Los gobiernos están planteando políticas territoriales en las que se integran objetivos de desarrollo y ordenamiento territorial en un marco de fortalecimiento de los poderes locales (descentralización) y de reconocimiento de la diversidad geográfica y cultural, como instrumento para reducir las desigualdades socioeconómicas y territoriales existentes.
- b) **La cohesión territorial de la gestión,** “*implica armonizar el conjunto de políticas públicas aplicadas al territorio (articulación horizontal o multisectorial), así como articular la gestión institucional de los diferentes ámbitos territoriales (articulación vertical o multinivel) y entre agentes públicos y privados*”. Masiris, 2008, p s/n)



- c) **La sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial se relaciona** *“con la conservación, protección, recuperación y aprovechamiento sostenible de recursos naturales, la prevención de desastres y la conservación de patrimonio cultural. Constituye uno de los pilares del desarrollo u ordenamiento territorial sostenible que les da sentido y significado social a estas políticas”* (Massiris, 2008, p s/n), en este caso a la ordenación del territorio.
- d) **La gestión territorial democrática**, es un cuarto aspecto encontrado como débil e incipiente, que debe abordarse a nivel de Latinoamérica, puesto que hay una demanda de participación más activa de los actores locales y regionales en el diseño y ejecución de las políticas con incidencia territorial. *“Aquí, ... los logros en materia de descentralización son decisivos para el empoderamiento de los actores en los distintos ámbitos territoriales de gestión. Actualmente la participación social en la gestión territorial en los países latinoamericanos es débil, como consecuencia de lo anterior, prevalece en la gestión territorial la visión de las instituciones públicas responsables, así como los intereses de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad y aspiraciones y condicionan la acción del estado sobre el territorio”* (Massiris, 2008, p s/n)

Hecho un esbozo de la situación general de Latinoamérica, a continuación, se presentan tres casos particulares.

### **México (Centro América)**

En México, la política de ordenación del territorio se considera como una *“estrategia que se dirige a impulsar el desarrollo social con un enfoque de largo plazo, al reducir las disparidades regionales, compensar a las regiones rezagadas, distribuir jerárquicamente los equipamientos, y aumentar el acceso a las oportunidades de progreso. Asimismo, facilita la concentración de esfuerzos en las regiones con ventajas comparativas de localización, recursos naturales, infraestructura y cadenas productivas consolidadas, en donde resulta más viable impulsar el crecimiento económico, la productividad y el empleo. Contribuye también a la sustentabilidad, propiciando un desarrollo más ordenado, menos disperso; que permita reducir los efectos de ocupación en las tierras agrícolas de buena calidad, en las reservas naturales o en áreas peligrosas; y que propicie un uso racional del agua y de la energía. Se orienta, además, a consolidar una red primaria nacional de enlaces carreteros y de ferrocarriles que articule los corredores más favorables, interconecte los complejos productivos, y garantice la conexión del sistema con los principales puertos marítimos y aéreos del país. Asimismo, se orienta a ampliar y mejorar la capacidad y distribución de los sistemas de energía, información y telecomunicaciones, crecientemente importantes* (Gobierno de México, 2007, citado por Massiris, 2008. p s/n)

Es evidente que, el rol de la ordenación del territorio tiene un fuerte peso en la articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, quedando inmerso dentro del conjunto de políticas sectoriales de desarrollo.



La política nacional mexicana de ordenamiento territorial, se instrumenta básicamente mediante planes que, se caracterizan por el peso que dan a la parte ecológica. Tras varios cambios competenciales, en la actualidad la promoción del Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) en México, queda a cargo del gobierno central por parte de la Semarnat, *“que ejecuta dicha función en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales; dentro de esta se encuentra la Subsecretaría de Planeación, en la que se encuentra el INE, el cual apoya técnicamente a la Semarnat u otras instancias que lo soliciten, a través, de la formulación de metodologías y lineamientos técnicos y científicos para el ordenamiento ecológico, entre otras atribuciones”*. (Poncela, 2013, p196)

El OET es un instrumento normativo básico, sobre el que descansan otros instrumentos de gestión ambiental, tales como el ordenamiento estratégico general del territorio (OEGT), el regional (OERT), el local del territorio (OELT), y el marino (OEM), estas cuatro modalidades de ordenamiento ecológico, cumplen funciones normativas distintas, según su ámbito de actuación. (Poncela, 2013). La otra vertiente de la ordenación del territorio es la planeación urbana, que está normada desde 1976 con la Ley de Asentamientos Humanos; pero *“no existe todavía, en la práctica, una articulación entre dichos instrumentos, ni tampoco entre los distintos niveles de gobierno para la coordinación de las políticas; de la misma forma, se carece todavía de mecanismos para lograr su adecuada gestión”*. (Sánchez Et al. 2013)

Poncela (2013) señala que, en el año 2006, se hizo una reforma a la legislación ambiental mexicana, que otorgó a los municipios la atribución del OET local. Sin embargo, este ha sido un proceso muy lento para llevar a la práctica y la mayor parte de los OET locales han sido promovidos y expedidos por los gobiernos de los estados. Este aspecto no difiere en gran medida del caso venezolano, en relación a la demora para poner en marcha la normativa establecida.

Azuela (2006), citado por Poncela (2013), identifica tres grandes problemas en la gestión del OET; en principio una falta de sustento jurídico en la emisión de programas (planes) u ordenamientos, vinculada a la ambigüedad de sus alcances, al mismo tiempo hay una contravención a la distribución de competencias en materia ambiental y urbana; y por último se interviene con frecuencia en materias federales, cuando se trata de un instrumento de carácter local. El mismo autor establece como sugerencias, discutir los fundamentos metodológicos del OET, para incorporar de manera explícita los procesos de urbanización y la regulación de zonas con recursos naturales estratégicos en la agenda del OET. Atender las sugerencias señaladas permitiría el desarrollo de mecanismos de coordinación entre las instituciones implicadas en el proceso.

Poncela (2013), señala que *“tras el análisis de la legislación mexicana en materia de ordenamiento ecológico, se observa cómo ésta se centra más en especificar el proceso de elaboración de planes que la instrumentación de los mismos”* (p, 212), de allí se deriva parte sustancial del problema de materialización y cumplimiento de la política de OET.



Sánchez, Casado y Bocco (2013), señalan que la ordenación del territorio entre sus características posee que, *“es un proceso concertado y participativo que busca incluir a todos los agente sociales involucrados en el uso, aprovechamiento, ocupación y gestión del territorio, en todas las fases del proceso de ordenamiento: desde la caracterización y el diagnostico territorial, hasta la construcción de la imagen-objetivo a mediano y largo plazo, el diseño del programa y de los mecanismos para su gestión y evaluación periódica de avances”*. (p, 20)

Sin embargo, en la práctica, la aplicación adecuada de las políticas de Ordenación del territorio (OT), constituye un asunto complejo y enfrenta diversos problemas, lo que dificulta alcanzar los objetivos planificados. En México y en América Latina en general, es un proceso relativamente reciente, comparado con procesos similares en Estados Unidos o Europa. (Sánchez, Et al, 2013)

Sánchez Et al, 2013), hacen un análisis de la evolución de la política territorial en México, y señalan que aún y cuando desde la década de 1990 se han dirigido esfuerzos por mejorar las metodologías de formulación de planes, y que hay una mayor cobertura de la política de ordenación a nivel nacional, estatal, regional, municipal y local, logradas por acuerdos entre las instituciones públicas y el sector académico, aún hay desafíos a futuro deben enfrentarse, tales como:

- ✓ *“Incorporar el papel del modelo económico imperante en la comprensión de la realidad territorial compleja.*
- ✓ *Fortalecer la capacidad de integración y síntesis en el proceso de elaboración de los ordenamientos: adoptar conceptos y esquemas de sistemas complejos, que involucren métodos transdisciplinarios.*
- ✓ *Fortalecer los mecanismos de articulación vertical y transversal de políticas, instrumentos e instituciones con incidencia territorial; evitar el tratamiento fragmentado de problemas territoriales, a través de armonizar los Ordenamientos Territoriales locales con los objetivos nacionales y regionales; generar sinergias mediante la adopción de un instrumento único de ordenamiento territorial que incorpore las fortalezas del OET y el OT; evitar celos institucionales, duplicidad de esfuerzos y, en consecuencia, elevación de costos globales para generar los ordenamientos.*
- ✓ *Mejorar la infraestructura de datos espaciales y cartografía a escalas de detalle con continuidad temporal, así como revalorar la información cualitativa, sobre todo al incorporar los aspectos culturales y los procesos históricos que ayudan a la comprensión de la naturaleza de los cambios ocurridos en un territorio, y a comprender las relaciones e interacciones que se producen al interior de dicho espacio, y entre este y otros espacios.*
- ✓ *Profundizar en el diseño de indicadores socioambientales para ser utilizados en el diagnóstico integral del territorio y en la etapa de gestión territorial; en esta última estarían dirigidos a dar sustento a la evaluación periódica de los avances en la aplicación de los ordenamientos.*





- ✓ *Crear mecanismos, diseñar estrategias y conformar grupos técnicamente capacitados para la gestión del OT.*
  
- ✓ *Coadyuvar a incrementar la participación social activa a lo largo de todo el proceso que conduce a la integración de los programas de ordenamiento territorial. Para ello se necesita fomentar una mayor representación de los actores sociales bajo nuevos esquemas de participación en todas las fases del proceso, y fortalecer la generación de espacios y mecanismos de consenso, con el fin de revalorar los saberes locales en el manejo de los recursos naturales y en la generación de alternativas de uso del suelo y ocupación del territorio; asimismo, sería deseable incorporar la participación social en la vigilancia de los procesos de gestión y evaluación de avances en la aplicación de los ordenamientos. En la medida en que la sociedad se siente parte del proceso de OT, en esa medida dicho proceso adquiere mayor legitimidad” (Sánchez, Et al. 2013)*

Al reflexionar sobre los desafíos que se plantean para la OT en México, se evidencia que, a diferencia de los casos evaluados anteriormente, efectivamente es notable una implementación incipiente de la política de OT. Algunos de los desafíos planteados han sido padecidos en otros países y ya están implementando soluciones, tal es el caso de los sistemas de información geográfica diseñados para manejar la infraestructura de datos espaciales a nivel nacional, provincial y hasta municipal; grupos técnicamente capacitados, así como la consideración de los modelos económicos en planes territoriales.

Sin embargo, son comunes las preocupaciones relacionadas con la articulación vertical y transversal de políticas, instrumentos e instituciones con incidencia territorial, así como, la institucionalización y mejora de técnicas y motivación de la participación social en todas las etapas de la planificación del territorio. Con la misma importancia, también se encuentra la debilidad de un sistema de indicadores que permita realizar la evaluación y control de los procesos de planificación y ordenamiento territorial, lo cual está directamente relacionado con la puesta en práctica y efectividad de la política. Todos estos aspectos se relacionan con la gobernanza y gobernabilidad.

### **Argentina (Sur América)**

En Argentina, al igual que para la mayoría de los países latinoamericanos, desde la década de los noventa, se tiene la mirada puesta en el ordenamiento territorial. Sin embargo, se siguen aplicando viejas recetas, con nombres nuevos, pero que en el fondo siguen sin lograr responder a los problemas actuales, a pesar, de la renovación conceptual y metodológica, avances teóricos y cambios en la normativa producidos.

Gudiño (2016), señala que *“las propuestas de planificación siempre han tenido su origen en el Norte y se replican, aunque con un desfase de tiempo en América Latina y son los organismos multinacionales como Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, incluso las grandes ONG’s y nosotros desde las universidades, quienes contribuimos a imponer la*



*moda y terminamos agravando los problemas... Las fuerzas exógenas han sido y siguen siendo las que priman en la organización política, económica y social de América Latina generando territorios altamente dependientes o deprimidos, lo que manifiesta incapacidad para solucionar problemas y para planificar debido a que se adoptan “modelos” aplicables a distintas realidades, sin tener en cuenta las verdaderas demandas del sistema social o los recursos humanos comprometidos, situación que resulta un freno para el desarrollo” (p, 18-19).*

El transitar a lo largo de varias décadas, implementando diferentes tipos de planificación, como la normativa, con un enfoque donde domina la ortodoxia liberal desarrollista, la planificación desde arriba, la planificación física y el urbanismo, la planificación estratégica de visión neoliberal, no ha dado los resultados esperados, pues la mayoría de los casos fracasan, quedando sólo planes impresos en libros sin ser aplicados en la práctica, debido a que no produjeron cambios estructurales relevantes en el territorio y las políticas implementadas no lograron atenuar los problemas territoriales. Ello induce a replantear paradigmas, teorías, metodologías que permitan entender lo que pasa y actuar ajustado a la situación. (Gudiño, 2016)

*“En este contexto, el OT como forma de planificación debe asumir un cambio sustancial, pasar de un ordenamiento tradicional voluntarista, dirigido, centralizado desde el Estado hacia uno coordinado, concertado entre distintos actores, aun cuando sea el Estado el que lidere el proceso... El desafío es paliar los defectos estructurales existentes en el sistema normativo e institucional que impiden racionalizar el proceso de decisiones y acciones requeridas para planificar, como también para hacer frente a las fuerzas de poder que pugnan para que nada cambie o que proponen transformaciones que pueden afectar el bien común”. (Gudiño, 2016, p, 20)*

En Argentina, como país hay una visión federalista que ha sido palpable a lo largo de su historia. Desde su Constitución de 1853, contempla las bases de la República y otorga a las provincias personalidad jurídica y política. El artículo 1, declara que la Nación Argentina adopta un gobierno representativo, republicano y federal, donde la forma de organización administrativa adopta tres niveles: Nación, provincias y municipios, sumando por separado la ciudad de Buenos Aires, como una jurisdicción autónoma. (Gudiño, 2016)

La Constitución Argentina, también dicta normas sobre los presupuestos necesarios para la protección ambiental, así como promover el crecimiento armónico de la Nación y promover políticas diferenciadas para alcanzar el equilibrio, superando el desarrollo desigual de sus provincias y regiones. Estas normas implícitamente refieren a la OT. (Ibidem)

Por otra parte, dicha Constitución establece para las provincias que, cada una dictará para sí una Constitución, considerando el sistema representativo y republicano, tienen la potestad de elegir sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios provinciales sin intervención del Gobierno Federal. Deben asegurar la administración de la justicia, el régimen municipal y la educación primaria, así como también crear regiones para el



desarrollo económico y social, establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, celebrar convenios internacionales, correspondiéndole además el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. (Ibidem)

El artículo 123 de la Constitución establece que, vinculado al régimen municipal, estipula que las provincias deben asegurar la autonomía municipal reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. (Ibidem)

*“Es importante destacar que, si bien la mayoría de las provincias modifican su Constitución adaptándola a los requerimientos de la Carta Magna, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, es decir las de mayor poder político y económico no lo hacen y esto representa un problema serio a la hora de definir los alcances del OT. La Ley de Ordenamiento Territorial Nacional no logra sancionarse porque los proyectos presentados avanzan sobre las competencias provinciales o tienen una mirada solo urbana. Además, no todas las provincias tienen las mismas jurisdicciones administrativas y la mayoría les dan mayor autonomía a los municipios, hecho que debilita el poder provincial y se presta a un clientelismo político con el Gobierno Nacional”.* (Gudiño, 2016, p, 22)

La demora en la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial Nacional, conlleva a que las provincias busquen soluciones a problemas de índole territorial y comiencen a elaborar sus propias normativas de OT. La provincia de Mendoza es la primera en lograrlo, gracias al esfuerzo académico- científico de su Universidad que elabora un anteproyecto avalado por la sociedad en su conjunto y que posteriormente es aprobado por unanimidad en las Cámaras legislativas en mayo del año 2009, sancionado como Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Dicha ley responde a una estructura flexible, incorporando nuevos instrumentos que permitan superar algunos de los obstáculos a los que ve enfrentado el OT, especialmente el referido a la coordinación de acciones en el territorio. (Gudiño, 2016)

Las reformas constitucionales han significado cambios positivos que implican avances en el OT en Argentina, pero finalmente no se concreta en la realidad, motivada a la fragmentación institucional que conduce a la descoordinación, generando distorsiones en las regulaciones y resoluciones. (Ibidem) *“...las negativas expresiones físico-espaciales del desarrollo son correlato –reflejo y causa– de la descoordinación, la sobreposición, los conflictos y/o los vacíos de la gestión pública en sus distintos ámbitos y sectores: entre organismos públicos sectoriales; entre distintos niveles administrativos; entre el sector público y el privado y entre habitantes locales y habitantes externos* (Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, Chile, 2011, citado por Gudiño 2016).

Uno de los desafíos a los que se enfrenta el OT en Argentina y América Latina es introducir mejoras sustanciales en el sistema institucional. *“Se pueden proponer nuevas metodologías de trabajo que ayuden a evaluar los impactos que las actividades humanas generan en el territorio y planificar los usos y forma de ocupación del suelo, pero está comprobado que por más exitosa sea la propuesta no duran en el tiempo ni producen los cambios esperados debido a la*



*permanencia de una estructura administrativa y legal"...La gestión sigue siendo verticalista, compartimentada y rígida, además de actuar a destiempo y trabajar en la coyuntura sin tener en cuenta el corto, mediano y largo plazo. No se planifica y cuando se intenta hacerlo se pone el acento en técnicas de programación económica. Se sigue trabajando sistemáticamente con sectores y solo asistemática, parcial y secundariamente con problemas".*

Gudiño (2016), señala que Rosatti ya para 1998 esgrimía que, la visión totalizadora u horizontal necesaria para planificar el territorio en el que confluyen aspectos sectoriales, entra en conflicto con la división administrativa vertical, (en base a franjas sectoriales salud, vivienda, energía, etc) en que están organizados los organismos públicos

Otro aspecto que afecta la ordenación del territorio argentino es, que la competencia para la elaboración de los planes queda a cargo de organismos que no tienen el poder para coordinar acciones con otros que definen las políticas sectoriales, lo que da paso a improvisaciones e incertidumbre. Si el territorio es sistémico, su régimen institucional también debería serlo. (Gudiño, 2016)

Hoy en día el OT requiere de una forma de organización diferente, motivado a la necesidad de lograr consensos y articular acciones entre el sector público, privado y la sociedad en general, es decir, dar cabida a la diversidad de actores sociales que hacen vida en el territorio. *"Estas afirmaciones se sustentan en trabajos realizados por especialistas en el tema y que son posibles comprobar, por ejemplo, en el caso de Argentina. En este país se inicia en el año 2003 la construcción de una Política de Estado de Desarrollo Territorial, la que a 12 años de su puesta en marcha y a pesar de los esfuerzos realizados no logra avanzar en la gestión del territorio".* (Gudiño, 2016, p, 24)

En aras de intentar dar respuesta a los problemas de gestión del territorio argentino, se crea el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT), conformado por diferentes componentes, vinculados a una estrategia de intervención permanente, cuyo objetivo es articular y gestionar planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y guiar acciones de impacto territorial a nivel nacional, provincial y local. El SINDOT es a su vez, el instrumento operativo, por medio del cual se implementa la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, indicando un modo de intervención capaz de aprovechar oportunidades de desarrollo, obrando a su vez en pro del equilibrio e integración territorial. (República de Argentina- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2016)

Por otra parte, por medio del Plan Estratégico Territorial (PET), también se intentó superar los problemas de competencias entre provincias y municipios, a través de modelos de gestión territorial compartida, con las políticas sectoriales, pero no se concreta, quedando el esfuerzo en el aire y retomando la forma de operar que priva desde hace más de 50 años. Gudiño (2016) señala que, está situación puede atribuirse a que las escalas de trabajo provincial y municipal son diferentes, por tanto, interfiere en la coordinación de los niveles u oficinas de una institución con injerencia en el tema.



Otro ente creado en pro de gestionar el territorio es el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica (SIVAT), encargado de generar información necesaria para la planificación, articula y gestiona las relaciones entre los actores y asiste en términos técnicos, metodológicos y económicos. Se hace el énfasis en que los actores, recursos e instrumentos no podrán funcionar como se hizo en el pasado, es decir, basado en una dotación exacta de dinero, una base de datos o una biblioteca especializada, sino que deberá construirse una red de actores e instituciones vinculadas (gobierno nacional, provincial, municipios, universidades, ONGs, empresas, gremios, sindicatos, organismos de cooperación internacional, etc), para fomentar y consolidar por medio de diversos mecanismos de asociación y cooperación las actividades de:

- *“Generación, intercambio y difusión de información territorial.*
- *Creación y transferencia de recursos económicos.*
- *Desarrollo y difusión de nuevos conocimientos, ideas y metodologías innovadoras en términos de desarrollo territorial.*
- *Prestación y obtención de asistencia técnica específica.*
- *Adquisición de nuevas capacidades vinculadas al desarrollo territorial.*
- *Articulación de actores y gestión de procesos”.* (República de Argentina- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2016, p, s/n)

Otro instrumento de gestión necesario en el territorio está relacionado con la normativa. En éste sentido, en Argentina *la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, deberá definir las normas de intervención territorial, la distribución de competencias entre la Nación, las provincias, los municipios y entidades territoriales de la sociedad y las modalidades de intervención de cada actor.* (República de Argentina- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2016, p, s/n)

Pese a los esfuerzos hechos para mejorar la gestión del territorio argentino, debido a la existencia de intereses diversos, la falta de comunicación y participación no se consigue promulgar dicha Ley, por lo que permanece un marco legal disperso que no ayuda a definir y articular las competencias jurisdiccionales y políticas sectoriales. La sinergia generada entre comunidad e instituciones inicia el camino hacia la gobernanza y la construcción de una verdadera política de Estado, sin embargo, el proceso no logra afianzarse debido a la pérdida de liderazgo, la permanencia de estructuras de poder en el propio Estado y la existencia de fuerzas de intereses que pugnan para que nada cambie. (Gudiño, 2016). *“La ausencia de la Ley contribuyó a desarticular al país, aumentar los costos financieros, políticos y administrativos, vinculados con el territorio, y a limitar las bondades de la descentralización en la prestación de servicios, entre otros problemas”.* (República de Argentina- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios)

La Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que aún no ha sido promulgada, contempla el OT *“como política del Estado y plantea la necesidad de consolidar la gobernabilidad*



*y los mecanismos de educación, información, integración y participación a través de publicidad, acciones de amparo, consultas y audiencias públicas. Centra la atención en la gestión al considerar al OT como procedimiento administrativo y optar por un modelo de gestión innovador sustentado en la conformación de un sistema interinstitucional de coordinación y decisión en el que deben participar los diferentes actores implicados. Incorpora además instrumentos jerarquizados conforme a las competencias jurisdiccionales y existencia de distintas escalas geográficas, como también propone la conformación de un sistema de información territorial provincial, de acceso público y gratuito e instrumentos de seguimiento y control y otros que permiten la captación de recursos y canalización y direccionamiento de la inversión con el propósito de recuperar plusvalías y promover o desalentar actividades en el territorio según criterios de equidad y sostenibilidad". (Gudiño, 2016, p, 25)*

Vale señalar que el modelo territorial "Argentina 2016" considera cinco aspectos fundamentales:

- 1. "Desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio argentino.*
- 2. Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales, sin necesidad de abandonar su región de origen.*
- 3. Alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio, para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo.*
- 4. Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.*
- 5. Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país." (República de Argentina- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2016, p, s/n)*

Al observar los aspectos fundamentales del modelo territorial "Argentina 2016", se hayan puntos de encuentro con aspectos de la investigación doctoral, tales como, la identidad territorial, la participación en la gestión democrática del territorio, aunado al desarrollo humano y local, lo cual induce a pensar las similitudes existentes con Venezuela, en cuanto a la gestión territorial se refiere.

En Argentina, específicamente en Mendoza, se encuentra un caso especial de OT elaborado por el sector científico y liderado por la Universidad Nacional de Cuyo, porque incorpora nuevos instrumentos y pone énfasis en la gestión, la coordinación y participación, al punto que en el plan se identifican diversos tipos de instrumentos: *"de ordenamiento territorial o planificación, económicos, de gestión, ejecución, coordinación y complementación, y de control para el seguimiento y evaluación del plan, los que deben ser ejecutados en forma coordinada entre instituciones centralizadas, descentralizadas, municipalidades y organizaciones de la Sociedad Civil". (Gudiño, 2016, p 29)*

El análisis crítico e interpretativo realizado Gudiño (2016), indica que las estrategias para el siglo XXI, deben concentrar los esfuerzos en primera instancia en lo político y luego en





lo técnico porque de nada vale esforzarse en tener buenos planes si luego no pueden ser aplicados. También deben dirigirse estrategias para transformar al Ordenamiento Territorial en una verdadera política de Estado, para que funcionen como un marco de acción que proporcione una relativa estabilidad y coherencia en la formulación de las políticas públicas; lograr coordinación interinstitucional y asegurar en el largo plazo la aplicación de instrumentos territoriales (planes, programas, proyectos), económicos y de gestión.

Todo ello, está directamente relacionado con el grado de institucionalidad y gobernabilidad que se alcance para poder regular acciones en el territorio y definir nuevos modelos de gestión, como también, con mecanismos de participación más efectivos que ayuden a producir cambios estructurales en la actual administración. (Ibidem)

Si esto no se consigue, los cambios que se necesitan operar en la gestión no serán efectivos y los planes de Ordenamiento Territorial seguirán mostrando dificultades para su aplicación. A su vez los mismos planes deben incorporar instrumentos que permitan ponerlo en marcha, ejecutarlo, hacer el seguimiento y control de las propuestas de acciones, programas y proyectos

*“El gran desafío es construir gobernanza, entendiendo a la misma como un proceso de participación ciudadana en la cosa pública, lo que llevará a incorporar en la práctica diaria nuevos hábitos, valores y principios para producir en el largo plazo, cambios culturales en la manera de gestionar y planificar el territorio”. (Gudiño, 2016, p 32)*

**Comentarios. Una vez abordados algunos casos de ordenación y gestión del territorio a nivel de Europa y América, se tiene que:**

- En Europa, en principio desde hace décadas y marcados especialmente por la destrucción de sus territorios, producto de las acciones bélicas de las guerras mundiales, se emprendieron acciones contundentes para la reconstrucción y organización del territorio.
- Posteriormente, el marco estructural de la Comunidad Europea, arropa a sus países en relación a políticas de cohesión y desarrollo territorial, por lo que se eleva y refuerza la política, intentando abordarla de forma unificada para el bloque, aun cuando, cada país tiene su propia normativa, y con la posibilidad además de que, dentro de cada uno de ellos según su división administrativa, existan diversas leyes de ordenación del territorio.
- En ambos casos Europa y América, a lo largo de los años ha habido cambios en relación a los tipos de planificación asociados a la OT, pasando de la normativa a procesos más estratégicos y acordes a las realidades existentes en cada territorio y a los modelos de desarrollo alternativos, los cuales están en cambio constante. Se ha dado espacio a la flexibilidad



- La ordenación del territorio, parece decantar y consolidarse al menos desde hace unas décadas y hasta el momento, hacia ámbitos de acción local con el enfoque endógeno implícito, pues ello favorece su gestión.
- La perspectiva de la ordenación del territorio se modifica y tiende a convertirse en un mecanismo de coordinación de las políticas de desarrollo sectorial, es decir en lo económico, social, cultural, deportivo, educativo, formativo, de protección del medio ambiente, empleo y de mejora de la calidad de vida.
- Tanto en Europa como en América, se presentan problemas para la gestión del ordenamiento territorial. Han atravesado por diversas etapas, entre ellas cambios y ajustes en las modalidades de planificación. Sin embargo, hoy día los problemas se vinculan a la implementación y puesta en práctica de la OT, así como al seguimiento y control, a lo que **Europa ha respondido diseñando e implementado algunos métodos para intentar solventar, entre ellos indicadores de gestión, plataformas tecnológicas de sistemas de información geográfica y estadísticos, observatorios territoriales, informes periódicos, participación de diversos actores, formulación y modificación de la ley o normativa establecida**, mientras que a nivel de Latinoamérica prevalecen dichos problemas, excepto por algunas experiencias dispersas.
- Es común observar en los casos abordados, la debilidad existente en la gestión de OT para coordinar y cooperar entre los niveles administrativos vertical y horizontal. Hoy en día todo ello se relaciona con la gobernanza y las formas de participación de los diversos actores. Por ello, a nivel de europeo se pone énfasis en la gobernanza de los territorios.
- Otra dificultad vinculada a la gestión, se relaciona con la normativa existente y la falta de claridad sobre la participación y competencias de los actores y entes relacionados con la OT, teniendo en cuenta además la estructura institucional verticalizada que domina.
- A efectos de proponer un sistema de gestión del territorio, que procure mejorar la coordinación y cooperación, así como, las relaciones verticales y horizontales es necesario considerar el marco político (Estado- Nación), los modelos jurisdiccionales, sus respectivas competencias, el modelo de desarrollo adoptado, las formas de gestión del territorio. *“Estas son condiciones básicas que definen la metodología a adoptar y los instrumentos más apropiados a utilizar, como también el grado de eficiencia y eficacia a alcanzar y su permanencia en el tiempo”.* (Gudiño, 2016)

Junnyluz Méndez Sánchez



## **VI.2 Propuesta para la Gestión del Desarrollo y Ordenación del Territorio.**

Llegado este punto de la investigación, el esfuerzo se centra en ofrecer una propuesta de gestión para el desarrollo y Ordenación del Territorio, sobre la base de los resultados encontrados y desde la perspectiva de la gobernabilidad, más que de la territorialidad, pues es allí en donde se encontraron los mayores inconvenientes, demostrando cierta la hipótesis planteada en ese sentido, es decir, que la gobernabilidad influye sobre la gestión y puesta en práctica de la política de ordenación del territorio y por tanto, en su desarrollo.

Considerando los resultados del caso de estudio en la investigación, así como, el producto de estudios e investigaciones de experiencias y la gestión de la ordenación del territorio en otros países (punto VI.1), se observa que, la gobernanza y en consecuencia la gobernabilidad, como resultado del ejercicio de la primera, son problemas latentes en diversas latitudes, a los cuales se dirigen esfuerzos constantes para buscar soluciones.

En este sentido, a continuación, se expone una propuesta de gestión del desarrollo y ordenación del territorio. Dicha aportación, está estructurada en varios puntos. El primero es un proceso metodológico, marco que permite determinar niveles de gobernabilidad de los territorios en ámbitos locales, que derivan resultados que se convierten en recomendaciones y acciones. En el segundo punto, se abordan otros aspectos complementarios necesarios para mejorar los niveles de gobernabilidad, en el caso de estudio específico que ocupa esta investigación, pero que, puede considerarse como referencia para otros casos. En principio se explicará la metodología empleada para abordar este capítulo.

### **VI.2.1 Metodología empleada para validar resultados y formular la propuesta de gestión de ordenación y desarrollo del territorio, sobre la base de la gobernabilidad.**

Los resultados obtenidos de los valores de territorialidad y gobernabilidad en los cinco municipios de estudio, en el Estado Mérida, Venezuela, se aproximan a lo que realmente pasa allí. Para formular una propuesta de gestión, se consideró pertinente tener mayor certeza, validar de alguna manera los resultados y generar ideas de acción sobre aspectos que debe contener la propuesta. Para ello, se realizaron 7 entrevistas semiestructuradas a especialistas merideños, sobre la base de un cuestionario formulado previamente (anexo 3), una presentación del trabajo y resultados de la investigación; el número de entrevistas se corresponde con los especialistas que han participado previamente en el equipo Ad hoc y el panel de expertos, son conocedores del tema, de la investigación y de la realidad del área de estudio.

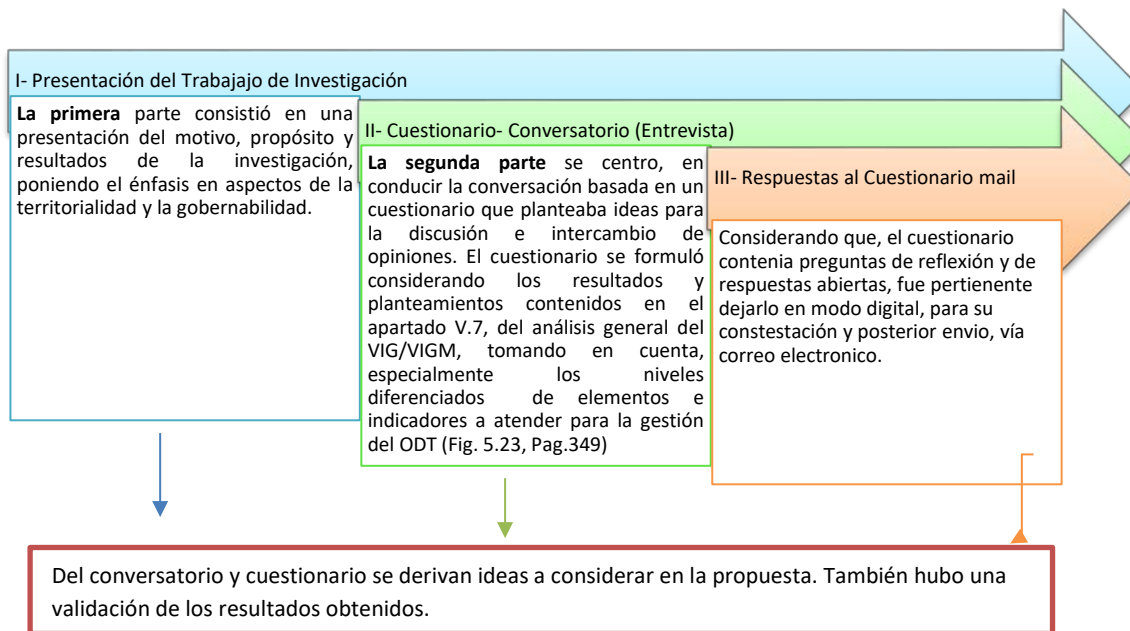
Dicha actividad se realizó directamente en Mérida, entre octubre y noviembre de 2016. La metodología diseñada en principio para tal fin, fue un taller de trabajo, en donde se presentaría por medio de una exposición la investigación y sus resultados, con la intención de generar la discusión, validar si los resultados se aproximan a la realidad, por medio de la técnica *lluvia de ideas* (*Brainstorming*), ideal para trabajar en grupos de forma



interactiva y concebir a través del consenso propuestas (Pérez, 2000) , a las debilidades y fortalezas presentadas para la gestión del territorio y su desarrollo.

Estaba previsto realizar el taller en el Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales de la Universidad de Los Andes en Mérida-Venezuela, en donde se invitarían diversos actores, relacionados con la ordenación y gestión de la ordenación del territorio (funcionarios, miembros de la academia, comunidad organizada, asociaciones de interés, otros), así como aquellos actores que intervinieron en la primera fase del levantamiento de información. Sin embargo, circunstancias ajenas al control propio, la dinámica álgida del día a día en la Universidad, revestida de protestas constantes ante las decisiones y actuaciones del gobierno central, así como la situación similar del país, fueron motivos para desistir de este procedimiento. La realización del taller era la técnica ideal prevista.

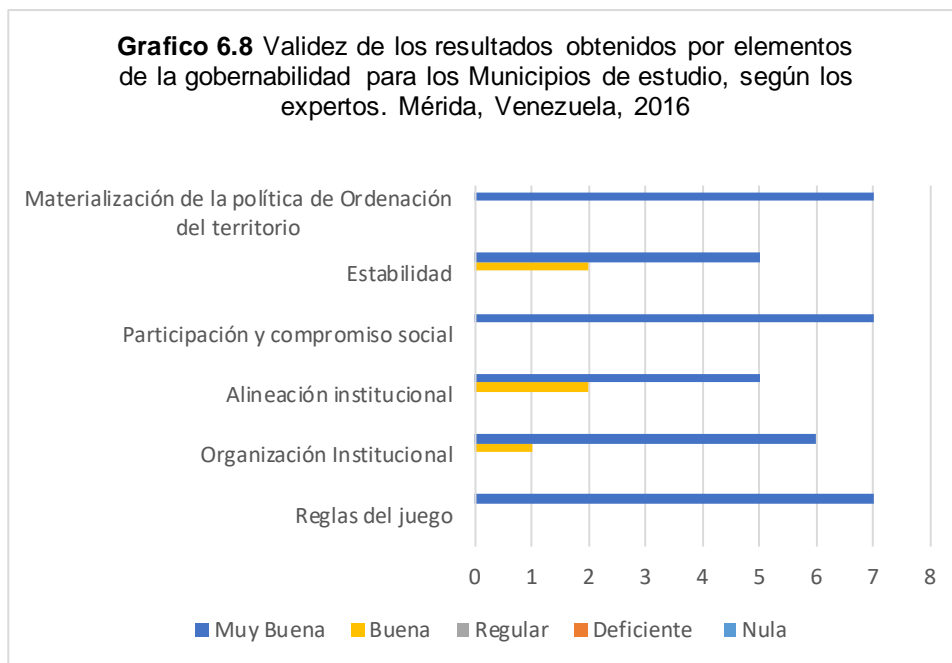
Ante el revés explicado, se reformó la técnica, haciendo uso de la entrevista en profundidad semiestructurada (Katayama, 2014) para generar respuestas abiertas y opiniones en torno a los tópicos de la gobernabilidad encontrados en los resultados. Se logró el contacto y colaboración de 7 expertos de la realidad merideña, que participaron en la primera fase de levantamiento de información, en el equipo Ad hoc y panel de expertos; se fijaron días de visita, puesto que se requería de al menos dos horas de trabajo. El procedimiento fue el siguiente:



**Figura 6.6** Procedimiento de recolección de información para la propuesta. Fuente: Elaboración propia.



Dentro del conjunto de puntos abordados durante la entrevista, se encuentra: *Señale según su criterio y conocimiento del área de estudio, la validez del resultado obtenido por elemento, comparándolo con su semejanza al comportamiento en la realidad.* Los resultados obtenidos son los siguientes:

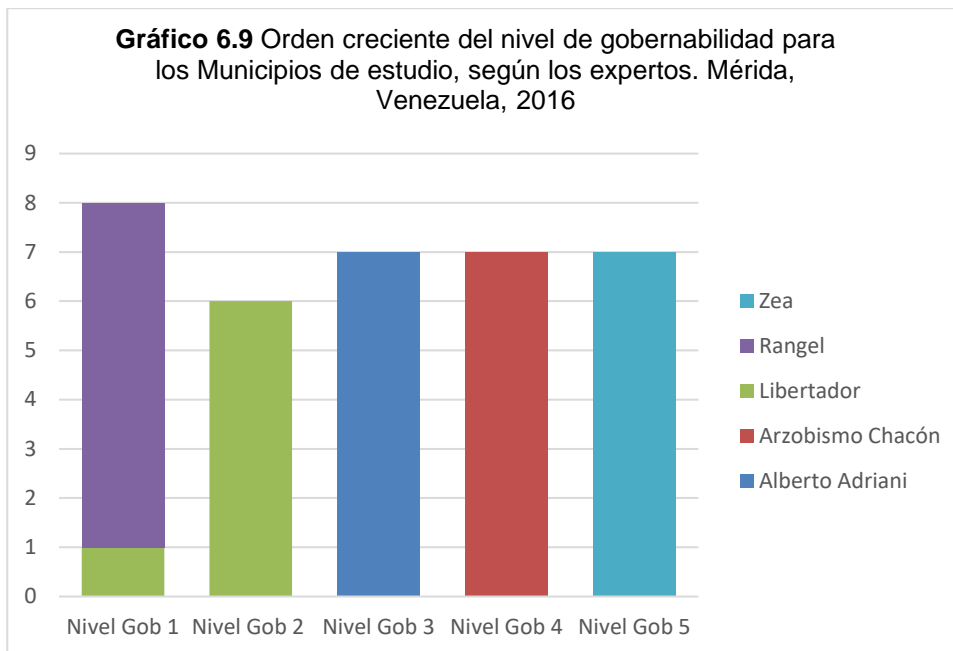


Fuente: Entrevistas. Elaboración propia.

En el gráfico 6.8, se observa el nivel de coincidencia entre los 7 especialistas para señalar que los resultados obtenidos tienen predominantemente una validez muy buena a buena, es decir, que los resultados del comportamiento de los elementos, son consistentes y reflejan lo que ocurre en la realidad. Conviene señalar que esta pregunta se realizó una vez expuestos y discutidos los resultados de la investigación.

Otro aspecto tratado en la entrevista con los expertos fue que, se les pidió que *ordenaran en orden creciente los 5 municipios de estudio, considerando su nivel de gobernabilidad*; los resultados obtenidos por 6 de los especialistas coinciden totalmente con los del trabajo, sólo un especialista difirió entre los dos municipios que tienen los valores más bajos, aunque converge en que son Libertador y Rangel, para él no hay diferencia (gráfico 6.9).

Los expertos expresaron que los resultados efectivamente retratan la realidad, dejando ver dónde hay las debilidades de gestión. Este procedimiento también permitió validar la metodología empleada, producto del método científico, el ensayo y error.



Fuente: Entrevistas. Elaboración propia.

Las entrevistas han generado un conjunto de ideas para la gestión, algunas de ellas sólo señaladas, otras argumentadas o descritas, todas enfocadas en mejorar aspectos de la gobernabilidad que resultaron débiles en el caso de estudio. A continuación, se muestra una tabla con las respuestas de las entrevistas presentadas de forma general, la mayoría de ellas suelen ser comunes entre los expertos.

Actualización de la normativa de OT	Gobiernos abiertos
Revisión de organigramas de funcionamiento de las alcaldías.	Prevalencia de principios democráticos y descentralización
Redefinición y claridad de competencias en OT entre nivel horizontal y vertical	Programa de capacitación de gestores para implementar la política de OT
Compatibilización de leyes	Bases de datos robustas
Seguimiento y control	Modernización y simplificación de trámites/ SIG
Definición de alcances de la participación	Presupuestos participativos
Programa de sensibilización social para la OT	Voluntad política
Control ciudadano	Articulación institucional horizontal y vertical
Claridad de los alcances de la participación	Identificación de fuentes de financiamiento
Control de la corrupción	Nuevo contrato social
Establecimiento de sanciones frente a incumplimientos.	Sistema de indicadores de gestión e impacto territorial

Seguidamente se presenta la propuesta de gestión, se divide en dos secciones: la primera referida a la metodología usada en la tesis para determinar niveles de gobernabilidad y la segunda, acciones específicas, considerando las ideas producidas en las entrevistas, todo ello en pro de mejorar la gestión de la ordenación y desarrollo del territorio en el caso de estudio.





## **VI.2.2 Propuesta Metodológica Guía para Determinar Valores Integrales de Gobernabilidad (VIG) con fines de mejorar la gestión de la ordenación y desarrollo del territorio.**

Cada territorio tiene características propias en cuanto a sus aspectos físico naturales, socioeconómicos y políticos institucionales, por tanto, si el propósito es ofrecer aportes para la gestión del ordenamiento y desarrollo del territorio sobre la base de la gobernabilidad, debe determinarse cómo es la gobernabilidad en ese territorio, que debilidades y fortalezas existen, y a partir de allí, generar acciones favorables y ajustadas a la realidad de ese territorio. Esta razón conlleva a proponer una metodología marco considerando la usada en la investigación, y lleva por nombre Valores Integrales de Gobernabilidad (VIG).

Existen métodos elaborados, comprobados por importantes instituciones tales como el Banco Mundial (2009, 2014) y el Programa para Las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016) a escala internacional, por sólo nombrar algunas, que cada día evolucionan y perfeccionan métodos para determinar niveles de gobernabilidad. Sin embargo, también es cierto que tienen una gran cantidad de indicadores que no están disponibles para todos los territorios, lo que repercute en los resultados y aún más en su implementación. Esta situación es propia de aquellos territorios en donde el seguimiento y evaluación es nulo o incipiente, siendo un ejemplo de ello es el caso estudiado. Por otra parte, los objetivos de la investigación centrados en la gobernabilidad para gestión del territorio, demandaron de un ajuste metodológico.

Durante el desarrollo de la investigación, uno de los inconvenientes fue la disponibilidad de información para aplicar una metodología ya estructurada de gobernabilidad; no obstante, cabe destacar que el conocimiento de los principios de las metodologías señaladas, permitieron comprender la esencia, para ajustar, formular e implementar una metodología propia, acorde a la información disponible.

Consideramos que la metodología formulada y adaptada en este trabajo para hallar niveles de gobernabilidad, permite llegar a resultados que *retratan la realidad presente del territorio estudiado*, y con ella pueden realizarse análisis tendenciales y prospectivos, para generar propuestas y acciones en dicho sentido, en otras palabras, acciones que desde el análisis de la gobernanza y para la gobernabilidad, pueden apuntar a mejorar la gestión de la ordenación y desarrollo del territorio.

### Aspectos previos a tener en cuenta para el uso de la metodología

- a) ¿Cuál es el propósito de la metodología? Generar un diagnóstico de la realidad, en relación a la gobernabilidad para la gestión de la ordenación y desarrollo del territorio, que será expresado acorde a un rango de niveles de gobernabilidad, presentando a su vez, resultados de los puntos débiles y fuertes encontrados, que pueden aprovecharse para generar nuevas herramientas y soluciones a contextos generales y específicos.
- b) ¿Quién puede hacer uso de la metodología? Está dirigida a todas las partes interesadas (actores) en ámbitos territoriales locales o nacionales, comprometidas con



el fortalecimiento de la gobernanza y gobernabilidad para la implementación de la política de ordenación del territorio y su desarrollo.

- c) ¿Qué actores pueden participar en la implementación de la metodología? agentes de dirección, de la administración local, funcionarios públicos vinculados a la política de ordenación del territorio según normativa vigente, organizaciones de la sociedad civil (asociación de productores, comerciantes, emprendedores, grupos culturales), comunidades organizadas (asociaciones de vecinos, comunas, otras), organizaciones no gubernamentales (ONG), expertos en la materia, universidad, sociedad en general, otros. Sería oportuno contar el apoyo de agencias de cooperación multilateral y medios de comunicación.

*“Las relaciones entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad determinan cómo se actúa y cómo se prestan los servicios. Por lo tanto, la gobernabilidad es mucho más que el gobierno o “el gobierno correcto” y determina la manera de planificar, gestionar y regular un servicio o grupo de servicios dentro de un conjunto de sistemas políticos, sociales y económicos”. (PNUD, 2016, p 5)*

- d) ¿Qué tipo de información se necesita? Puesto que, ésta es una metodología ideada para aquellos territorios en donde es difícil encontrar información disponible, básicamente la información a considerar será obtenida mediante trabajo de campo, sobre evidencias basadas en hechos (documentos normativos sobre ordenación del territorio y competencias institucionales, su desempeño, capacidad organizativa y de gestión); evidencias basadas en percepciones de varias fuentes mediante trabajo de campo (encuestas o entrevistas a individuos, sesiones en grupo, consulta a expertos, instituciones, otras), y en caso de estar disponibles datos estadísticos e índices. Es oportuno señalar que, los datos de gobernabilidad local, pueden obtenerse de forma directa, es decir, datos primarios que se generan específicamente para los indicadores propuestos.

### Pasos para la comprensión e implementación de la metodología

- 1) Gobernabilidad- elementos – indicadores.** Para poner en práctica la metodología es crucial comprender lo que se entiende por gobernabilidad, para que, a partir de un concepto manejable y digerido, en el que se identifiquen los elementos que la conforman, se aborde el proceso con claridad, ello conducirá, a reconocer las características de los elementos que serán los indicadores sobre los cuales se buscare la información. El indicador es un instrumento de medida, que proporciona datos útiles para establecer relaciones entre la gobernabilidad y la gestión de la ordenación del territorio en ámbitos locales.

Existen diversas definiciones de gobernabilidad y seguro seguirá evolucionando el concepto, sin embargo, la esencia permanece. Los interesados en llevar a cabo la metodología pueden proponer su propia definición, teniendo conocimiento sobre el



contexto teórico del asunto, pero para éste caso, se presenta la formulada en la investigación y a partir de ella se derivan los elementos e indicadores.

El cuadro 6.1 presenta de manera resoluta una forma de comprender la metodología e implementarla en una primera fase:

- ✓ Allí se tiene en un primer parte la definición de la gobernabilidad, en donde se resaltan con diversos colores los elementos u aspectos que la componen.
- ✓ Dichos elementos son separados en una segunda parte para una mejor visualización.
- ✓ Un tercer segmento señala los indicadores y la forma de buscarlos. El segmento de los indicadores está conformado por filas de colores, que se corresponden con los colores de los elementos, es decir, que cada fila de color señala un indicador, correspondiente al elemento señalado en el mismo color.
- ✓ A la margen derecha de las filas de colores, hay unas columnas que indican la gran categoría de agrupación a la que pertenecen (resultante de la investigación), es decir normativa, gobernanza y gobernabilidad, pues estos tres aspectos entre sí comprenden la gobernabilidad. La tercera sección también señala cómo buscar el indicador, que se refiere a la técnica que puede usarse y la valoración por rangos que se les puede otorgar.

Es posible que los elementos e indicadores cambien según el criterio e interés particular a evaluar en la gobernabilidad de un territorio. También es posible que, dependiendo de la accesibilidad a la información, se cambien o se incluyan más indicadores que sean válidos para evaluar aspectos de la gobernabilidad. En ese caso, los nuevos indicadores, deberían someterse a la evaluación de un panel de expertos para validar su pertinencia.

**2) La búsqueda de información, instrumentos, aplicación.** Una vez, se hayan elegido los indicadores, se procede a diseñar el instrumento de recolección de información. Se sugiere que para aplicar el instrumento se use una entrevista semiestructurada y/o un cuestionario (recordar que anteriormente, ya se han seleccionado o identificado los actores a los que se aplicará en instrumento).

El cuadro 6.1 señala cómo buscar y obtener el indicador. La entrevista y el cuestionario son dos técnicas que pueden combinarse. Si se busca información puntual debe construirse un cuestionario para dar respuestas a los indicadores. En vista de que el tema de la gobernabilidad, no resulta cotidiano y son diversos los actores que pueden intervenir para brindar la información, es oportuno hacer preguntas claras que dirijan hacia respuestas que proporcionen información del comportamiento de los elementos de interés. Por tal motivo, se recomienda, que el cuestionario se realice y sea aplicado a modo de entrevista, para mantener la línea de datos e información necesaria. Además, las entrevistas semiestructuradas generan un plus de información único que permite complementar y armar el escenario de la realidad estudiada. En muchas ocasiones



Cuadro 6.1 Gobernabilidad- Elementos e Indicadores.

<p><b>Gobernabilidad</b> es la expresión de gestión y puesta en práctica de las políticas públicas, de la cual se encarga el Estado, en su ejercicio de gobierno por medio de un conjunto de instituciones y actores sociales con un buen nivel de <b>organización, claridad de competencias, funciones y atribuciones</b>, disponibilidad a <b>consensos</b>, a instrumentos y mecanismos de gestión para un <b>ejercicio eficiente, transparente, comunicado y democrático</b>, bajo la ética administrativa y el sentido de la <b>participación activa y compromiso social</b> en razón de <b>logros de bienestar, calidad de vida y desarrollo de ntro del territorio</b></p>			
<p><b>Elementos:</b> Normativa, Organización Institucional, Legitimidad, Alineación entre instituciones, Participación y compromiso social, Estabilidad, Materialización de la política de Ordenación del Territorio</p>			
<b>Indicadores</b>	<b>¿Cómo buscarlo?</b>		
2- Decretos	Pregunta directa a formular en cuestionario o entrevista	Normativa	
3- Nº actores que conocen la norma			
4- Nº Actores que desconocen la norma			
5- Competencias en OT de los actores identificados	Pregunta directa a formular en cuestionario o entrevista, usando la tabla siguiente	Gobernanza	
6- Coordinación Institucional			
7- Vulnerabilidad Institucional			
8- Nivel de confianza en las instituciones con pertinencia en el diseño de acciones que se derivan de la política de OT.			
9- Nivel de confianza en las instituciones con pertinencia en el financiamiento de acciones que se derivan de la política de OT.			
10- Nivel de consenso entre actores, en relación a la política y gestión de la OT.			
11- Nivel de disenso entre actores, en relación a la política y gestión de la OT.			
12- Nivel de conflicto entre actores, en relación a la política y gestión de la OT.			
13- Nivel de participación de los actores en el diseño de acciones de intervención sobre el territorio.			
14- Nivel de participación de los actores, para la puesta en práctica de la política de ordenación del territorio.			
15- Nivel de participación de los actores para hacer el seguimiento y evaluación de la política de ordenación del territorio.			
16- Nivel de <i>seguridad política*</i> (grado en que las instituciones y medidas de gobierno, aseguran el desarrollo de la política de ordenación del territorio)			Rangos  Deficiente ≤ 25%  Regular ≥ 26 % ≤ 50%  Bueno ≥ 51% ≤ 75 %  Muy Bueno ≥ 76%
17- Nivel de <i>seguridad jurídica**</i> (grado de certeza del derecho de que, la política de ordenación del territorio se hará de acuerdo a los procedimientos y conductas legales establecidos)			
18- Nivel de seguridad económica (grado de certeza en que no se registrarán variaciones de importancia presupuestaria, que repercutan en la ejecución y puesta en práctica de las acciones derivadas de la política de ordenación del territorio)			
19- Número de Municipios que han formulado su plan de ordenación del territorio (POT).	Pregunta directa a formular en cuestionario o entrevista		
20- Número de Municipios que han sancionado su POT			
21- Número de Municipios con oficinas de gestión de OT			
22- Porcentaje de ejecución de las acciones contempladas en los POT			
23- Nivel de impacto territorial que han tenido las acciones ejecutadas		Preguntas con rangos	

Fuente: elaboración propia 2017. \*\*Definiciones basadas en Arnoletto (2007) modificadas de acuerdo a la noción de propósito de la investigación.



ambos métodos se combinan con las entrevistas abiertas, en función de la disponibilidad del interlocutor. Son diversos los autores que han escrito sobre los métodos y técnicas de recolección de datos, y que pueden consultarse.

Las preguntas a formular deben ser directas, estructuradas y con posibilidad de explicación, para tener la mayor información de primera mano, evitando hacer conjeturas por parte del investigador sobre el porqué de las respuestas. Se debe tener en cuenta el cuadro 6.1 que señala rangos de valoración de los indicadores, pues facilitará el manejo de los datos e información.

A continuación, se presenta una batería de preguntas para el levantamiento de información de los elementos de normativa, coordinación institucional, legitimidad a modo de ejemplo para la formulación de cuestionarios.

- **Normativa**

a) ¿Conoce la norma que rige para su Institución en relación a la ordenación del territorio (OT)?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

- **Organización Institucional / Legitimidad**

a) ¿Sabe cuáles son las competencias del organismo que representa, en los procesos de ordenación del territorio? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_. En caso de ser afirmativa la respuesta, ¿Cuáles son las competencias?

Coordinación\_\_\_\_, Formulación\_\_\_\_, Aprobación\_\_\_\_, Ejecución\_\_\_\_,  
Financiamiento\_\_\_\_, Control\_\_\_\_, Evaluación\_\_\_\_, Actualización\_\_\_\_,  
Otra(s)\_\_\_\_\_

b) ¿Existe coordinación institucional para llevar adelante la política de ordenación del territorio?

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_. ¿Por qué?, ¿Quiénes participan coordinadamente?

c) ¿Desde el punto de vista institucional, cuál es la vulnerabilidad de su organismo en relación a la puesta en práctica de la política de OT?

d) ¿Cuál considera es el nivel de confianza en su institución, para el diseño de acciones que se derivan de las necesidades y corregirlas por medio de la política de OT?

Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_

¿Por qué? \_\_\_\_\_

e) ¿Cuál es el nivel de confianza en su institución, para el financiamiento de acciones que se derivan de la política de OT? Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_

Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

Paralelo al proceso de construcción del cuestionario, es oportuno tener en cuenta que debe hacerse una exposición de motivos del porqué del cuestionario y la entrevista, señalando el objetivo y propósito del estudio de la gobernabilidad. La función de ello, es proporcionar información al entrevistado, para ubicarlo en el contexto y hacerle saber la importancia de su aportación de información.



Para la aplicación del cuestionario/ entrevista, debe realizarse un contacto previo con los actores identificados para el estudio, con el propósito de confirmar su disponibilidad, acordar tiempo y día. Dicho contacto puede hacerse vía telefónica y por correo electrónico, lo que agiliza el proceso. La aplicación de la entrevista ha de hacerse preferiblemente de forma individual para evitar contaminación de respuestas.

Es importante que dentro de los actores identificados haya representación de sectores, públicos, privados, comunidad organizada, asociaciones civiles para que los resultados no sean unidireccionales, sino que, recojan la perspectiva de la realidad de todos los agentes del territorio de estudio; el número de entrevistas dependerá del número de actores identificados que tienen pertinencia con la ordenación del territorio, la escala de trabajo, las condiciones y disponibilidad a cooperar. Hay métodos que determinan cuantas entrevistas son necesarias, en estos casos no se considera la población total, pero sí el número de agentes vinculados a la ordenación del territorio.

**3) El procesamiento de la información.** Una vez aplicados los cuestionarios / entrevistas, debe hacerse la recopilación y tabulación de la información, que expresará los resultados. Hasta el momento se tiene la información de modo cualitativo. En éste tipo de estudios es conveniente convertirlos en cuantitativos, métodos de procesamiento validados que permitan reflejar claramente la situación, así como, otorgar confiabilidad a los resultados.

Como ya se ha expresado anteriormente, la gobernabilidad está integrada por varios elementos. Debe considerarse como punto fundamental para determinar los valores de gobernabilidad, que cada uno de los elementos que la comprenden pueden tener un peso de actuación específico según sea el contexto y condiciones del territorio bajo estudio. Por ejemplo, es posible que en un territorio el problema sea la normativa, sin embargo, otro puede tener una buena normativa, pero no hay participación y compromiso social, por tanto, a efectos del desempeño de la gobernabilidad cada uno tendrá un peso diferente.

Cada territorio, todo lo que contiene y las dinámicas que se generan son únicas e irrepetibles, puede haber matices de similitud o diferencias, pero no son idénticos. Por ello, para determinar los valores de gobernabilidad para la gestión de ordenación del territorio, se propone una fórmula matemática, que comprende, los elementos y pesos asignados para cada uno de ellos, según sea la situación o comportamiento.

¿Cómo hallar los valores de la gobernabilidad, cuál es la fórmula?

La fórmula propuesta se denomina Valor Integrado de la Gobernabilidad (VIG),

$$\text{VIG} = \left[ \begin{array}{l} (N \times wn) + (O_iL \times w_{oil}) + (A_i \times w_{ai}) + \\ (Pcs \times w_{pcs}) + (E \times w_e) + (M \times w_m) \end{array} \right]$$





Elementos de la Gobernabilidad , dónde:	
N= Normativa	w <sub>rj</sub> = Peso de la Normativa
O <sub>iL</sub> = Organización Institucional/ Legitimidad	w <sub>oiL</sub> = Peso de la Organización Institucional/ Legitimidad
A <sub>i</sub> = Alineación institucional	w <sub>ai</sub> = Peso de la Alineación institucional
P <sub>cs</sub> = Participación y compromiso social	w <sub>wpcs</sub> = Peso de la Participación y compromiso social
E= Estabilidad	w <sub>e</sub> = Peso de la Estabilidad
M= Materialización de la política de ordenación y desarrollo del territorio	w <sub>m</sub> = Peso de la Materialización de la política de ordenación y desarrollo del territorio
Σw= 1 La sumatoria de los pesos (w) no debe exceder a 1. Los pesos son asignados por un panel de expertos	

¿Cómo hallar los Pesos (w) para cada Elemento?: usando Panel de Expertos- Método Delphi.

Para asignar los pesos a cada elemento, es vital conformar de un panel de expertos combinado con el método Delphi, la idea es lograr un consenso sobre la importancia de cada uno de los elementos según sea el caso territorial, otorgando criterios confiables, objetividad, manteniendo a su vez la rigurosidad de un estudio de esta magnitud.

Se sugiere que los integrantes del panel sean expertos en gobernanza, gobernabilidad, ordenación y desarrollo del territorio, actores del saber (académicos de universidades), funcionarios públicos, personal de instituciones con amplia experiencia laboral, que día a día se enfrentan con la realidad de la política pública bajo estudio; otros pueden ser aquellos que ejercen cargos de gobierno como alcaldes o diputados.

Para la asignación de pesos se combinan dos técnicas, el panel de expertos (ya descrito) y el método Delphi, que se orienta a determinar la estructura del modelo a aplicar, por medio de consultas a los expertos seleccionados (el número de expertos no condiciona, pero si es impar es un buen número), ya que, se busca concertar opiniones y demostrar diferencias en relación a los elementos de la gobernabilidad que contiene la formula VIG.

El método Delphi comprende la aplicación de varias consultas, en este caso son dos. El procedimiento para la asignación de pesos consiste en:

- ✓ **Identificar expertos** para conformar el panel. Si es posible hacer un contacto previo.
- ✓ **Remitir a los expertos** vía correo electrónico, un **documento breve** que contenga la exposición de motivos de la consulta, la importancia de su participación, el objetivo de la consulta, las instrucciones a seguir (panel anónimo, fechas de la primera y segunda consulta, plazos de entrega, como asignar los pesos, que la sumatoria de mismos no pueden exceder a 1 o 100, (decisión tomada), y un teléfono o correo de contacto en caso de notificar dificultades para la participación, o dudas en cuanto al procedimiento) y el formato sobre el que se indicaran los pesos.



**Cuadro 6.2** Gobernabilidad- Elementos e Indicadores. Asignación de pesos.

GOBERNABILIDAD		
<i>"Es la expresión de gestión y puesta en práctica de las políticas públicas, de la cual se encarga el Estado, en su ejercicio de gobierno por medio de un conjunto de instituciones y actores con un buen nivel de organización, claridad de competencias, funciones y atribuciones, disponibilidad a consensos, así como, a la participación y compromiso social, en aras de conducir al bienestar y desarrollo humano, local del territorio"</i> (Méndez, 2014)		
Elemento	Definición	Peso Asignado
Normativa	<i>"Las reglas del juego, se refiere a la normativa legal vigente, que regula aspectos relacionados con la ordenación del territorio"</i> . (Méndez, 2014)	
Organización Institucional	<i>"Es el andamiaje conformado por el grupo de instituciones u organismos de gobierno que se encargan del diseño (Gobernanza) y puesta en práctica de la política de ordenación del territorio, en un todo conforme con la base jurídica que los crea"</i> . (Méndez, 2014)	
Legitimidad	<i>"Es la capacidad y derecho que tienen los actores identificados, para ejercer labores o funciones relacionadas con la política de ordenación del territorio, conforme a lo establecido en las leyes. De la legitimidad se obtiene el consenso de la ciudadanía y actores, de forma justa, equitativa y razonable para emprender dicha política"</i> . (Méndez, 2014)	
Alineación Institucional	<i>"Comprende la unión, asociación o adhesión entre actores a la tendencia ideológica, de que la política de ordenación del territorio contribuye a superar dificultades que van en pro de mejorar la calidad de vida de los habitantes de un espacio, aprovechando sus capacidades endógenas y promoviendo el desarrollo humano local"</i> . (Méndez, 2014)	
Participación y Compromiso Social	<i>"La participación se concibe como un proceso institucionalizado de diálogo activo entre actores sociales claves de carácter público y privado, que a través de la información, consulta y confrontación de ideas busca el consenso sobre el qué hacer, para qué, por qué, cómo, dónde y cuándo de los objetivos y acciones, como propósitos y propuestas que responden a una situación territorial que se estima necesario cambiar"</i> (Méndez y Delgado, 2010. P.163). El compromiso social, en éste contexto es la capacidad de los actores para tomar conciencia de la importancia que tiene el cumplir con el desarrollo de su trabajo". (Méndez, 2014)	
Estabilidad	<i>"La estabilidad en este contexto, se asume como la capacidad de mantener la vida interna y las relaciones de la sociedad que habita un territorio en equilibrio, es decir, mantener las normas sin grandes cambios para evitar conflictos tales como rebeliones y desconformidades por falta de atención a las necesidades. La estabilidad está ligada a la transparencia, pues ella demuestra el compromiso con la sociedad al obstaculizar intereses particulares (corrupción), influyendo en la gestión. La estabilidad es uno de los pilares de la democracia"</i> . (Méndez, 2014)	
Materialización Plan de Ordenación y Desarrollo del Territorio	<i>"Consiste en concretar y hacer realidad la política de ordenación y desarrollo del territorio, tal como se contempla en la normativa que la rige, pues es una política de Estado de naturaleza sociopolítica dirigida a conocer, promover, controlar y gestionar el territorio"</i> . (Méndez, 2014)	
<b>Total</b>		$\Sigma = 1$ $\Sigma = 100$

Fuente: elaboración propia.

- ✓ Para **visualizar, en un sólo formato la esencia de la consulta**, se pasará una tabla a cada miembro del panel (ver cuadro 6.2), que contenga los elementos y su definición, para que, teniendo claridad sobre su significado asignen un peso a cada elemento de la gobernabilidad, teniendo en consideración que la sumatoria de los pesos, no puede exceder a 1 (como señala la fórmula VIG). Por cuanto, algunas veces es engorroso ponderar sobre decimales, se puede trabajar, con valores enteros en donde la sumatoria de los pesos no exceda a 100, teniendo en cuenta que posteriormente el valor asignado a cada elemento debe dividirse entre 100, para introducir ese valor decimal en la fórmula VIG.
- ✓ Una vez **realizada la primera consulta, se vaciarán los resultados** en una tabla de doble entrada, indicando en el eje de las columnas los expertos (experto 1, 2, 3, n, recordar que es anónimo) y en las filas los elementos. Esta tabla se remitirá en la segunda consulta, para que, los expertos observen los pesos otorgados por elemento,



en aras de generar el replanteamiento o mantener la opinión. Tanto en la primera como en la segunda consulta, debe indicarse que los expertos pueden plantear sus observaciones y argumentos, todo ello conducirá a fortalecer el proceso y validar la metodología.

- ✓ Ya con los **resultados de la primera y segunda consulta, se pueden hallar los pesos definitivos** a y también corroborar el nivel de consenso en relación a los elementos de estudio para la gobernabilidad.
- ✓ **Los pesos se hallarán**, haciendo la sumatoria de los valores dados para cada elemento, por cada experto. Luego se calculará *el promedio y ese será el peso definitivo del elemento*. Para corroborar el nivel acuerdo en relación al peso, se recomienda calcular la desviación estándar, el número resultante indica la dispersión al promedio, mientras más se acerca a 0, mayor será el acuerdo. *Los valores hallados se sustituirán en la formula VIG.*
- ✓ Para determinar el **nivel de consenso en relación a los elementos** de la gobernabilidad considerados, se usará la fórmula de Moráquez (2006) sobre los resultados de la primera y segunda vuelta en el método Delphi, obteniendo un número porcentual que permite observar la aceptación en relación a los elementos. La fórmula es la siguiente:

$$C = \left[ 1 - \left( \frac{Vn}{Vt} \right) \right] * 100$$

Dónde:

C= coeficiente de concordancia.

Vn= Votos Negativos (= 0, señalados en los cuadros de valoración)

Vt= Votos Totales

Regla de decisión: si  $C \geq 75\%$  se considera que hay consenso (Moráquez, 2006)

Así, tras la aplicación de la fórmula y la regla de decisión, los resultados reflejaran el porcentaje de consenso en la primera y segunda consulta, en relación a los elementos propuestos para la gobernabilidad, contribuyendo a validar los elementos del diseño metodológico. Si no hubiese consenso, sobre la base de las observaciones y argumentos del panel, se puede reestructurar un elemento, o mantener argumentado la razón de hacerlo.

#### ¿Cómo hallar los valores para cada Elemento?: Usando fórmula

Anteriormente se explicó el procedimiento para hallar los pesos de cada uno de los elementos que se han de sustituir en la formula VIG. Para poder correr dicha fórmula, aún falta encontrar los valores para cada uno de los elementos, ellos se extraen de la información recolectada por el cuestionario- entrevista.

Este es un buen momento para hacer notar que, el diseño metodológico en sus diversas etapas, involucra actores públicos, privados y comunidad organizada, con el fin de evitar



sesgos de opinión de un lado u otro, todo ello gira en sintonía a las corrientes de gobiernos abiertos e inclusivos.

La fórmula para hallar XElemento (normativa, organización institucional, participación y compromiso social, entre otros), es la siguiente:

$$X_{\text{Elemento}} = 0 \times \left( \frac{\sum \text{Ind. Nulo}}{\sum T \text{ Resp. Ind.}} \right) + 1 \times \left( \frac{\sum \text{Ind. Def.}}{\sum T \text{ Resp. Ind.}} \right) + 2 \times \left( \frac{\sum \text{Ind. Reg.}}{\sum T \text{ Resp. Ind.}} \right) + 3 \times \left( \frac{\sum \text{Ind. Bue.}}{\sum T \text{ Resp. Ind.}} \right) + 4 \times \left( \frac{\sum \text{Ind. MBuen.}}{\sum T \text{ Resp. Ind.}} \right)$$

Donde:

$\sum \text{Ind. Nulo}$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta en rango Nulo
$\sum \text{Ind. Def.}$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta en rango Deficiente
$\sum \text{Ind. Reg.}$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta en rango Regular
$\sum \text{Ind. Bue.}$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta en rango Bueno
$\sum \text{Ind. MBuen.}$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta en rango Muy Bueno
$\sum T \text{ Resp. Ind.}$	= Sumatoria de las respuestas de todos los indicadores del elemento

Los rangos de evaluación de los indicadores, están relacionados con las opciones de respuesta de la entrevista y se plantearon sobre la base de 5 categorías que denotan porcentajes, por tanto, se tiene que:

- ✓ Nulo: se corresponde con un 0% de presencia o comportamiento del indicador.
- ✓ Deficiente: cuando la presencia o comportamiento de un indicador está entre el 1 al 25 %.
- ✓ Regular: implica un porcentaje que varía entre  $\geq 26 \leq 50$  de presencia o comportamiento del indicador.
- ✓ Bueno: el rango porcentual de comportamiento del indicador está entre  $\geq 51 \leq 75$  %.
- ✓ Muy Bueno: este rango recae sobre valores porcentuales  $\geq 75$  hasta 100%.

Las constantes de multiplicación implícitas en la fórmula del valor/elemento que van del 0 al 4, se corresponden con las posibilidades de respuesta, o lo que es lo mismo, los rangos de evaluación de los indicadores. Por tanto, las respuestas del rango nulo se multiplican por 0; las respuestas del rango deficiente se multiplican por 1; las respuestas en la categoría de regular son multiplicadas por la constante 2; los indicadores con respuestas en el rango de bueno se multiplican por 3, y los valorados como muy buenos son multiplicados por 4.

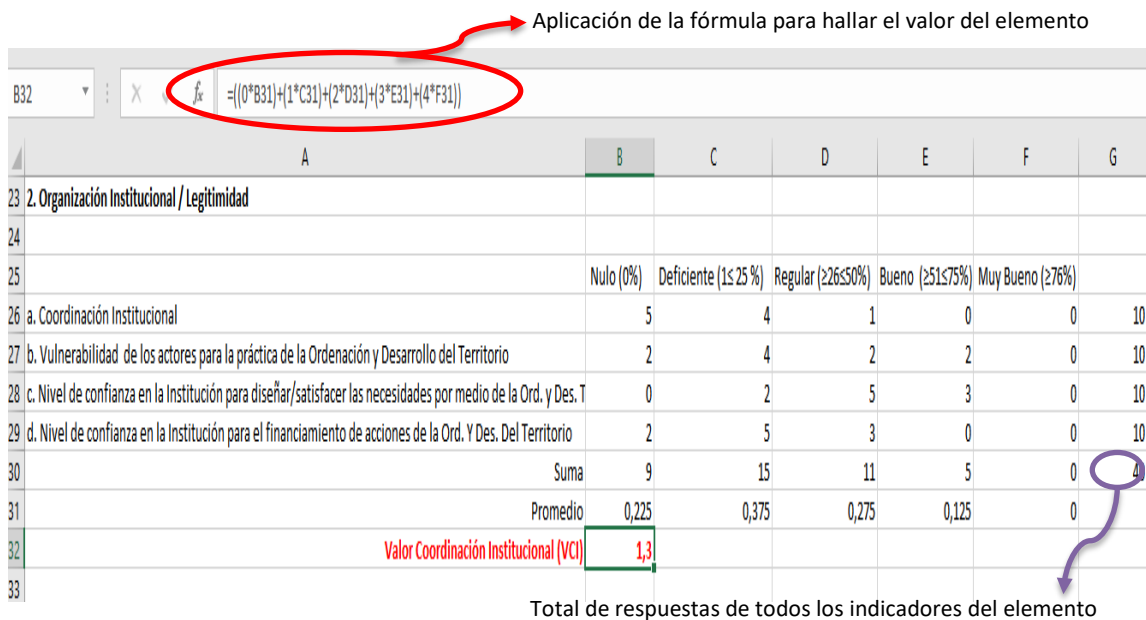
Los números constantes de 0 a 4, son utilizados considerando que cada uno de ellos en la medida en que aumenta, indica una mejor situación del indicador. Las respuestas ubicadas dentro del rango nulo se les asignó el cero (0), puesto que, si se le daba un número mayor a éste, estaría sumando puntos al indicador evaluado y se alejaría de la



realidad o situación. Esto se pudo observar, puesto que se hizo el ensayo usando uno y cero para la categoría nulo.

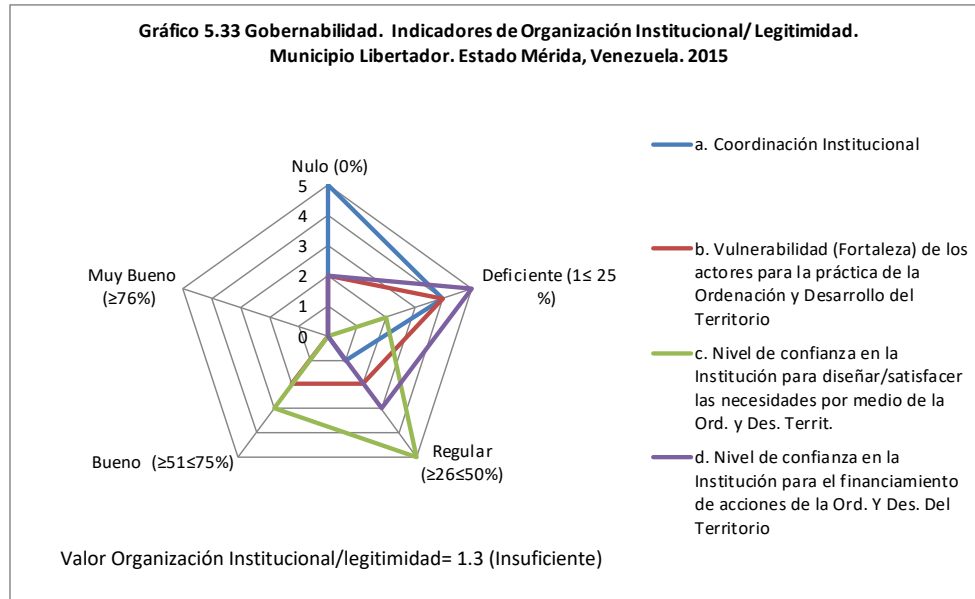
Usar el programa Excel, facilitará la organización y procesamiento de los resultados. El procedimiento es el siguiente:

- ✓ Sobre la plantilla Excel, para cada elemento se vaciarán las respuestas de las entrevistas, específicamente los indicadores y tipos de respuesta.
- ✓ Una vez organizados los datos en la plantilla Excel, hacer uso de las herramientas de dicho programa, para hacer el cálculo de la sumatoria y promedio por tipos de respuesta a los indicadores. (Ver figura. 6.7a)
- ✓ Los datos obtenidos anteriormente, se utilizan para sustituir y aplicar la fórmula de hallar el valor del elemento (XElemento), también se usa Excel. (Ver figura. 6.7a)



**Figura 6.7a** Ejemplo para la Organización y procesamiento de datos en Excel para hallar valor del elemento. Estudio realizado en el Estado Mérida- Venezuela Fuente: Elaboración propia.

- ✓ Ya que, el programa facilita la realización de gráficos, debe aprovecharse dicha herramienta y visualizar el estado de los indicadores (Ver figura. 6.7b), para cada uno de los elementos. Este paso es fundamental, pues se capta de forma sencilla, dónde están los nudos o dificultades, así como las fortalezas, lo que, aunado a la información adicional de preguntas abiertas del cuestionario/entrevista, ayuda a configurar el estado de la realidad, para posteriormente diseñar las acciones que vayan en pro de mejorar la situación desfavorable y aprovechar las fortalezas.



**Figura 6.7b** Ejemplo del gráfico para captar el comportamiento de los indicadores del elemento y su respectivo valor, en estudio realizado en el Estado Mérida- Venezuela Fuente: Elaboración propia

- ✓ Dentro del cuestionario/entrevista, hay preguntas que sus respuestas sólo se restringen a un Sí o No; por ejemplo, en el elemento de Normativa se pregunta ¿Conoce la norma que rige para su Institución en relación a la ordenación del territorio (OT)?

Para éste tipo de preguntas la expresión matemática se simplifica, puesto que sólo hay dos alternativas de respuesta, dando el valor constante máximo de 4 a la respuesta positiva y de 0 (cero) cuando es negativa, al igual que la fórmula de varias alternativas de respuesta, se hace la sumatoria y promedio de respuestas según la tipología, luego se multiplica por los factores constantes señalados (ver figura. 6.9). La expresión matemática es la siguiente:

$$X_{Elemento} = 4 \times \left( \frac{\sum Ind Si}{\sum T Resp. Ind} \right) + 0 \times \left( \frac{\sum Ind No}{\sum T Resp Ind} \right)$$

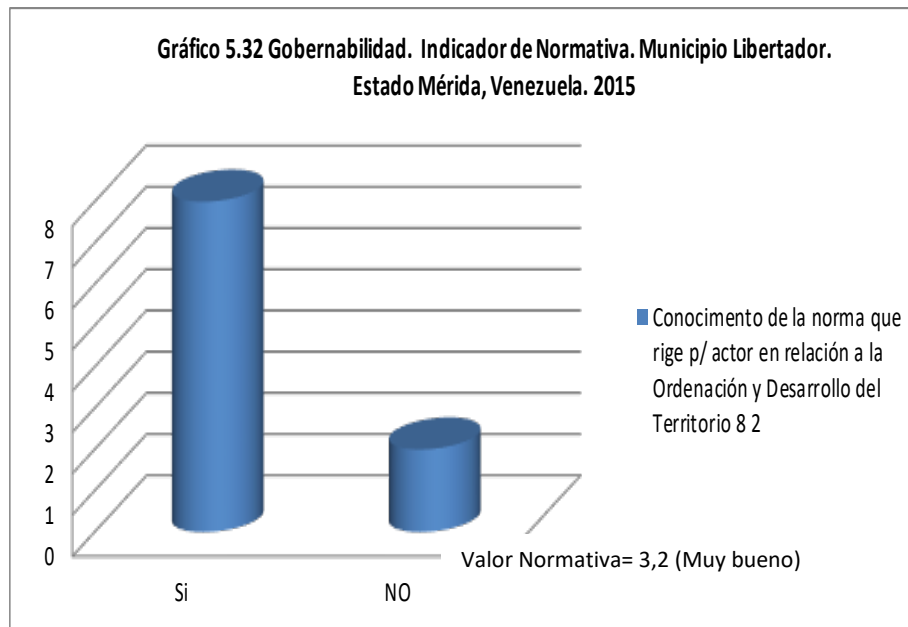
Donde:

$\sum Ind Si$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta positiva (Si)
$\sum Ind. No$	= Sumatoria de los indicadores con repuesta negativa (no)
$\sum T Resp Ind$	= Sumatoria de las respuestas de todos los indicadores del elemento



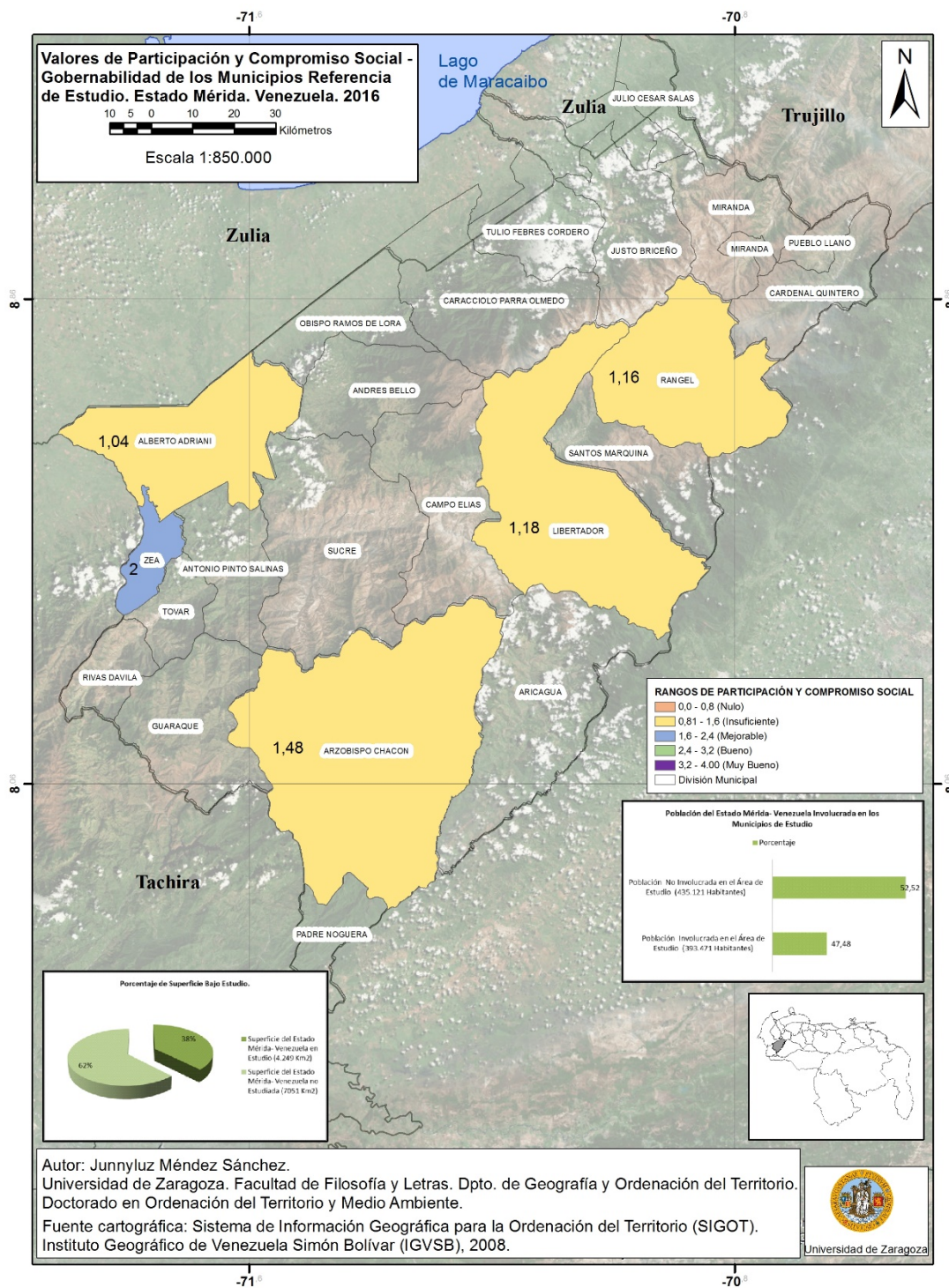


C9				
1	GOVERNABILIDAD			
2				
3	1. Normativa			
4		Si	NO	
5	Conocimiento de la norma que rige p/ actor en relación a la Ordenación y Desarrollo del Territorio	8	2	
6			Total de respuestas	10
7				
8				
9		VRJ	3,2	
10				

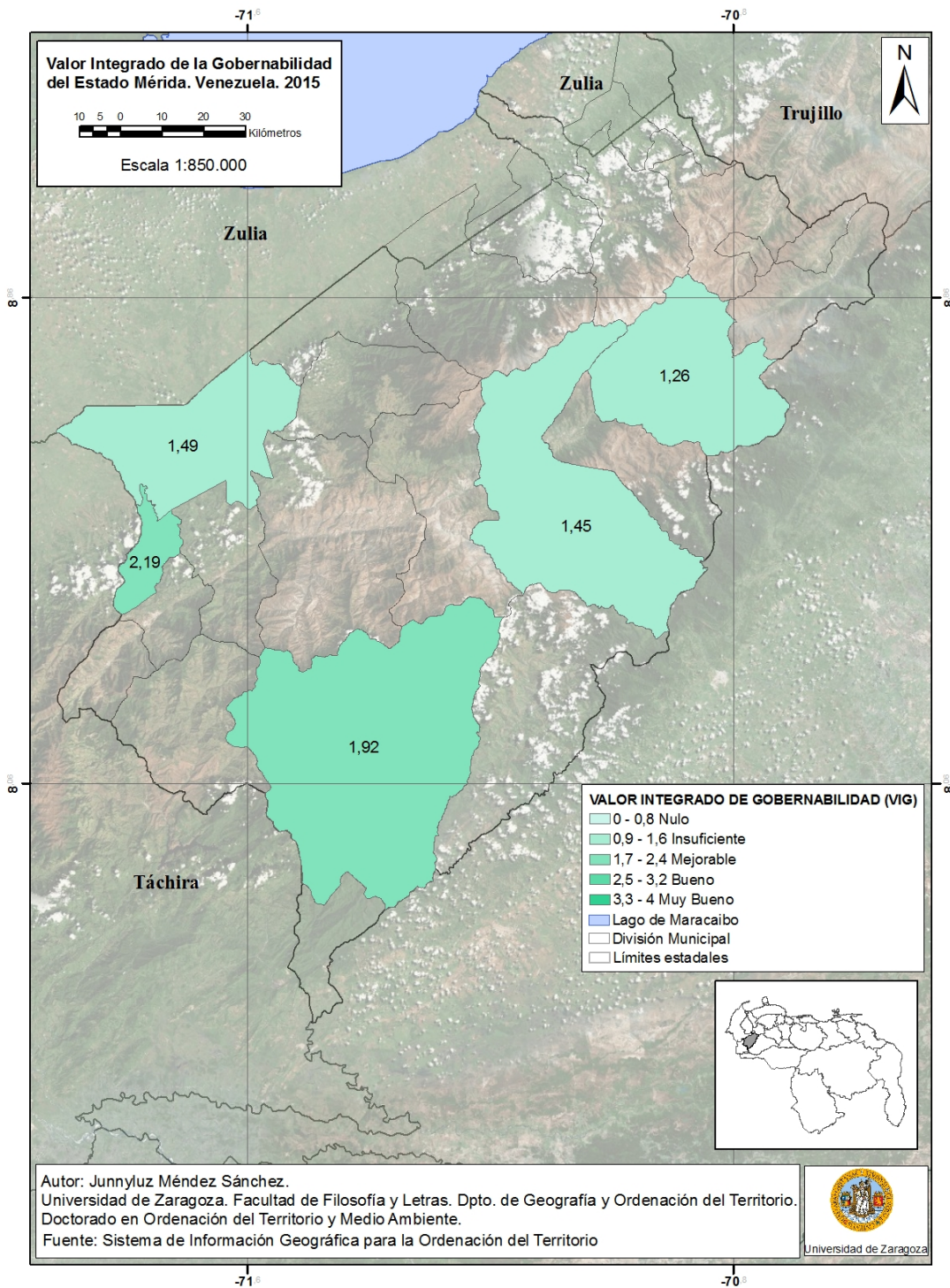


**Figura 6.8** Ejemplo del cálculo y gráfico en programa Excel para indicadores con respuesta Si/No, en estudio realizado en el Estado Mérida- Venezuela. Fuente: Elaboración propia.

- ✓ Teniendo ya los valores de los pesos y de los elementos, sólo queda sustituirlos en la fórmula del VIG.
- ✓ Si se está haciendo el estudio de gobernabilidad para la ordenación y desarrollo de varias entidades territoriales, a efectos de ver el comportamiento y distribución de los elementos y el VIG, puede recurrirse a herramientas de tipo cartográfico, usando programas de Sistemas de Información Geográfica (SIG) (ver figura 6.9 y 6.10)



**Figura 6.9** Ejemplo de la representación cartográfica del elemento participación y compromiso social en estudio realizado en el Estado Mérida- Venezuela. Fuente: Elaboración propia.



**Figura 6.10** Ejemplo de la representación cartográfica del Valor Integrado de la Gobernabilidad (VIG). Fuente: Elaboración propia.

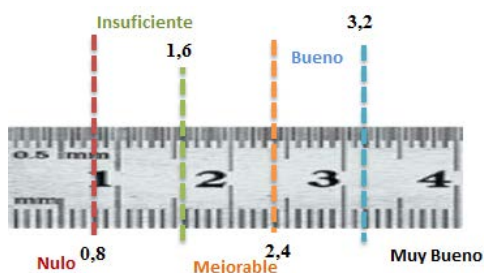




¿Cómo saber que valores de los elementos y la gobernabilidad son o no apropiados?: con una escala de valoración.

Tomando en consideración los números constantes utilizados en la fórmula del Valor/Elemento, que va de 0 (cero) a 4 (cuatro), donde el menor valor indica que es nula la condición del indicador dentro del elemento, y 4 que es muy bueno, se estableció la escala de valoración para los resultados de la aplicación de las fórmulas, tanto para cada elemento, así como para el VIG, siendo válida para estos, ya que, su fórmula inserta el Valor/Elemento de manera integrada.

Así se tiene que, 4 que es el máximo valor es dividido entre los 5 cinco niveles de evaluación establecidos, es decir, Nulo, Deficiente, Regular, Bueno y Muy Bueno. El resultado de la escala de valoración es la siguiente:



Rango	Significado
<b>Nulo</b>	Inexistencia del elemento o indicador en la situación.
<b>Insuficiente</b>	Presencia de pocos elementos e indicadores, que no reúnen las condiciones básicas necesarias para emprender las políticas de ordenación y desarrollo del territorio (PODT)
<b>Mejorable</b>	Presencia de elementos e indicadores en su mayoría con las condiciones básicas, que pueden aprovecharse mejor para emprender las PODT
<b>Bueno</b>	Presencia de elementos e indicadores con las condiciones básicas y algunas más, aprovechadas para emprender las PODT
<b>Muy Bueno</b>	Presencia de elementos e indicadores con las condiciones básicas y algunas más, aprovechadas de forma eficiente y eficaz para emprender las PODT

El significado de los rangos está referido a gobernabilidad en función de la política de ordenación y desarrollo del territorio, que es el caso que ocupa, pero también, podría utilizarse la metodología propuesta, para evaluar la gobernabilidad para emprender otra política de Estado

**4) El retrato de la realidad: análisis de los resultados.** Desde el momento de la aplicación del cuestionario-entrevista, es inevitable hacer conjeturas, atar cabos y tener una percepción de la realidad.



Sin embargo, una vez terminada la fase del procesamiento de la información, se configura la realidad (resultado), sobre el cómo influye la gobernabilidad en la política de ordenación del territorio y su desarrollo. La metodología diseñada, flexible para que participen diversos actores, considerando el contexto del territorio que se estudia (por medio de los pesos asignados a los elementos), contribuye para que la realidad configurada no sea sesgada, sino que se aproxime lo más posible a los hechos.

Aspectos a tener en cuenta para el análisis de los resultados:

- ✓ Los resultados varían de un territorio a otro.
- ✓ Aunque se obtiene un valor de gobernabilidad integrado (VIG), la metodología permite ir al fondo del porqué de ese resultado, allí debe ponerse énfasis, identificar el problema o recurso, para encontrar propuestas de gestión de la gobernabilidad del territorio.
- ✓ El procesar la información de los cuestionarios/entrevistas bajo la metodología presentada, arroja resultados que admiten cruzar información cualitativa y cuantitativa.
- ✓ Se puede observar de forma gráfica el comportamiento de cada uno de los indicadores, y asociarlos con la información adicional del porqué, aportada en las entrevistas. Estos son insumos para el análisis de los resultados.
- ✓ La explicación de los resultados se hará, poniendo el énfasis tanto en los aspectos negativos a mejorar, así como los positivos a aprovechar, allí está la sustentación de una propuesta de gobernabilidad, para el caso territorial que se aborde.
- ✓ Siguiendo el orden de ideas, una vez hecha la explicación de cada indicador, el análisis conjunto de los indicadores que expresa el comportamiento del elemento, debe indicarse, cual puede ser la posible solución al problema, o el aprovechamiento del aspecto favorable encontrado; esto permite tener un banco de información, que posteriormente será utilizado para generar una propuesta para la gestión de la gobernabilidad del territorio.
- ✓ De los resultados obtenidos se puede hacer un análisis tendencial (cómo seguirá la situación, en caso de mantenerse) y un análisis prospectivo (cómo será la situación, si se aplican acciones que cambien la realidad), esto sirve de aval a la propuesta de gestión de la gobernabilidad.
- ✓ Sería oportuno, consultar un panel de expertos del territorio bajo estudio, sobre los resultados obtenidos y recomendaciones a los mismos. De esta forma, se validan resultados y se generan ideas para la propuesta.
- ✓ Los elementos de la gobernabilidad funcionan como un sistema articulado, si uno de los elementos no funciona bien, afectará el resto de los elementos y su articulación, llegando a ser disfuncional, ya que, producirá consecuencias contrarias al buen funcionamiento, será un sistema poco efectivo; el propósito de una propuesta de gestión es revertir dicha situación.

Debe tenerse en cuenta que la metodología propuesta brinda los resultados de la gobernabilidad de un territorio en el momento de hacer el estudio, de allí el que se use la



palabra retrato. **El momento del estudio y la realidad encontrada, pasa a ser una línea base que se convierte en un testigo de control.** Es decir, posteriormente pueden realizarse estudios de seguimiento de la gobernabilidad de un territorio, empleando la misma metodología, lo que permitirá detectar la efectividad o no, de las propuestas u acciones generadas a partir de la primera valoración de la gobernabilidad, así como contemplar nuevas dinámicas y hacer los ajustes respectivos.

El tiempo para una segunda valoración y otras posteriores, dependerá del tipo de acciones para la gestión de la gobernabilidad, si son de corto, mediano o largo plazo. Un replica de valoración (VIG) cada año o año y medio, será conveniente para hacer un monitoreo, evaluación y ajuste. Es importante destacar que la esencia de las valoraciones post, tienen el propósito de mantenimiento y mejora al servicio de la sociedad que habita un territorio. A su vez, con el tiempo la realización de las valoraciones, generará una base de datos sobre los indicadores, y por medio de ellos se puede inferir el impacto territorial de la política de ordenación del territorio y su desarrollo.

*“... es importante, trabajar de manera especial, en la mejora de la evaluación...Tan importante es evaluar los impactos territoriales como la aplicación del programa...Para lograr una nueva forma de evaluar, es necesario desarrollar un sistema que aproveche las nuevas tecnologías para ser sostenible en el tiempo, adaptada a las necesidades...transparente y flexible”* (Serrano, 2015, p 125).

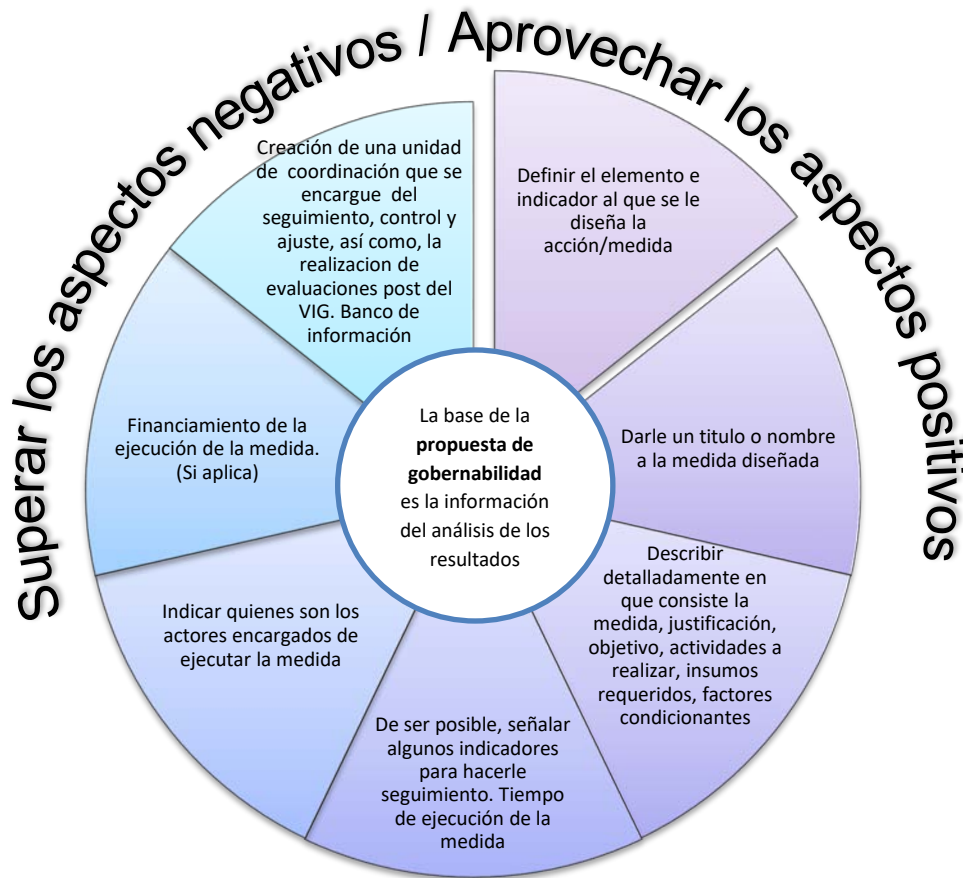
**5) Propuesta de gestión para la gobernabilidad de un territorio.** El determinar valores de gobernabilidad debe trascender de un número, decir si está bien o no y el porqué. Atendiendo ésta premisa, es que, desde el análisis de los resultados se incorporan acciones dirigidas a estructurar una propuesta.

Los resultados a obtener de cada estudio de gobernabilidad, varían de un territorio a otro, por tanto, la propuesta también. Así pues, este punto sólo señala algunas consideraciones generales, para el diseño de propuestas, medidas o acciones, tomando en consideración la metodología usada para la formulación de acciones en procesos de planificación. Es importante, tener en cuenta que un estudio de gobernabilidad debe trascender a una propuesta, para sacar el máximo provecho a la información e inversión, y de esa manera, transformar favorablemente la gobernabilidad del territorio.

Aspectos a tener en cuenta para la formulación de la propuesta.

- ✓ Dependiendo del análisis del VIG, cada propuesta variará en función de dar respuesta a lo encontrado, a continuación, algunos aspectos a considerar:





**Figura 6.11.** Aspectos a tener en cuenta para la formulación de la propuesta de gobernabilidad del territorio. Fuente: Basado en Méndez y Méndez (2012). Modificaciones propias.2017

#### Reflexión

**Aunque los resultados de los análisis de la gobernabilidad pueden resultar incómodos, hay que colocar sobre la mesa los errores, los problemas, así como, los recursos y potencialidades, para generar el debate de qué cosas deben hacerse, qué medidas u acciones deben emprenderse, qué vía debe tomarse para rescatar la racionalidad y equilibrio entre los elementos de la gobernabilidad.**

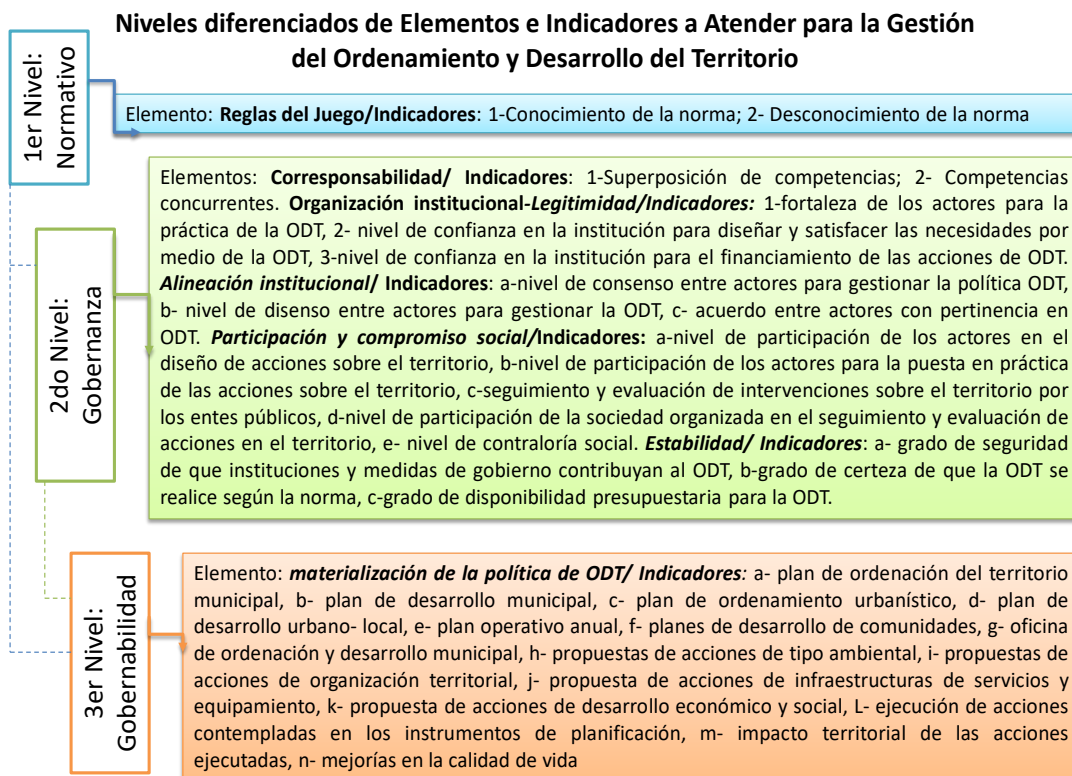
**Junnyluz Méndez Sánchez.**



### VI.2.3 Aspectos complementarios necesarios para mejorar los niveles de gobernabilidad: caso de estudio Mérida- Venezuela

Este apartado tiene el propósito de dar respuestas a las condiciones de gobernabilidad detectadas en el caso de estudio que ocupa la investigación, pero, puede considerarse como referencia para otros casos. Es importante recordar que, las propuestas para la gestión surgen de las entrevistas hechas a expertos, revisión de experiencias en España y otros países, experiencias venezolanas, así como aportes y modificaciones propias.

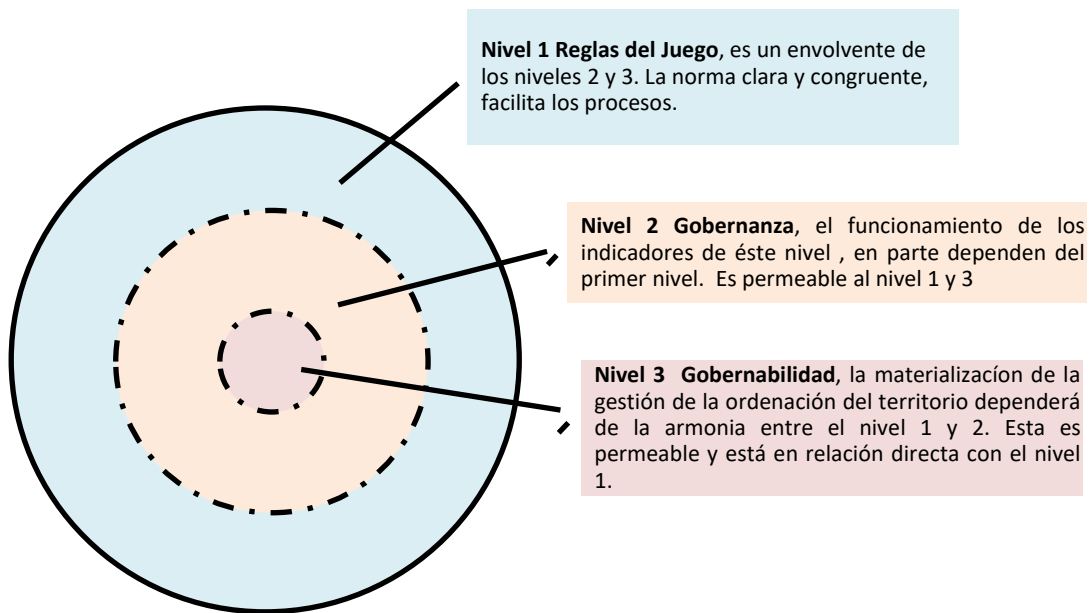
Para abordar metódicamente los elementos e indicadores que conforman el valor integrado de la gobernabilidad (VIG) y sobre los que se harán las propuestas correspondientes, se retomará la figura 5.23 (6.12) del apartado V.7 sobre el análisis general del valor integrado de la territorialidad y gobernabilidad (VIG), en donde, se muestran los elementos e indicadores, correspondiéndose cada uno de ellos con un nivel: normativo, gobernanza y gobernabilidad. **Dichos niveles están interconectados, propuestos como un algoritmo y deben ser atendidos en el orden indicado para diseñar eficazmente el sistema de gestión, reparar las debilidades y aprovechar las fortalezas encontradas en el análisis VIG.**



**Figura 6.12 (5.30).** Niveles diferenciados de elementos e indicadores a atender para la gestión del ordenamiento territorial. Fuente: Elaboración propia.

Es conveniente señalar que, el diseño de una propuesta puede contribuir a resolver varios problemas de los indicadores, el abordar propuestas por niveles, conduce a hilar acciones coherentemente y abrir posibilidades para un mejor funcionamiento de los elementos e indicadores.

Antes de comenzar con las propuestas, labrando el camino hacia las mismas, es conveniente retomar la figura anterior para atar ideas y precisar su significado. Según los resultados obtenidos del caso de estudio, de forma general se puede indicar que, el *I nivel reglas del juego*, asociado a la normativa o aspecto legislativo, tiene debilidades pues, aún y cuando se conoce la norma establecida, hay problemas para ejecutarla debido al desfase de actualización de la ley orgánica de ordenación del territorio en relación a la Constitución y otras leyes relacionadas; el cambio constante en la normativa, la tendencia hacia la descentralización marcada en las leyes y la centralización en las estrategias de gestión del gobierno, se contradicen, incidiendo en la claridad de competencias, dejando al aire, el proceso y procedimiento para emprender la gestión de la política del territorio. Todo ello, transgrede el II nivel de gobernanza y vulnera el III nivel de gobernabilidad.



**Figura 6.13.** Niveles de acción a tener en cuenta para la formulación de la propuesta de gobernabilidad del territorio.

La figura 6.13 es sólo otra forma de representar la interconectividad entre los niveles de indicadores y el efecto envoltorio del primero sobre los demás, específico para el caso de estudio. Así pues, a continuación, se presentan las propuestas en una ficha considerando los aspectos de la figura 6.12 y 6.13.



### VI.2.3.1 Fichas de medidas propuestas para mejorar los niveles de gobernabilidad: caso de estudio Municipios del Estado Mérida- Venezuela

<b>Ficha 1</b> <b>Código 1.0</b>	Elemento al que se le diseña la medida/ elementos favorecidos <b>REGLAS DEL JUEGO /</b> Organización Institucional-Legitimidad; Alineación Institucional; Participación y Compromiso Social; Estabilidad; Materialización de la Política de Ot.	
	<b>Indicadores favorecidos:</b> Conocimiento/ desconocimiento de la norma; fortaleza de los actores para la práctica de la ODT, nivel de consenso y disenso entre actores para gestionar la política ODT; acuerdo entre actores con pertinencia en ODT. Competencias concurrentes; superposición de competencias; participación de los actores en la planificación, gestión, seguimiento y control de ODT; grado de certeza de que la ODT se realice según la norma. Materialización de planes diversos con incidencia territorial; ejecución de acciones diversas con incidencia territorial, impacto territorial de las acciones; mejoras en la calidad de vida.	
Nombre de la Medida: <b>ACTUALIZACIÓN Y COMPATIBILIZACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</b>		<b>Medidas Complementarias:</b> Programa de Capacitación para gestores de la ordenación del territorio.
<p><b>Descripción de la medida:</b> El desafío es paliar los defectos estructurales existentes en el sistema normativo (Gudiño, 2016). Se justifica, ya que, sin la aplicación de esta medida, se seguirá incurriendo en errores u omisiones por la desactualización, falta de claridad y compatibilidad con otras leyes que han evolucionado, generando un desfase para la gestión de la ordenación del territorio.</p> <p><b>Objetivo:</b> Actualizar y compatibilizar la Ley de Ordenación del Territorio (LOT) vigente (1983), con otras leyes vinculadas a dicha política y a la Constitución, con el fin de unificar el marco legal estabilizar y armonizar el proceso, definir las competencias y vinculación con políticas sectoriales, así como las competencias y modos de intervención de los actores involucrados, especialmente, en lo referido a la coordinación de acciones en el territorio.</p> <p><b>Actividades a realizar:</b> 1- Promover la <b>sinergia</b> entre la comunidad e instituciones, para emprender la propuesta de un anteproyecto de LOT, ello contribuye a que la propuesta se gaste de abajo hacia arriba.          2- Promover <b>reuniones</b> de trabajo en los distintos ámbitos territoriales municipal, estatal y nacional.          3- Cada uno de los <b>ámbitos territoriales</b> involucrados deben identificar los actores con pertinencia en ordenación y desarrollo del territorio (ODT) y de qué forma pueden contribuir en el proceso de planificación y gestión, ello permitirá enfrentar, disentir, sincerar y consensuar las competencias para cada uno, en los diferentes ámbitos territoriales y sectoriales, así como, señalar los modos de intervención.          4- Conformar un <b>equipo</b> en el que se encuentren actores públicos, privados y sociedad organizada, que se encargue de la coordinación, ejecución y registro de actividades para redactar el documento de propuesta.          5- Es necesario contar con <b>legisladores</b> que contribuyan a la revisión detallada de las leyes orgánicas y especiales relacionadas con la ordenación del territorio, a efectos que, el nuevo proyecto de Ley unifique el marco legal. Entre leyes a considerar se encuentran: Ley del Poder Popular, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica del Poder Popular, entre otras que se consideren necesarias)          6- Hacer el esfuerzo para que en el proyecto de ley se contemple, una visión horizontal de las relaciones entre los diferentes ámbitos territoriales, aún y cuando existen los aspectos sectoriales y la división administrativa vertical. Ello va en pro de la gestión de la ODT, ya que, permitiría mejorar las <b>relaciones verticales y horizontales</b> entre ámbitos, coordinar acciones con los que definen las políticas sectoriales y reducir la brecha a la improvisación.          7- En el proyecto de LOT, debe contemplarse que los <b>instrumentos de planificación estén diseñados de</b></p>		



**acuerdo a la realidad territorial y su escala**, para asegurar el detalle necesario que posibilite la ejecución de la medida y el cambio territorial proyectado.

8- Es fundamental que la ley aborde no sólo los procedimientos de planificación del territorio en los diversos ámbitos, y los modos de intervención de los actores. **La misma dimensión e importancia tiene la gestión**, y con ello la materialización de las acciones, fondos financieros, seguimiento, evaluación y control.

9- **Valorar los procesos similares que se han realizado** anteriormente, determinar cuáles han sido los puntos en contra, que han intervenido para la no cristalización y aprobación de una nueva LOT. Es clave tenerlo en cuenta para emprender de nuevo un proceso de esta naturaleza.

10- **Actuar acorde al procedimiento establecido** para presentar anteproyectos de Ley, hacer la entrega ante el organismo correspondiente, a efectos de que, la Asamblea Nacional, por medio de la comisión encargada, lo considere, discuta, haga las consultas públicas, modifique y apruebe. (Seguir lo establecido en el Título V de la Organización del Poder Público Nacional, Capítulo 1 del Poder Legislativo Nacional, Sección Cuarta de la formación de leyes, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2009)

**Insumos requeridos:** Participación social, capacidad de convocatoria, promoción, preparativos logísticos para la realización de reuniones de trabajo, recursos económicos, voluntad política.

**Factores condicionantes:** La fragmentación institucional que conduce a la descoordinación, generando distorsiones en las regulaciones y resoluciones.

<b>Indicadores de seguimiento:</b> Nº de actores participantes; Diversidad y representatividad de actores participantes; Nº de reuniones de trabajo realizadas; % de municipios participantes en las reuniones de trabajo; % de Estados participantes en las reuniones de trabajo; Nº de reuniones realizadas con actores a nivel central.	<b>Actores responsables:</b> Entes público, privados, comunidad organizada, sociedad en pleno a nivel municipal, estatal y nacional.
--	--

**Financiamiento:** Alcaldías y Gobernaciones.

**Observaciones:** La sinergia generada entre comunidad e instituciones inicia el camino hacia la gobernanza (Gudiño, 2016). Los cambios legislativos, son consecuencia de la propia evolución de la realidad social, económica y territorial; se debe superar en materia territorial, el esquema que obedece a intereses y enfoques de cómo hacer uso del suelo y los recursos territoriales, y dar peso a cómo hacer planificación para, precisamente, poder hacer dicho uso y gestión.



<b>Ficha 2</b> <b>Código 2.0</b>	<p>Elemento al que se le diseña la medida/ elementos favorecidos</p> <p><b>REGLAS DEL JUEGO /</b> Organización Institucional-Legitimidad; Alineación Institucional; Participación y Compromiso Social; Estabilidad; Materialización de la Política de OT.</p>	
	<p><b>Indicadores favorecidos:</b> Conocimiento/ desconocimiento de la norma; fortaleza de los actores para la práctica de la ODT, nivel de consenso y disenso entre actores para gestionar la política ODT; acuerdo entre actores con pertinencia en ODT; competencias concurrentes; superposición de competencias; participación de los actores en la planificación, gestión, seguimiento y control de ODT, grado de seguridad de que instituciones y medidas de gobierno contribuyan a ODT, grado de certeza de que la ODT se realice según la norma. Materialización de planes diversos con incidencia territorial; ejecución de acciones diversas con incidencia territorial, impacto territorial de las acciones; mejorías en la calidad de vida.</p>	
<p>Nombre de la Medida: <b>PROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA GESTORES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (OT) A DISTINTOS NIVELES ADMINISTRATIVOS / PROGRAMA DE SENSIBILIZACIÓN A LA PARTICIPACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA LA CIUDADANÍA.</b></p>	<p><b>Medidas Complementarias:</b> Modernización y simplificación de tramites</p>	
<p><b>Descripción de la medida:</b> La idea principal es, retomar y resaltar la importancia de la ordenación del territorio en los diversos niveles administrativos, sus competencias y cómo articularse entre ellos, en pro de mejorar la gestión. Paralelo es ésta medida también debe existir un programa de sensibilización de la ciudadanía a la participación y a la ordenación del territorio, para que entiendan cómo la participación y dicha política influye en su calidad de vida.</p> <p><b>Objetivo:</b> Capacitar a los gestores del territorio a distintos niveles administrativos, es decir, legislativo (concejales) y ejecutivo (alcaldes y funcionarios de la gestión), con el fin de fortalecer la utilidad de la ordenación del territorio, clarifiquen las competencias de cada uno, para que discutan y aprueben un marco legal que, garantice el aspecto normativo, esté vigente y abarque los aspectos que demanda la ordenación del territorio.</p> <p>Sensibilizar y dar a conocer a la ciudadanía la importancia de la participación y la ordenación del territorio, qué beneficios tendrá para el logro del mejoramiento de su calidad de vida, enseñando a su vez, cómo pueden tomar parte.</p> <p><b>Actividades a realizar:</b> 1- Conformar un equipo experto en ordenación del territorio y participación social, que será el encargado de diseñar e impartir el programa de capacitación y sensibilización. Este equipo debería reunir especialistas que trabajan día a día con los aspectos señalados y académicos del asunto, confrontar y alimentar puntos de vista para sacar mayor provecho.</p> <p>2- El programa de capacitación y sensibilización a los funcionarios debe abordar, exponer y dar respuesta al menos a cuatro aspectos fundamentales para la ordenación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a- Definiciones básicas: ¿qué es la ordenación del territorio y cuál es su naturaleza?, ¿de qué se encarga la OT?, ¿cuál es su importancia?;</li> <li>b- Marco legal: Leyes relacionados con la política de OT; desactualización e incompatibilidad de la norma.</li> <li>c- Competencias sobre la ordenación del territorio: ¿qué aspectos de la ordenación del territorio interesan y tocan para el nivel administrativo que se está trabajando y a la ciudadanía?, ¿cuáles son las competencias que corresponden, según el nivel administrativo y para la ciudadanía?, ¿qué puede aportar cada nivel administrativo y la ciudadanía a la OT?, ¿qué hacer para articular las competencias entre los niveles y la ciudadanía?;</li> <li>d- Gestión de la ordenación del territorio: ¿cómo llevar a la práctica la OT?, ¿cómo gestionar en el tiempo la OT?</li> </ul> <p>3- El programa de sensibilización a los ciudadanos y su participación, debe abordar y exponer aspectos fundamentales que incentiven la motivación a formar parte de dichos procesos, así pues, se recomienda estructurar un programa que incluya:</p>		





- a- Definiciones básicas: ¿Qué es la participación social?, ¿Quiénes pueden participar?;
- b- Institucionalidad de la participación: Demostrar que es un proceso contemplado en la carta magna, leyes orgánicas y especiales, ¿en qué tipo de procesos pueden participar?, ¿cuáles son los deberes y derechos de los ciudadanos frente a la participación?;
- c- Modos de participación y co-gestión de la ciudadanía.

4- Es conveniente realizar los programas de capacitación y sensibilización previo o en paralelo a la medida de *actualización y compatibilización de la ley de ordenación del territorio*.

5- En dichos programas de debe promover la cooperación y el diálogo entre individuos e instituciones vinculados a la OT y fomentar la acción planificada y coordinada de dicha política.

6- Los programas deben direccionar a la creación y fortalecimiento de redes de apoyo entre comunidades, municipios, estados; entre instituciones públicas, privadas y ciudadanía. Esto permitirá constituir y garantizar en el tiempo núcleos de gestión de la ordenación del territorio (este punto se desarrollará más adelante como medida).

7- Una vez se actualice la ley de ordenación del territorio, estos programas deben reactivarse por medio de las redes señaladas en el punto anterior 6, para difundir y abordar el ejecución de dicha ley.

8- Los programas de sensibilización a nivel local, deben estar latentes y activarse de acuerdo a los retos y propósitos de cambio en las gestiones locales. Ejemplo de ello son programas de capacitación y sensibilización a la participación social, a los gobiernos abiertos y electrónicos, entre otros.

A continuación, la figura 6.14 señala acciones relacionadas con la sensibilización a la ciudadanía, desarrollada en el Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020



## Ciudadana



### Rescatando los valores del ciudadano

Diseñar un Programa de Construcción de Ciudadanía, como política pública, que mantenga movilizada a la población en torno a una visión del futuro de la Caracas Metropolitana, a la

reunificación de la ciudad y sus actores con base en el diálogo, sus valores y tradiciones, a la superación de las divisiones y la convicción de que para transformar a la ciudad es necesario el esfuerzo de todos los caraqueños como un colectivo.

### Objetivos

- Desarrollo e implementación de un programa de construcción de ciudadanía, el cual debe tener las siguientes características:
  - Centrado en la promoción de valores.
  - Positivo, optimista, esperanzador.
  - Focalizado.
  - Afectivo antes que racional.
  - Incluyente.
  - Con aliados concretos.
  - Con visión técnica y de largo plazo.
  - Único y diverso.
  - Que permita la democratización de la cultura urbana.
  - Generar cambios culturales en los ciudadanos que contribuyan al necesario proceso de mejoramiento de la calidad de vida que la ciudad y sus ciudadanos requieren.

### Estrategias

Promover y ejecutar actividades o proyectos de cultura urbana que persiguen que la población:

- Identifique y cumpla las normas que regulan la convivencia.
- Fortalezca su identidad.
- Reconozca los derechos, deberes y valores ciudadanos.
- Propicie la cohesión social.
- Respete el patrimonio común.
- Reconozca nuevas formas de relacionarse con la ciudad promoviendo su sostenibilidad.
- Rescate la participación ciudadana mediante la revalorización de sus mecanismos y la red de organizaciones existentes.

### Proyectos

- **Campañas promocionales y educativas** enfocadas en los valores y el cumplimiento de normas de convivencia que den apoyo a las propuestas que produzca el Plan y sus líneas estratégicas.
- **Intervenciones artísticas urbanas** que planteen el rescate y retoma de los espacios públicos como sitios para la cohesión social y el debate, así como la peatonalización de la ciudad y la movilidad activa.
- **Eventos de Reflexión** con altas aspiraciones de impacto mediático, que propicien el debate público sobre los temas CIUDAD y AMBIENTE, la apropiación del Plan y la concepción de la visión compartida que haga al ciudadano corresponsable en la construcción de ciudad.
- **Movilización Ciudadana** que promueva la participación y compromiso ciudadano en torno a temas de interés de la ciudad planteados por el Plan.

La construcción de ciudadanía actúa de forma transversal a todas las líneas estratégicas, al ser un elemento central de las políticas urbanas que apoya a las propuestas y proyectos que se produzcan en el desarrollo del Plan. De esta manera, se plantea que cada línea estratégica esté acompañada de cultura y educación ciudadana, con miras a que la ciudad se transforme en una ciudad amable, humana, con ciudadanos responsables, haciendo énfasis en:

### Educación para la Movilidad y Seguridad Vial

Diseñar e implementar campañas que difundan la normativa terrestre vigente, generen incentivos que motiven a los ciudadanos, promuevan el respeto, establezcan el lugar que cada medio de transporte ocupa dentro de la ciudad y den a conocer los beneficios que se derivan de estas buenas conductas.

### Cultura Ciudadana y espacio público

Organizar una programación cultural en cada espacio público de la ciudad a fin de propiciar un lugar de encuentro común, inclusión e integración social para todos los ciudadanos. Un lugar escenario para el debate, expresiones culturales, artísticas y que recupere el sentido de identidad y pertenencia del caraqueño, resaltando el rol que el espacio público cumple en la vida cotidiana.



<p><b>Educación ciudadana y ambiente</b></p> <p>Enfatizar la educación ambiental en programas de capacitación que orienten y concienticen sobre el consumo responsable de los recursos, el reciclaje, la disposición de desechos sólidos y el uso sustentable de la energía.</p> <p><b>Seguridad Ambiental</b></p> <p>Elaborar una campaña educativa que difunda una cultura preventiva a fin de concientizar y preparar a los ciudadanos ante eventos extraordinarios.</p> <p><b>Plan Metropolitano de Seguridad Ciudadana</b></p> <p>Reducir los índices delictivos mediante la articulación de esfuerzos de los Actores Sociales en el Área Metropolitana de Caracas, el trabajo integral y sostenido entre las distintas instituciones del estado y la sociedad civil.</p>	
<p><b>Figura 6.14.</b> Acciones de sensibilización a la ciudadanía. Fuente: Portal web de la Alcaldía Metropolitana de Caracas. <a href="http://www.plancaracas2020.com/plan/?page_id=26">http://www.plancaracas2020.com/plan/?page_id=26</a> 08/04/2017</p>	
<p><b>Insumos requeridos:</b> Organizar la logística correspondiente para impartir los programas de capacitación y sensibilización. Invitaciones, lugar de desarrollo de la actividad, tiempo, materiales, divulgación de la actividad, estímulo a la asistencia, recursos económicos.</p> <p><b>Factores condicionantes:</b> La fragmentación institucional que conduce a la descoordinación, la apatía de la ciudadanía por la falta de confianza en las instituciones.</p>	
<p><b>Indicadores de seguimiento:</b> Incremento de actitudes y comportamientos favorables al mejoramiento de la gestión del territorio, por parte de los niveles administrativos y ciudadanía; Incremento del número y la calidad de las iniciativas locales tendientes a resolver los problemas territoriales; N° de actores participantes; Diversidad y representatividad de actores participantes; N° de reuniones de trabajo realizadas; % de municipios participantes en las reuniones de trabajo; % de Estados participantes en las reuniones de trabajo; N° de reuniones realizadas con actores a nivel central.</p>	<p><b>Actores responsables:</b> Entes públicos, privados, comunidad organizada, sociedad en pleno a nivel municipal, estatal y nacional.</p>
<p><b>Financiamiento:</b> Alcaldías y Gobernaciones.</p>	
<p><b>Observaciones:</b> Los programas de capacitación y sensibilización, sirven como una herramienta potencial, para incentivar y conseguir la participación real de los organismos públicos y los ciudadanos en la prevención y solución de los problemas territoriales, y como instrumento imprescindible de la gestión del territorio.</p>	



<p><b>Ficha 3</b> <b>Código 3.0</b></p>	<p>Elemento al que se le diseña la medida/ elementos favorecidos <b>ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL/ LEGITIMIDAD Alineación Institucional; Participación y Compromiso Social; Estabilidad; Materialización de la Política de OT.</b></p>	
	<p><b>Indicadores favorecidos:</b> Conocimiento/ desconocimiento de la norma; fortaleza de los actores para la práctica de la ODT, nivel de consenso y disenso entre actores para gestionar la política ODT; acuerdo entre actores con pertinencia en ODT; competencias concurrentes; superposición de competencias; participación de los actores en la planificación, gestión, seguimiento y control de ODT, grado de seguridad de que instituciones y medidas de gobierno contribuyan a ODT, grado de certeza de que la ODT se realice según la norma, disponibilidad presupuestaria para la ODT; Materialización de planes diversos con incidencia territorial; ejecución de acciones diversas con incidencia territorial, impacto territorial de las acciones; mejoras en la calidad de vida.</p>	
	<p>Nombre de la Medida: <b>REVISIÓN DE ORGANIGRAMAS FUNCIONALES DE LAS ALCALDÍAS.</b></p>	<p><b>Medidas Complementarias:</b> Modernización y simplificación de tramites</p>
<p><b>Descripción de la medida:</b> En la actualidad es común encontrar que, a nivel municipal los trámites son llevados a cabo de manera departamental o estanco, faltando incluso en algunos casos, la comunicación dentro de una misma alcaldía o municipio. Esto en parte, es un indicio de estructuras jerárquicas, líneas de poder centralizadas aún es los ámbitos locales, que deben examinarse y apostar por estructuras menos verticales, más planas, horizontales, redes multiniveles, más suaves o humanizadas, puesto que se atienden políticas de índole social.</p> <p>Considerando lo expuesto anteriormente, es necesaria, la revisión del organigrama funcional de las alcaldías, sincerar las funciones realizadas, añadir algunas, quitar otras, atender la naturaleza de su institución y proyectarse en función del servicio social que brindan, sin dejar de lado, las dinámicas de cambio a los gobiernos abiertos y electrónicos, por esta razón, no pueden obviarse las unidades u oficinas de participación ciudadana.</p> <p>En vista que, las alcaldías atienden las demandas de un territorio, con la particularidad de tener una proximidad especial a los ciudadanos, sus dependencias o direcciones no pueden desvincularse del propósito y la noción de ordenar y desarrollar ese territorio en pro de mejorar la calidad de vida, junto con todo lo que contiene. Así pues, una forma de gestionar el territorio es hacerlo de manera orgánica todas las dependencias.</p> <p>Otra posibilidad, si se considera pertinente, es por medio de la creación de una <i>oficina o unidad de gestión de la ordenación del territorio</i>, en donde queden claras las funciones y su articulación con el resto de las dependencias de la alcaldía; esto simplificará trámites internos, y su efecto también se percibirá para gestionar a nivel externo la política de ordenación del territorio.</p> <p><b>Objetivo:</b> Sincerar y adecuar los organigramas funcionales de las alcaldías, a efectos mejorar el funcionamiento interno y externo, por medio de una estructura más plana y redes multiniveles que facilitaran la gestión de la ordenación y desarrollo del territorio.</p> <p>Crear la unidad de gestión de ordenación del territorio, con la finalidad de brindar el apoyo técnico de la Alcaldía para las actividades dirigidas a promocionar el Plan, hacer el seguimiento y control, así como a coordinar consensos que aseguren la cooperación y el compromiso efectivo de los diversos actores sociales del municipio, especialmente el fomento del asociacionismo.</p> <p><b>Actividades a realizar:</b> 1- A nivel interno de las alcaldías deben organizar reuniones en donde participen los miembros de las dependencias e identifiquen aquellas áreas de gestión común, así como, aquellas en las que se complementan. La idea es diseñar una estructura plana, que apunte a la cogestión del territorio entre dependencias de la alcaldía.</p> <p>2- Sería pertinente tener un banco de proyectos de la Alcaldía o municipalidad, en donde sus dependencias depositen los proyectos por realizar, de esta forma, se pueden detectar aquellos que son similares y que pueden complementarse para unir esfuerzos técnicos y económicos, maximizando</p>		



rendimientos y beneficios. También deben tomarse en cuenta proyectos de la ciudadanía, comunidad organizada, asociaciones, entre otros actores del territorio.

3- Es importante la disposición de las dependencias a trabajar de forma orgánica y abierta dentro de la alcaldía. Ello abona el terreno para fortalecerse institucionalmente, dar un paso más adelante y adentrarse en la gestión abierta a la ciudadanía.

4- Las dependencias de las alcaldías y ésta como institución, debe estar capacitada para hacer de la participación social, su principal instrumento, generador de ideas de proyectos y acciones para satisfacer las demandas de la población, que otorga viabilidad sociopolítica a los proyectos, la participación social, genera el acercamiento para el seguimiento y retroalimentación que valida o rechaza actuaciones de la municipalidad.

4- Se trabaje de forma orgánica, o se cree una dependencia o unidad de gestión de la ordenación del territorio, se deben tener en cuenta que es imperante actuar de acuerdo a lo que establece la norma en relación a la ordenación del territorio y son imprescindibles las siguientes funciones: (tomadas de Alcaldía del municipio Zea y ULA, 2012):

- a- Promoción y coordinación de planes de ordenación del territorio (POT),** la promoción del plan va más allá de su aprobación legal, significa promover una forma organizacional que apunta a vincular diversos actores sociales entre sí, públicos y privados, a fin de iniciar la ejecución de acciones articuladas cuyos resultados no pueden alcanzarse mediante el trabajo aislado. La capacidad de coordinar sus acciones y sus relaciones con el conjunto de la sociedad local, con una visión integral y desde una perspectiva de largo plazo, es crucial, porque la ejecución del Plan deberá estar basada en un enfoque participativo y negociado, promotor de la toma de decisiones consensuadas entre las autoridades locales y los restantes actores sociales del municipio. Esto apunta a institucionalizar el diálogo entre actores sociales para asegurar su sostenibilidad, lo que se facilita con la formación de redes sociales.
- b- Priorización de las Acciones y Formulación de Proyectos.** Las autoridades de la Alcaldía con participación ciudadana, establecerán la prioridad temporal de ejecución de las acciones, ya que el POT contempla numerosas acciones que no se ejecutarán simultáneamente, sino que deben ser distribuidas de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias, a la urgencia de su implementación y a los entes que se encargarán de su ejecución.
- c- Ejecución.** Dentro del proceso de desarrollo de los programas que materializarán el Plan de Ordenación del Territorio del municipio, ésta responsabilidad se relaciona con la toma de decisiones y la disponibilidad de instrumentos para la concreción de los mismos. En términos generales, implica llevar a la práctica social el ejercicio de la ordenación del territorio (governabilidad). Aunque todas las responsabilidades administrativas son importantes, la ejecución es fundamental, pues prevé la puesta en marcha de las acciones, para lo cual es necesario disponer y asignar los recursos financieros, siendo un compromiso vigilar que se utilicen eficientemente.
- d- Financiamiento.** Esta responsabilidad se relaciona con la idea de impulsar el financiamiento de los proyectos, incentivando la participación de los sectores involucrados en los mismos, a fin de garantizar la concertación y la viabilidad presupuestaria del conjunto de propuestas para materializarlas en logros concretos.
- e- Seguimiento y control del plan.** La ejecución de todo Plan no escapa de imprevistos y dificultades. Por tanto, disponer del documento del Plan no basta para garantizar el éxito en su aplicación; es preciso contar con un adecuado y eficiente sistema de seguimiento y evaluación capaz de guiar su aplicación y corregir las fallas que se van presentando en su ejecución. El seguimiento y evaluación están asociados a la búsqueda de eficiencia y eficacia en el proceso de ejecución del Plan, esencial para esta función es, que las comunidades ejerzan sus funciones de contraloría social y que el gobierno municipal identifique las fallas y aciertos de su gestión en esta materia.
- f- Desarrollar programas de actualización de datos físico-naturales y socioeconómicos del municipio,** con el objeto de servir de apoyo al proceso de planificación, investigación y desarrollo de las actividades humanas.



<p><b>g-</b> Apoyar en las diligencias relativas a la consecución de financiamiento y coordinar la logística de ejecución de las acciones.</p> <p><b>h-</b> Elaborar el sistema de indicadores de seguimiento y control, para ser aplicados a la ejecución de las acciones y proponer los correctivos respectivos de acuerdo a los resultados de esos indicadores.</p> <p><b>i-</b> Coordinar la evaluación periódica del plan y proponer los ajustes necesarios.</p> <p><b>Insumos requeridos:</b> Liderazgo por parte del Alcalde para emprender los cambios, apoyo del equipo de trabajo, consultoría jurídica, apoyo de la ciudadanía, normativa vigente.</p> <p><b>Factores condicionantes:</b> fragmentación institucional, descoordinación, la apatía de la funcionarios y ciudadanía por la falta de confianza en las instituciones.</p>	
<p><b>Indicadores de seguimiento:</b> Cambio en el organigrama funcional de la Alcaldía. Mejora de relaciones interdepartamentales en la alcaldía y municipalidad. Minimización de los trabajos por estanco. Mayor número de proyectos ejecutados por co-gestión de dependencias y ciudadanía.</p>	<p><b>Actores responsables:</b> Alcaldía, dependencias municipales, ciudadanía.</p>
<p><b>Financiamiento:</b> Alcaldías, organismos municipales descentralizados.</p>	
<p><b>Observaciones:</b> La gestión local contempla, adecuar la estructura y el funcionamiento de la Alcaldía a fin de lograr una institucionalidad con capacidad de gestión suficiente, para liderar el desarrollo local y motivar a la población a que participe de manera comprometida en ese proceso. Esto implica trabajar de forma orgánica, con estructuras menos jerarquizadas, más horizontales, o la creación de una <i>Oficina Municipal de Gestión Territorial</i>.</p>	





<b>Ficha 4</b> <b>Código 3.1</b>	<p>Elemento al que se le diseña la medida/ elementos favorecidos</p> <p><b>ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL- LEGITIMIDAD</b> Alineación Institucional; Participación y Compromiso Social; Estabilidad; Materialización de la Política de OT.</p>	
	<p><b>Indicadores favorecidos:</b> fortaleza de los actores para la práctica de la ODT, nivel de consenso y disenso entre actores para gestionar la política ODT, nivel de confianza en la institución para diseñar medidas y satisfacer necesidades por medio de la ODT, nivel de confianza en la institución para el financiamiento de acciones. acuerdo entre actores con pertinencia en ODT; competencias concurrentes; superposición de competencias; participación de los actores en la planificación, gestión, seguimiento y control de ODT, grado de seguridad de que instituciones y medidas de gobierno contribuyan a ODT, grado de certeza de que la ODT se realice según la norma, disponibilidad presupuestaria para la ODT; Materialización de planes diversos con incidencia territorial; ejecución de acciones diversas con incidencia territorial, impacto territorial de las acciones; mejoras en la calidad de vida.</p>	
<p>Nombre de la Medida: <b>MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE TRAMITES: TÉCNICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC)</b></p>	<p><b>Medidas Complementarias:</b> Revisión de organigramas funcionales de las alcaldías; Programa de capacitación y sensibilización a la OT;</p>	
<p><b>Descripción de la medida:</b> la modernización y simplificación de trámites es una medida dirigida a mejorar la organización institucional, que, aunado a una base normativa actualizada con claridad de competencias, revisión de estructuras funcionales, junto con programas de capacitación y sensibilización deben propiciar la mejora del ejercicio de la gobernanza y por tanto, la gobernabilidad.</p> <p>Los gobiernos democráticos, descentralizados, abiertos e incluyentes necesarios para el desarrollo de un buen ejercicio de la gobernanza y gobernabilidad, no pueden dar la espalda a los cambios tecnológicos que acontecen, hay que tomar conciencia de la visión social de la tecnología y su contribución a la flexibilización de trámites burocráticos. Debe prevalecer el servicio a la sociedad sobre los intereses políticos, y de cara a ello, en las nuevas tecnologías identificar herramientas útiles que favorecen la gestión del territorio, la eficiencia y la eficacia, la interconexión y coordinación entre niveles, la transparencia, la participación, el control ciudadano, la simplificación de trámites y, en fin, el retorno de la confianza en las instituciones. Las tecnologías en las alcaldías del caso de estudio, deben ir más allá de portales informativos de interacción básica, débil o prácticamente unidireccional.</p> <p>Las técnicas de información y comunicación (TIC), hoy día se perfilan como una herramienta de la gerencia municipal, que ofrece oportunidades relacionadas con las transformaciones en el interior de las organizaciones, pues permiten reconfigurar los procesos de trabajo, transformar los mapas de circulación, generar nuevos esquemas más flexibles y relacionados entre sí, gestionando la proactividad en el marco del desarrollo local. (Rincón y Romero, 2003)</p> <p>El uso de TIC por parte de gobiernos, recibe la denominación de <i>gobiernos electrónicos (GE)</i>, que a grandes rasgos tiene por objeto mejorar la eficiencia interna, la oferta de servicios, e información, y el intercambio con los ciudadanos, organizaciones públicas y privadas. El GE es el conjunto de procesos o métodos de administración, basados en sistemas electrónicos, fundamentalmente Internet, para mejorar la manera en que un gobierno realiza sus operaciones a nivel interno, con otros niveles de gobierno, para que los ciudadanos puedan efectuar trámites en línea, consultas y participar en diversos grados y maneras sobre decisiones que le atañen, en relación a la información proporcionada, la cual debe incluir presupuestos, rendición de cuentas, informe de actividades, programas, planes, proyectos, entre otros. (Miller, 2015)</p> <p>Conceptualmente el GE ha evolucionado, ampliando la forma de relación entre la administración y la ciudadanía, al dar lugar, más allá de la participación a la colaboración. En éste sentido, el concepto de gobierno abierto supone transparencia, colaboración y participación, junto con la responsabilidad, asociación público- privada, implicación y empoderamiento ciudadano. (Miller, 2015). Así pues, la implementación de las TIC, contribuye a generar una estructura que promueve la organización institucional y participación ciudadana, aspectos estos considerados relevantes, según el panel de expertos que ha participado en la investigación. También son favorables para afianzar aspectos de la territorialidad y otros aspectos de la gobernanza y gobernabilidad.</p>		



Los gobiernos locales tienen contacto directo con la ciudadanía, los municipios del caso de estudio tienen buenos valores de territorialidad (VIT), estos deben aprovecharse positivamente e inducir a la cogestión del territorio entre los gobernantes y ciudadanos, para mejorar los valores de gobernanza y gobernabilidad (VIG). Para ello, se debe trascender de tener un simple portal como mera plataforma tecnológica o automatización de las oficinas y manifestarse la gestión real y con impacto.

**Objetivo:** Implementar y aprovechar adecuadamente las técnicas de información y comunicación, para actualizar, mejorar, potenciar la organización institucional vertical y horizontal, la participación social, la gobernanza y la gobernabilidad en la gestión del territorio en ámbitos locales, contribuyendo en el retorno de la confianza en las instituciones públicas e inclusión ciudadana.

**Consideraciones generales:** Las TIC son herramientas de gestión, por tanto, cada alcaldía según su estructura y características distintivas, evaluará de manera justa y propia, la forma y alcance de su implementación. Más que actividades a realizar, se indicaran algunas consideraciones generales:

1- Antes de la implementación de las TIC y en consecuencia el GE, debe definirse su alcance y ser acotado claramente, en cada alcaldía. Considerar que las TIC y el GE contribuye a romper el aislamiento interjurisdiccional de las estructuras organizacionales (Pocoví y Farabollini, 2002)

2- Modificar la estructura organizativa de la alcaldía (ver ficha 3).

3- Diseñar los procesos que afectarán los nuevos instrumentos; racionalizar y simplificar las tareas.

4- Revisar los circuitos de información y de decisión, que a su vez transformará las modalidades de participación. (Pocoví y Farabollini, 2002)

5- Capacitar a los agentes, no sólo en lo específico sino para la innovación.

6- Realizar un inventario a nivel de dependencias de la alcaldía para sincerar la situación sobre los hardware y software, con la finalidad de detectar necesidades básicas reales y priorizar inversiones que sustenten la implementación de las TIC.

7- Hacer la inversión pertinente en las TIC. Tener presente la relación costo/beneficio de las TIC; el costo puede ser significativo, pensando en las prioridades del municipio, pero los beneficios de una gestión eficaz, amigable, compartida, transparente, al alcance de mayor número de personas valen la inversión.

8- Es primordial para la maximización del uso de las TIC, la vinculación de los dispositivos informáticos mediante redes. (Pocoví y Farabollini, 2002)

9- La mayor dificultad de la transformación a los GE reside, más que en adquirir nuevos equipos tecnológicos, en la capacidad de modificar el sistema humano, cultural y su compleja red de relaciones de poder. La introducción de TIC, debe considerar cómo los empleados usan la información y no el cómo usan las máquinas. (Pocoví y Farabollini, 2002)

10- Las experiencias demuestran que el recurso humano es el determinante en la productividad y eficiencia de las TIC, pero ésta afirmación está sujeta a los programas de capacitación y sensibilización continuos para la sostenibilidad de la transformación de la normativa, estructuras organizativas abiertas, innovación tecnológica, formas de participación más incluyentes y co-gestión para atender las múltiples y complejas demandas de la sociedad.

11- Las TIC las sustentan en buena medida de los sistemas de información (SI). Según Pocoví y Farabollini (2002), hay sistemas de información (SI) relativos al enfoque sistémico de la administración pública (AP), se basan en la relación de cadenas insumos y productos. *“Cuando los destinatarios de los bienes y servicios que produce la AP son internos, se habla de sistemas administrativos y cuando son externos, de sistemas productivos. Los sistemas administrativos deben estar apoyados por SI horizontales –o transversales– (porque atraviesan y son comunes a las diferentes jurisdicciones públicas), mientras que a los sistemas productivos corresponden SI verticales o jurisdiccionales.*

*Los SI transversales (como los de recursos humanos, de administración financiera, de compras y suministros, o de tramitaciones) son importantes no sólo porque son utilizados por todos los organismos públicos, sino porque son vitales para una óptima asignación de recursos y porque suministran*



información estratégica para tomar decisiones, mejoran la gestión de las organizaciones y hacen que sean eficaces en el cumplimiento de sus metas; debiendo estar integrados con los Sistemas de Automatización de Oficinas.

Por su parte, los sistemas de información verticales, que corresponden a sistemas productivos (seguridad, educación, justicia, salud, etc.) y están orientados a la demanda directa de servicios por parte de la comunidad, tienen que ser fácilmente accedidos por los ciudadanos que deben sacar el mayor provecho de los mismos". (p, 13)

12- Las TIC son herramientas que aportan información veraz, oportuna y actualizada del municipio, que puede usarse en los procesos decisorios de formulación de políticas públicas, así como en procesos de planificación y gestión de territorios en ámbitos locales.

13- En caso de municipios predominantemente rurales, en donde el Internet no es de fácil acceso, así como para los urbanos debe considerarse la dotación o reactivación de INFOCENTROS, que presten el servicio de ordenador y conexión para los usuarios y ciudadanía. Los INFOCENTROS son estructuras físicas fijas o móviles destinadas a "Fortalecer el desarrollo de las potencialidades locales, las redes sociales y el poder popular. Para ello facilitamos el proceso de apropiación de las tecnologías de información y comunicación por parte de los sectores populares, mediante la consolidación de espacios tecnológicos comunitarios que faciliten la construcción colectiva y transferencia de saberes y conocimiento, las relaciones de colaboración y de coordinación, la generación de redes y la comunicación popular, para hacer de esta plataforma tecnológica una herramienta para la solución de problemas y de transformación de la realidad". (Ministerio del Poder Popular para a Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología, 2017)

14- Las TIC pueden sustentarse en un marco normativo que las contempla y ampara en Venezuela: **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (diciembre 1999); Decreto 825. (mayo 2000)**, declara el acceso y el uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela; **Decreto 3390. (diciembre 2004)**, la Administración Pública Nacional empleará prioritariamente Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos, en sus sistemas, proyectos y servicios informáticos. A tales fines, todos los órganos y entes de la Administración Pública Nacional iniciarán los procesos de migración gradual y progresiva de éstos hacia el Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos; **Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación. (agosto 2005); Decreto Presidencial de creación de la Fundación Infocentro. (Decreto No 5263, publicado en Gaceta Oficial No 38.648 del 20-03-07).**

**Insumos requeridos:** voluntad política, institucional y ciudadana hacia la transformación de nuevas formas de gobierno y participación abierta. Recursos económicos.

**Factores condicionantes:** temor a la gestión abierta por parte de los políticos; falta de coordinación entre las administraciones públicas locales, así como a nivel vertical y horizontal para emprender las TIC; aversión por parte de la ciudadanía a sistemas tecnológicos de vanguardia; formas diferentes de gobierno y cogestión de políticas públicas; estrategias de recentralización por parte del gobierno central, que se contradicen con la descentralización estipulada en la ley para gobiernos locales; inseguridad frente a la manipulación de información de internet; sub-utilización de la tecnología; ausencia de una cultura de participación y co-gestión de acciones para el territorio.

<b>Indicadores de seguimiento:</b> cambios en las estructuras organizativas de las alcaldías tendientes a el impulso de las TIC y GE.	<b>Actores responsables:</b> Entes públicos, funcionarios públicos, ciudadanía en pleno.
---	--

**Financiamiento:** Alcaldías y Gobierno central y estatal.

**Observaciones:** se asume que el factor tecnológico es una condición necesaria para mejorar la gestión, pero no suficiente. Debe intervenir la estructura organizacional de la alcaldía y municipalidad, así como los ciudadanos; entonces la mayor dificultad de la transformación reside, más que en adquirir nuevos equipos tecnológicos, en la capacidad de modificar un sistema humano, cultural y su compleja red de relaciones de poder.



<p><b>Ficha 5</b> <b>Código 3.2</b></p>	<p>Elemento al que se le diseña la medida/ elementos favorecidos <b>ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL- LEGITIMIDAD</b> Participación y Compromiso Social; Alineación Institucional; Estabilidad; Materialización de la Política de OT.</p>	
	<p><b>Elementos e Indicadores favorecidos:</b> fortaleza de los actores para la práctica de la ODT, nivel de consenso y disenso entre actores para gestionar la política ODT, nivel de confianza en la institución para diseñar medidas y satisfacer necesidades por medio de la ODT, nivel de confianza en la institución para el financiamiento de acciones. acuerdo entre actores con pertinencia en ODT; competencias concurrentes; superposición de competencias; participación de los actores en la planificación, gestión, seguimiento y control de ODT, grado de seguridad de que instituciones y medidas de gobierno contribuyan a ODT, grado de certeza de que la ODT se realice según la norma, disponibilidad presupuestaria para la ODT; Materialización de planes diversos con incidencia territorial; ejecución de acciones diversas con incidencia territorial, impacto territorial de las acciones; mejoras en la calidad de vida.</p>	
<p>Nombre de la Medida: <b>SERVICIOS DEL GOBIERNO LOCAL ASOCIADOS A LAS TECNICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC).</b></p>	<p><b>Medidas Complementarias:</b> Revisión de organigramas funcionales de las alcaldías; Programa de capacitación y sensibilización a la OT; Simplificación y modernización de trámites: TIC.</p>	
<p><b>Descripción de la medida:</b> la medida está estrechamente vinculada a la anterior, podría asumirse como la fase siguiente para la implementación real de las TIC, ya que, anteriormente se esbozaron las consideraciones generales e importancia de su uso.</p> <p>La medida delinea con mayor precisión el tipo de servicios que pueden generarse de la implementación de las TIC. Es oportuno recordar que las TIC dan paso a los gobiernos electrónicos (GE), y se sustentan en sistemas de información (SI) verticales y transversales. Los servicios asociados a las TIC aquí recomendados, siguen las tendencias comunicacionales vigentes hoy día.</p> <p>Las TIC implican apertura, participación e inclusión de todos los sectores y ciudadanos de un territorio. Es una herramienta oportuna para incentivar la creatividad y deseos de transformación de un territorio. Por medio de ellas se pueden expresar objetivos e intenciones, y también da la posibilidad a todos de exponer su acuerdo o desacuerdo con acciones que repercuten sobre el ordenamiento y desarrollo territorial, generando un medio de cultivo propicio para el desarrollo de la planificación estratégica contando con la colaboración de actores diversos, lo que conlleva a su vez, a la viabilidad sociopolítica, reconocimiento e identificación con las acciones propuestas, a su seguimiento y evaluación.</p> <p>Para abordar esta medida se hizo una revisión en línea de los portales de las alcaldías de los municipios del caso de estudio (en el mes de marzo 2017), detectando que sólo la alcaldía del</p>		



Municipio Rangel, no cuenta con portal web, posee una cuenta Twitter (<https://twitter.com/alcaldiarangel?lang=es>) y otra en Instagram (<https://www.instagram.com/alcaldiaderangel/>), es posible que la tuviese en algún momento, pero no es el caso en el momento de la investigación.

Las cuatro alcaldías restantes Alberto Adriani (<http://albertoadriani.com.ve/>), Arzobispo Chacón (<http://alcaldiarzbchac.260mb.net/Oficial/index.html>), Libertador (<http://alcaldiamunicipiolibertador-mer.gob.ve/>) y Zea (<http://www.alcaldiazea.gob.ve/>) cuentan con portales que ofrecen información sobre el municipio, la organización funcional, noticias, correo para comentarios y consultas, redes sociales, indicaciones para la realización de trámites, planillas descargables, tasas a pagar según actividades, constancias y patentes, proyectos y contrataciones que asimilan como transparencia, normativa que es descargable en algunos casos, informaciones sobre sitios de interés turístico, cultural o religioso. Es observable, que la mayoría de ellas intentan mantener la vigencia, pero la que manifiesta más apertura e interacción bidireccional es la del municipio Libertador, que fue rediseñada y actualizada el año pasado (2016).

Así pues, teniendo idea sobre la situación en relación a las TIC en los casos de estudio, la medida señalará aquellos servicios que pueden ofrecerse al público y que favorecerá los trámites, la eficiencia y eficacia. Por otro lado, el hecho de que, en las TIC se contempla el trabajo de computadores conectados en red, implica la generación de servicios e insumos de información a las dependencias municipales y al resto de organismos públicos, lo que debería influir en la coordinación institucional y transparencia de gestión. Esto también contribuye al retorno de la confianza en las instituciones, la participación social y la reconstrucción de la comunicación vertical y horizontal.

También se señalará cómo se puede contribuir para alimentar los sistemas de información y así mantener la sostenibilidad, veracidad y actualización de información. La idea es contar con bases de datos robustas, que faciliten el análisis de situaciones del territorio, y permitan dar respuestas oportunas y acertadas con la realidad y para la ciudadanía.

El diseño de ésta medida se basa considerando experiencias de algunos ayuntamientos de España.

**Objetivo:** Señalar los servicios que puede ofrecer el gobierno local asociados a las técnicas de información y comunicación (TIC), en pro de la gestión y mejora de aspectos de la gobernanza y la gobernabilidad del territorio.

**Actividades a realizar:** las actividades a realizar se harán en función de dos tipos de servicios a implementar, relacionado con el servicio a los ciudadanos (sistemas de información vertical) y servicios brindados a la municipalidad y organismos públicos (sistemas de información transversal)

- 1- **Servicios brindados a los ciudadanos:** estos servicios están dirigidos a simplificar trámites y brindar plataformas de acción y participación ciudadana en la gestión del territorio. Se entiende por gestión del territorio procesos participativos para la realización de diagnósticos, planificación, gestión, ejecución, control y evaluación de



acciones o medidas que intervengan sobre el territorio. Los servicios son:

a) **Redes de comunicación continua (Rcc):** implica disponer de medios electrónicos, para canalizar el intercambio bidireccional de información entre el ente local y los ciudadanos, expresada en consultas, comentarios, sugerencias, inquietudes, solicitudes, entre otros. Estas redes pueden contribuir a medir expectativas de los ciudadanos en torno a su territorio y también es un termómetro de gestión de las autoridades. Entre las redes de comunicación continua están:

- ✓ **Portal web municipal:** es un sitio web que provee un punto de interacción entre los encargados del gobierno local y los ciudadanos, ofreciendo al usuario de forma fácil e integrada, el acceso a diversos recursos y servicios relacionados al tema municipal. Incluye: enlaces webs, buscadores, foros, documentos, aplicaciones, pagos, noticias municipales, actos públicos gubernamentales, etc. Es importante tener en cuenta que desde el portal municipal de deben promocionar enlaces y cuentas institucionales que representen la totalidad del manejo oficial que se hace desde el gobierno local.
- ✓ **Correo Electrónico:** El email sigue abanderada como una herramienta de uso cotidiano en los sitios web municipales; es ampliamente ofrecido como espacio de comunicación, con todos los funcionarios. El formato diseñado para establecer dicho contacto se produce mediante un formulario específico para tal fin, donde deben incorporarse datos personales (nombre, apellido y mail), y un campo con un cuadro de texto para realizar la consulta o solicitud. (Miller, 2015)
- ✓ **Twitter:** Esta plataforma de *microblogging* permite a los usuarios escribir entradas de no más de 140 caracteres. Esta red social digital les permite a las administraciones públicas enviar mensajes instantáneos a la ciudadanía de diversa índole, permitiendo a su vez, una rápida vitalización de los mensajes emitidos, mediante las alternativas de retroalimentación que ésta red permite (*Retweet* y *Respuesta*). (Miller, 2015)
- ✓ **Facebook:** Este tipo de red social se encuentra orientada a las relaciones personales, en los últimos años diversas organizaciones han desarrollado perfiles Facebook, y las administraciones públicas no han sido la excepción. (Miller, 2015)

b) **Enlaces de Trámites y Servicios:** buscan agilizar los trámites y mejorar los servicios prestados al ciudadano, así como controlar los tramites y organización interna de la alcaldía. Desde estos enlaces se puede acceder a sitios del portal municipal, que señalan las gestiones o trámites a realizar en las alcaldías: pago de impuestos de catastro, verificación de planos de mensura, constancias de uso conforme, zonificación, constancias y solvencias municipales, licencias de actividades económicas, licencias publicitarias, patentes vehiculares, patentes de comercio, avalúo de terrenos, permisos de construcción y /o reformas, variables urbanas, autorizaciones de espectáculos, pago de multas, pago de servicios (ejemplo: aseo urbano), convenio de pagos, entre otros que contemple la legislación en el ámbito local.





The screenshot shows the website [www.zaragoza.es/sedeelectronica/](http://www.zaragoza.es/sedeelectronica/). The main navigation bar includes: EL AYUNTAMIENTO, GOBIERNO ABIERTO, LA CIUDAD, CULTURA, PARA LA GENTE, TURISMO, and a search bar. The 'Trámites y Servicios' section features 12 red circular icons for: Agua, Asociación y Participación, Asuntos Personales, Ayudas y Subvenciones, Deporte, Derechos Sociales, Educación y Cultura, Medio Ambiente y Salud Pública, Protección y Seguridad Ciudadana, Tráfico y Vía Pública, Tributos, and Urbanismo. Below this are three red boxes: 'Trámites en Plazo', 'Trámites Destacados', and 'Servicios en Línea'. A large black arrow points from the 'Urbanismo' icon to a detailed view of urban planning procedures.

**TRÁMITES Y SERVICIOS**

Buscador  Escuchar

Por Temas  
Mi Carpeta  
Facturación Electrónica  
Verificación de documentos  
Cita Previa  
Impresos e Instancias  
Preguntas Frecuentes  
Quejas y Sugerencias

**LISTADO DE TRÁMITES DE URBANISMO**

Nombre del Trámite	Preguntas Frecuentes	Formas de Tramitación
<b>Actividades Ambientales Clasificadas</b>		
Cambio de Titularidad de licencias de Funcionamiento de actividades sujetas a la Ley 11/2005, Reguladora de los Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón		•
Cambios de Titularidad de Inicio de Actividad		•
Inicio de Actividad Clasificada		•
Licencia Ambiental de Actividad Clasificada sujeta a la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón (X417)		•
Licencia Urbanística y Ambiental de actividad clasificada, acondicionamiento de local (X448)		•
Licencia Urbanística y Ambiental de Actividad Clasificada nueva Construcción. Actividades sujetas a la Ley 7/2006, de 22 de julio, de protección ambiental de Aragón (X403)		•
Licencia Urbanística y de Apertura. Antenas de Telecomunicación: Actividades sujetas a la ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón (X487)		•
Licencias Urbanística y Ambiental de Actividad clasificada, Obra Mayor. Acondicionamiento de local para actividades sujetas a la Ley 11/2005 de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y		•

**Figura 6.15.** Trámites y servicios ofrecidos por el portal web del ayuntamiento de Zaragoza, España. Fuente: <http://www.zaragoza.es/sedelectronica/> 30/02/2017.

Las figuras 6.15 y 6.16 son ejemplos que permiten visualizar formas de garantizar el objetivo de agilizar trámites y prestar un buen servicio, del que se beneficiará la Alcaldía y el ciudadano, por lo que supone la reducción de trámites burocráticos, efectividad de tiempos, el trato directo y discreto con el ciudadano, la recaudación de ingresos que contribuyen al patrimonio de gestión. Debe diseñarse un sistema, en el que se encuentre la información necesaria para realizar cada tipo de trámite, las planillas descargables, los recaudos necesarios, las tasas a pagar, si el trámite es de tipo electrónico o presencial, y en caso, de ser éste último generar un sistema de citas flexible, que abra al ciudadano alternativas para realizar los oficios que corresponden (Figura 6.16); en éste sentido, es pertinente tener en consideración la normativa que rige la protección y uso de datos, todos estos detalles inciden en la confianza del



ciudadano, para acercarse y asumir el rol de empoderamiento y aprovechamiento de éste tipo de tecnologías.

The screenshot shows the 'Trámites y Servicios' section of the Zaragoza municipal website. The page title is 'Trámites y Servicios' and the sub-section is 'CITA PREVIA: CONSULTAS'. The page is for the 'Oficina de Atención al Ciudadano' located at 'Paseo del Pinar, 18 50003 Zaragoza'.

The main content area contains information about the services provided by the Office of Citizen Attention, including phone consultations and appointments. It lists the prices for fixed and mobile phone consultations. Below this is a calendar for the period from 10-04-2017 to 14-04-2017, showing the availability of appointments for each hour of the day.

The calendar table is as follows:

Hora	Jun 10	mar 11	mié 12	jue 13	vie 14
08:00					
08:30	2 libre	2 libre	1 libre		
09:00	2 libre	1 libre	2 libre		
09:30	2 libre	2 libre	2 libre		
10:00	2 libre	1 libre	1 libre		
10:30	2 libre	2 libre	2 libre		
11:00	2 libre	2 libre	2 libre		
11:30	Ocupado	2 libre	2 libre		
12:00	2 libre	2 libre	2 libre		
12:30	2 libre	2 libre	2 libre		
13:00	2 libre	2 libre	2 libre		
13:30	2 libre	2 libre	2 libre		
14:00	2 libre	2 libre	2 libre		
14:30	1 libre	2 libre	2 libre		
15:00					
15:30					
16:00			2 libre		
16:30			2 libre		
17:00			Ocupado		
17:30			2 libre		
18:00			2 libre		
18:30			2 libre		

The form on the right side of the page is for booking an appointment. It includes fields for 'Nombre', 'Apellidos', and 'CINE'. There is a section for 'Datos personales' with fields for 'Teléfono contacto' and 'Correo Electrónico'. Below that is a section for 'Datos para la preparación de la cita' with fields for 'Expediente y año' and 'Motivo'. A 'Enviar' button is located at the bottom of the form.

At the bottom of the page, there is a section titled 'PROTECCIÓN DE DATOS' which contains information about the data protection policy of the Ayuntamiento de Zaragoza.

Figura 6.16. Trámites y servicios, sección de citas ofrecidos por el portal web del ayuntamiento de Zaragoza, España. Fuente: <http://www.zaragoza.es/sedelectronica/> 30/02/2017.



Este tipo de enlaces son favorables a la ordenación y desarrollo del territorio, ya que, desde el momento de su diseño e implementación genera depósitos de información que se actualizan constantemente, constituyéndose en bases de información que contienen datos útiles, tal es el caso, de las oficinas de catastro, las cuales con una programación acertada y con fines multi-utilitarios, generará insumos para la planificación del territorio, la información física, económica, jurídica, parcelaria, la cartografía catastral, la georreferenciación, entre otros pueden conformar una robusta base de datos para tomar decisiones sobre el territorio, además de la recaudación de impuestos que puede ser utilizada en inversiones que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos que habitan ese territorio.

Dentro de los **enlaces de servicios**, se pueden incluir aquellos que brindan información útil y oportuna a los ciudadanos y otros. Retomando comentarios anteriores, las TIC están sustentadas en sistemas de información, uno de los que está en el top de las tecnologías y herramientas de gestión del territorio, son los **Sistemas de Información Geográfica (SIG), drones**, que evolucionan rápidamente. Ellos soportan bases de datos georreferenciadas, útiles para los sistemas de planificación y toma de decisiones con injerencia territorial, un ejemplo de ellos son los de catastro, señalados líneas atrás, pues nutren tanto la base del catastro, como también la información detallada sobre servicios básicos y otros de interés al ciudadano del municipio, visitantes o turistas.

Vinculados a los SIG, en los portales municipales se encuentran enlaces que conllevan a:

**Info - Mapas:** “*(Infraestructuras de Datos Espaciales - IDE) ... permite acceder a datos pormenorizados sobre el transporte urbano e interurbano de pasajeros, pero además posibilita la georeferenciación de una serie de informaciones tales como división de los distritos municipales, vecinales, barrios, seccionales policiales, seccionales catastrales, datos urbanísticos, infraestructura (antenas, cruces con semáforos, alumbrado público, hidráulica, pavimentos), lugares de interés, datos socio-poblacionales, guía productiva (comercios, industrias, servicios y construcción), consultas de planos, e incluso es posible realizar descargas*” (Miller 2015, p 58)

La figura 6.17 ofrece parte del SIG del portal del ayuntamiento de Zaragoza. Los mapas se generan sobre imágenes satelitales o la base cartográfica tradicional. Lo sustancial de presentación a par de los mapas, es que, en la imagen superior se encuentra el mapa de la ciudad de Zaragoza y en la derecha el menú de opciones de servicios a ubicar, en el que aparece la opción “*Otras capas cartográficas*”, que, al desplegar, genera información conjunta entre la base de datos del ayuntamiento y conjuga con datos externos, tales como Catastro, Cartociudad y el Instituto Geográfico Nacional, lo que demuestra el trabajo conjunto de instituciones de nivel administrativo diferentes, ello generado por la **Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE) que, “tiene como objetivo integrar a través de Internet los datos, metadatos, servicios e información de tipo geográfico que se producen en España, a nivel estatal, autonómico y local, cumpliendo una serie de condiciones de interoperabilidad (normas, protocolos, especificaciones) y conforme a sus respectivos marcos legales” (Fuente: <http://www.idee.es/web/guest/el-proyecto>, 2017)**



Esta es una buena práctica para considerar en los municipios del caso de estudio y a nivel nacional en Venezuela, ya que, a nivel central se cuenta con el Instituto Geográfico Nacional “Simón Bolívar”, que, a través, de las dependencias estatales del Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas, anteriormente Ministerio del Ambiente (es el rector en materia de ordenación del territorio), tiene entre sus dependencias el Sistema de Información para la Gestión y Ordenación del Territorio (SIGOT).

Lamentablemente el SOGOT es una dependencia subvalorada, que debe repotenciarse e interconectarse con las oficinas nacionales y municipales para aprovechar la información existente y establecer mecanismos de retroalimentación y actualización. Esto puede significar un cambio cualitativo en el ejercicio actual de la ordenación del territorio, para la toma de decisiones necesarias, a efectos de atender y satisfacer las demandas de la población y diseñar políticas públicas acordes a la realidad.

Otros Info-Mapas que generan información necesaria para procesos de gestión, planificación y ordenación del territorio, son los temáticos que contienen información sociodemográfica (Figura. 6.18). Siguiendo la referencia de la página del ayuntamiento de Zaragoza, se encuentran una batería de mapas con la información en cuestión, generados bajo la modalidad de proyecto realizados por el Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio (GEOT) de la Universidad de Zaragoza, con apoyo de información del Instituto Geográfico Nacional y el Servicio de Información Geográfica y Estadística del Ayuntamiento de Zaragoza.

Este es otro ejemplo de cooperación y acuerdos para robustecer, actualizar y alimentar las bases de datos útiles para la ordenación del territorio, que conjugan visiones académicas y de funcionarios profesionales del área. Otra práctica interesante es la de “Mapas Colaborativos” en donde los ciudadanos por medio de la página web y la creación de un usuario, pueden descargar información sobre servicios y mobiliario urbano, insumos de gran valor para la planificación de la ciudad; esta actividad se facilita con el uso de móviles que pueden hasta geo-referenciar posiciones con poco margen de error.



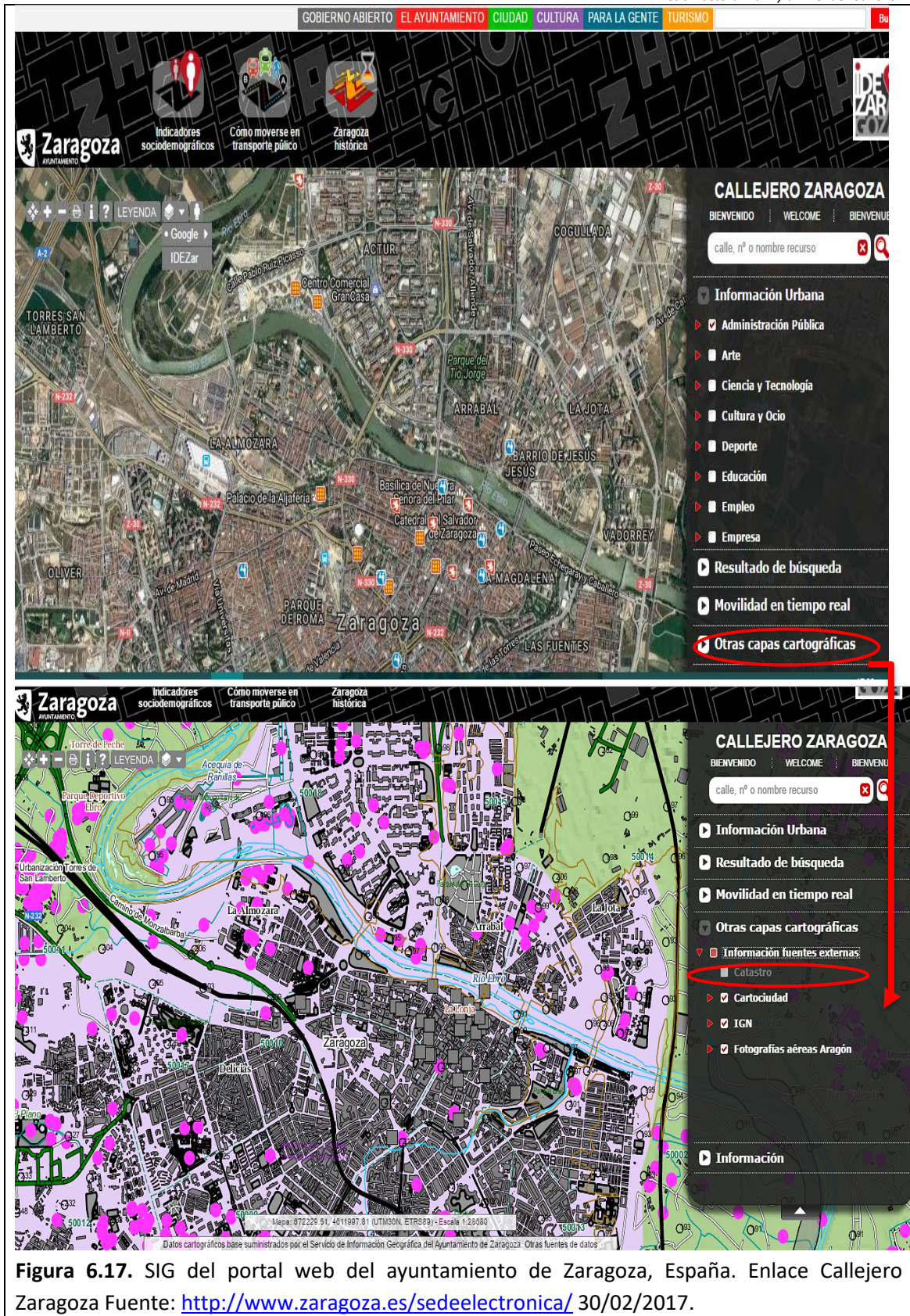


Figura 6.17. SIG del portal web del ayuntamiento de Zaragoza, España. Enlace Callejero Zaragoza Fuente: <http://www.zaragoza.es/sedelectronica/> 30/02/2017.



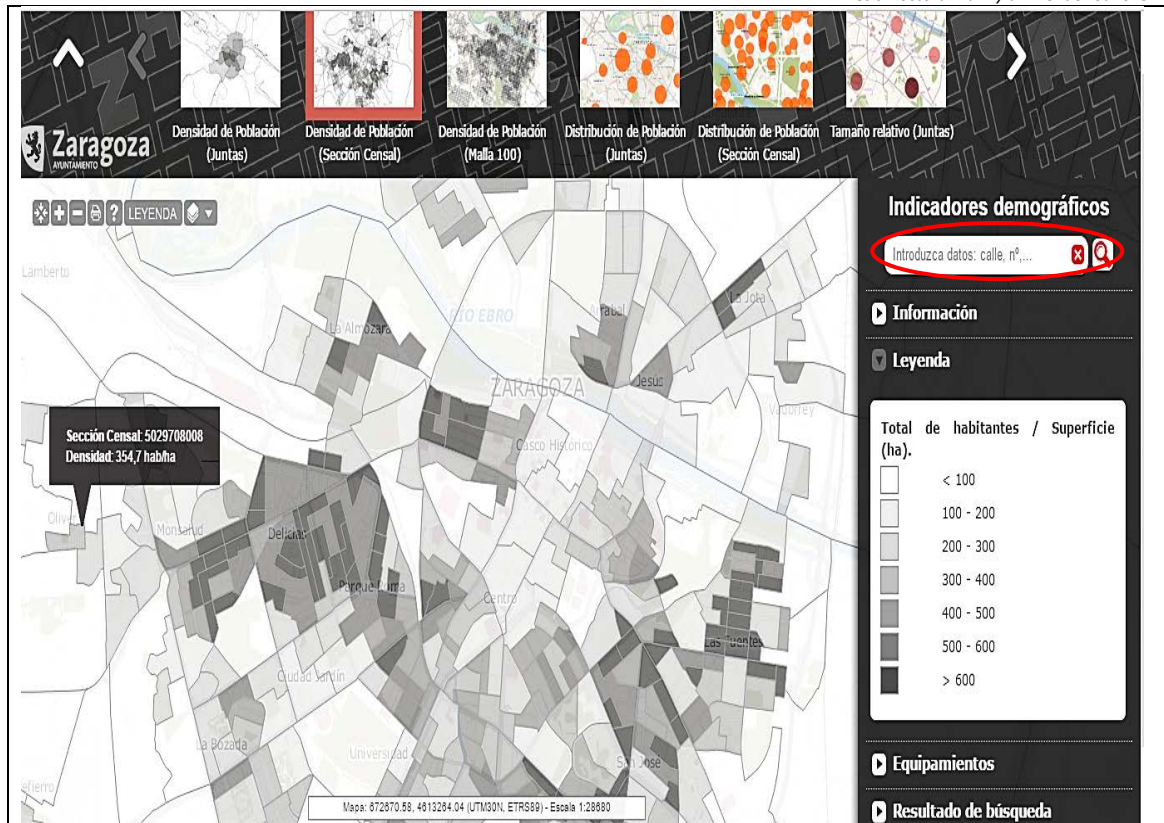


Figura 6.18. SIG del portal web del ayuntamiento de Zaragoza, España. Enlace Callejero Zaragoza Fuente: <http://www.zaragoza.es/sedelectronica/> 30/02/2017.

Es evidente que los portales de vanguardia prestan mucha información de diversa índole, de tipo turístico, recreacional, ocio, restaurantes, aplicaciones móviles que permiten ver los recorridos de las rutas urbanas y un sinfín de novedades más, Sin embargo, aquí se han mostrado las que tienen mayor conexión con la ordenación y gestión del territorio.

Las figuras 6.19 y 6.20 muestran el empleo de los SIG en la Alcaldía Metropolitana de Caracas, la intención es tomarlo como referente para resaltar y rescatar las buenas prácticas e intenciones de uso de los SIG, hay la base.

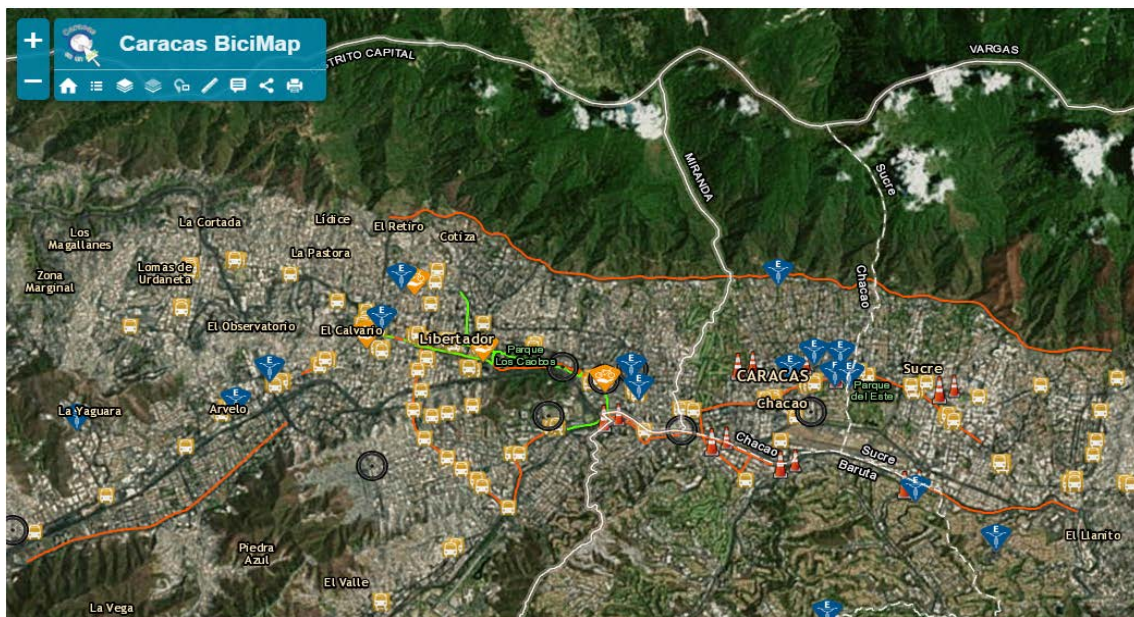
Sin embargo, deben dirigirse esfuerzos para nutrir la base de datos con el resto de los sistemas de información existentes, potenciar su desarrollo y uso con fines de planificación, ordenamiento, diseño de políticas entre otros fines. El Área Metropolitana de Caracas, no es objeto de estudio de la investigación, pero es un indicativo de la situación de los SIG en Venezuela.

No se puede avanzar al siguiente punto sin dejar de señalar, la flexibilidad de los sistemas de información, pues permiten agregar datos en tiempo real, que a posteriori sirven para evaluar las transformaciones del territorio, **los datos que nutren los sistemas de información son convertibles en indicadores de gestión del territorio.**





**Figura 6.19.** Transporte público del Área Metropolitana de Caracas (AMC). Caracas en un click. SIG de Alcaldía Metropolitana de Caracas, Venezuela. Portal web. Fuente: <http://caracasenunlick.alcaldiametropolitana.gob.ve/caracasenunlick/transporte-p%C3%BAblico-del-amc.html> (11/04/2017)



**Figura 6.20.** Caracas en Bici. Caracas en un click. SIG de Alcaldía Metropolitana de Caracas, Venezuela Portal web. Fuente: <http://caracasenunlick.alcaldiametropolitana.gob.ve/caracasenunlick/bici-map.html>. (11/04/2017)

- c) **Enlaces de participación Ciudadana:** se pueden considerar como canales que dan paso a la intervención abierta y hasta protagónica de los ciudadanos. Dentro de los portales web los enlaces que promueven la participación de los ciudadanos, son espacios virtuales de intercambio de opiniones e ideas que contribuyen a diseñar políticas, planificar acciones



o proyectos, construir territorios, especialmente a escalas locales o de ciudades. Esta es una de las ventajas de las TIC, también vinculadas a la ordenación y desarrollo del territorio, además su aporte es significativo para la planificación estratégica. En Venezuela la participación ciudadana está contemplada en la normativa (Constitución de la República, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica del Poder Público Municipal) y debe considerarse en los procesos de planificación, los enlaces de las TIC a la participación, son una alternativa viable para concretarla.

En la investigación realizada, de acuerdo a las valoraciones de los expertos, la participación es el factor de mayor importancia para la gobernanza seguido de la organización institucional, por tanto, las TIC en pleno y los enlaces de participación ciudadana, ayudan a equilibrar en la balanza la participación de diversos actores ajenos a la administración, pero que viven y trascienden en el territorio, que deben incorporarse mediante mecanismos que faciliten su cooperación, en pro de la gestión del mismo. Los enlaces de participación promueven la disminución de brechas de poder entre los diversos actores, y deben dirigirse esfuerzos para trascender de la participación a la materialización de acuerdos.

Los enlaces de participación ciudadana en las web de las administraciones públicas, implican tres aspectos: " (a) ciudadanos que son potenciales agentes activos en la producción de contenidos web (o prosumidores), (b) la extensión de la idea de la inteligencia colaborativa, es decir, la evidencia de que la innovación pública se encuentra también fuera de los límites formales de la organización, (c) así como la creciente desintermediación de las actividades entre organizaciones e individuos particulares. En definitiva, todo lo anterior refleja un nuevo escenario para la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas dentro del ámbito público" (Criado y Rojas (2013) citados por Miller 2015)

Es oportuno recordar que "La participación se concibe como un proceso institucionalizado de diálogo activo entre actores sociales claves de carácter público y privado, que a través de la información, consulta y confrontación de ideas busca el consenso sobre el qué hacer, para qué, por qué, cómo, dónde y cuándo de los objetivos y acciones, como propósitos y propuestas que responden a una situación territorial que se estima necesario cambiar" (Méndez y Delgado, 2010, p 163). El compromiso social, en éste contexto es la capacidad de los actores para tomar conciencia de la importancia que tiene el cumplir con el desarrollo de su trabajo.

Seguidamente, se observan diversos portales que a modo indicativo son buenos ejemplos prácticos, de enlaces que comunican políticas y acciones a desarrollar sobre el territorio y que más allá de ello, invitan a la participación para contribuir a su diseño, planificación y gestión.





## Derechos de Ciudadanía, Participación y Transparencia



### Competencias

- Promoción de la protección y defensa de los derechos políticos de la ciudadanía.
- Atención directa a la ciudadanía en las materias que la afectan en su relación con el Ayuntamiento, en particular, y con el resto de instituciones, en general.
- Facilitar el acceso a la información municipal y hacer publicidad activa de los servicios y políticas públicas promovidos por el Ayuntamiento para favorecer la participación ciudadana en su mejora y el control democrático de la acción de gobierno.
- Fomento de la presencia activa de la ciudadanía en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
- Colaborar en la creación de redes comunitarias que faciliten el fortalecimiento de la capacidad ciudadana para ser sujeto activo en los asuntos colectivos.

Figura 6.21. Derechos de Ciudadanía, Participación y Transparencia. Portal web del ayuntamiento de Barcelona, España. Fuente: <http://ajuntament.barcelona.cat/es/> 31/02/2017.

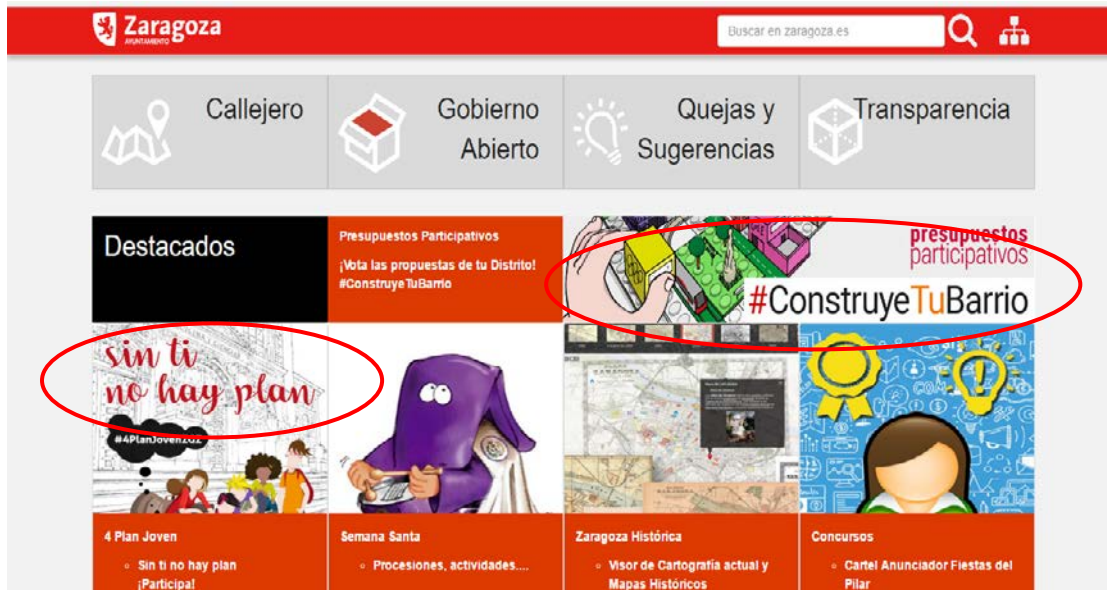


Figura 6.22. Destacados del Portal web del Ayuntamiento de Zaragoza. Fuente: <http://www.zaragoza.es/sedelectronica/> 10/04/2017

La figura 6.21 señala las competencias, deberes y derechos que los ciudadanos tienen en diversos asuntos de la administración pública, según la visión del Ayuntamiento de Barcelona-España. En la figura 6.22 del portal del ayuntamiento de Zaragoza, se observan dos enlaces que llaman a la participación ciudadana para intervenir y gestionar el territorio, ellos son “Sin ti no hay plan” y “#Construye tu Barrio”.

El primero “Sin ti no hay plan”, se relaciona con el llamado “Plan Joven” que tiene una esencia



social. El objetivo es construir un documento con la participación y opinión de los jóvenes sobre aspectos relacionados con el *empleo, vivienda, ocio, cultura, información y asesoramiento juvenil, sexualidad y gestión emocional, participación y asociacionismo o deporte*. Este tipo de actividades *incluyentes, indudablemente nutren diversos aspectos, ya que, por un lado, se da paso al empoderamiento de la ciudadanía, por otro se cultiva en los jóvenes la cultura e importancia de la participación en diversos procesos, y, en tercer lugar, brindan ideas y se construyen proyectos para satisfacer necesidades y mejorar su calidad de vida. Cabe destacar que actualmente está en construcción el 4To Plan Joven contando cada día con TIC más avanzadas, el primero se realizó en 1986 con las herramientas de la época.*

“#Construye tu Barrio”, es un plan con mayor connotación territorial, que tiene por objetivo priorizar las demandas y necesidades de la población y por tanto la inversión pública, por medio de la participación directa de la ciudadanía. El programa *Construye tu Barrio*, está directamente relacionado con los presupuestos participativos. Toda persona mayor de 14 años, puede participar por el distrito en donde está empadronado.

La participación ciudadana promovida por medio de los gobiernos abiertos/ electrónicos, tienen modalidades de participación virtual o presencial. Dentro de los contenidos de información desplegadas en la sede web, se observa las reuniones presenciales que se llevan a cabo en cada barrio o localidad, lugar y hora, objetivo de la reunión, quiénes y cómo pueden participar, entre otros aspectos importantes para asegurar el desarrollo de los encuentros, que son llevados cristalizados, por personal capacitado para tal fin. Estos encuentros son talleres de participación social directos en el área de interés; así pues, el sistema de información para recolectar datos, ideas, percepciones, necesidades que generan un diagnóstico del territorio, así como acciones y toma de decisiones, se alimenta de la base digital y también de la externa o presencial.

Estas modalidades de participación aseguran la generación de datos que pueden trascender a diagnósticos y diseño de acciones o políticas territoriales, por una u otra vía, hay información de la realidad que sustenta el diseño de acciones sobre el territorio. A su vez, ofrece alternativas de participación para quienes son allegados a las tecnologías o con limitaciones de tiempo, así como, para aquellos que son fieles a las modalidades de participación tradicional.

Otro aspecto que podría considerarse favorable de la participación ciudadana y de los sistemas de información que alimenta, es que, se tiene una infraestructura tecnológica fija que constantemente se alimenta de datos, que pueden ser corroborados en campo para generar la visión del ciudadano y del técnico, generando escenarios tendenciales y prospectivos, sobre los que intervenir el territorio.

Más allá del enfoque de participación ciudadana expuesto hasta el momento, en donde se pone el énfasis en la participación para procesos de planificación y acción, también sería oportuno y un servicio a la ciudadanía, aprovechar la base tecnológica, así como las TIC, para establecer **aulas virtuales de capacitación**, que contribuyan a los programas de capacitación y sensibilización para la ordenación y desarrollo del territorio, u otro aspecto de interés y provecho para dinamizar y promover los territorios.



d) **Enlaces de transparencia:** Hoy día es común encontrarlos dentro de los portales de las administraciones públicas locales. Tienen por objeto brindar información abierta sobre las actuaciones de la administración pública, en lo concerniente a *información económica, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, transparencia en las contrataciones de servicios y de personal, transparencia en materias de urbanismo y obras públicas* (Perramon, 2013) ejecución y elaboración de presupuestos, gasto público, entre otros aspectos.

La transparencia está directamente vinculada al **libre acceso a la información**, generada por la administración pública, por tanto, debería favorecer la restitución de la confianza en las instituciones, la ciudadanía debe asumir roles de participación en la fiscalización y control de las acciones de los gestores del territorio, hacer las respectivas denuncias y oposiciones constructivas. Estas actividades en conjunto y bien ejecutadas, pueden constituirse en programas anticorrupción.

La transparencia de asumiese como **política pública a nivel local**, pero debe tenerse en cuenta que *“una norma sobre transparencia no depura de la noche a la mañana el funcionamiento de las instituciones públicas si no va acompañada de una mejora en la ética pública, pero ayuda a lograr una mejor gestión, una mayor participación y, por ende, un menor grado de corrupción”* (Guichot, 2014, p 32). La transparencia no es la panacea de la corrupción, pero ayuda a mitigar.

Desde el punto de vista gubernamental, la política de transparencia tendría tres objetivos básicos: 1- recuperar legitimidad para la acción de gobierno, y reducir la desconfianza política e institucional; 2- prevenir una corrupción que, en los últimos años forma parte de las noticias diarias; 3- reforzar la eficiencia gubernamental, gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia genera. (Guichot, 2014)

Los enlaces de transparencia tienen la posibilidad de dar respuestas a varios frentes e inquietudes de los ciudadanos, así como, de otros entres de gobierno en relación a las administraciones públicas y sus actuaciones sobre el territorio. Elementos de la gobernanza tales como organización institucional/ legitimidad, participación y compromiso social, estabilidad, así como, la materialización de la ordenación del territorio (elemento de la gobernabilidad), todos ellos con sus respectivos indicadores pueden favorecerse de información contenida en los links de transparencia.

Según el Gobierno Vasco (2017), la transparencia genera efectos sobre el gobierno, y los ciudadanos. Ellos son:

A nivel de gobierno:

- **Confianza en la ciudadanía y los empleados públicos:** *Cuanto mayor conocimiento tiene la ciudadanía de su administración, mayor legitimidad social le confiere; los/las empleados/as públicos/as trabajan con mayor seguridad si cuentan con una información abierta.*
- **Ordenación interna de la información:** *La necesidad de transparencia obliga a la administración a organizar y clasificar toda la información que produce.*
- **Conocimiento exacto de su actividad:** *Con toda la información ordenada, la*



*administración sabe en todo momento con qué cuenta, por lo que sus decisiones se basarán en información veraz y actualizada.*

- **Detecta actividades irregulares:** *Todos los miembros de una administración transparente están obligados a rendir cuentas de su actividad, lo que dificulta, si no impide, cometer actos ilícitos.*

A nivel de los ciudadanos:

- **Conocimiento exacto de la actividad gubernamental:** *La ciudadanía puede acceder de forma directa, sin intermediarios, a la información que genera el Ejecutivo.*
- **Confianza en la acción de gobierno:** *Cuanto mayor es ese conocimiento de la actividad, mayor es la capacidad de confiar en la administración.*
- **Información veraz para la toma de decisiones:** *La ciudadanía dispone de datos oficiales para comprender mejor su entorno y tomar las determinaciones que a cada caso le corresponden.*
- **Servicio profesional:** *Una administración con todo su catálogo de datos ordenado y clasificado está preparada para una atención más directa, ágil y precisa.*
- **Datos reutilizables:** *La ciudadanía puede disfrutar de más y mejores productos y servicios, porque más datos exactos están disponibles al público.*

Definitivamente, los efectos de la transparencia en el gobierno, las instituciones y los ciudadanos son insumos valiosos para emprender procesos de planificación y gestión del territorio, ya que:

- Se va fomentando la corresponsabilidad de actuaciones de los diferentes agentes involucrados y ciudadanía.
- Se asienta el sentido bidireccional de la gestión de las políticas públicas, en éste caso para la ordenación del territorio;
- Se cuenta con información actualizada y veraz de la realidad, lo que implica tener un diagnóstico activo y disponible del territorio, con participación ciudadana, lo que facilita y da viabilidad sociopolítica a la toma de decisiones;
- Favorece la fiscalización y control del manejo de recursos económicos, para la materialización de las acciones contenidas en los planes, que generan un verdadero impacto territorial y mejoras sobre la calidad de vida de los ciudadanos,
- Se cuenta, además, con la disponibilidad de información reutilizable para emprender otras políticas e investigaciones favorables a la sociedad y el territorio.
- Promueve la planificación y actuación estratégica.

Hoy día, la tecnología es un factor determinante para dotar de transparencia a la gestión pública, pues facilita a los ciudadanos el acceso de forma rápida y directa a la información sobre multitud de aspectos relacionados con la actuación de las administraciones públicas, además de conocer el estado en que se encuentran trámites que le interesan.

Manteniendo la línea de búsqueda de buenas prácticas, en relación a la transparencia se tiene que, España cuenta con la Ley 19/2013, de 09 de diciembre de *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Las Comunidades Autónomas en aras de dar cumplimiento a la ley mencionada, han desarrollado el andamiaje normativo para llevar este mandato a la práctica social. Así pues, en el año 01/01/2014, la Provincia de Zaragoza luego de





la aprobación definitiva, publica la *Ordenanza Sobre Transparencia y Libre Acceso a la Información Zaragoza*, que tiene por objeto según su artículo 1 “*garantizar la transparencia en la actuación del Ayuntamiento de Zaragoza, así como el libre acceso a su información pública y la reutilización de la misma, estableciendo los medios necesarios para ello, que serán preferentemente electrónicos*”. La citada ordenanza y la forma de disponibilidad de datos en la sede web del Ayuntamiento de Zaragoza, está catalogada como una de las más interesantes en el territorio español, según Villoria, 2014.

La Comunidad Autónoma de Aragón a su vez tiene en su haber normativo la *Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón* que según su artículo 1 tiene por objeto: “1. ...regular e impulsar la transparencia de la actividad pública en Aragón y la participación ciudadana en las políticas que desarrolla el Gobierno de Aragón, con la finalidad de impulsar el gobierno abierto en el ámbito de la Comunidad Autónoma como forma de relación del Gobierno y de la Administración con los ciudadanos y las ciudadanas. 2. La presente ley garantiza de forma efectiva: a) La transparencia de la actividad pública a través de las obligaciones de publicidad activa. b) El derecho a la información pública de forma accesible y comprensible, y a la veracidad y objetividad de esa información.”

Los textos citados y el señalamiento del caso Zaragoza, son para llamar la atención sobre la importancia de contar con una estructura legal que norme los procesos de participación y transparencia; éste aspecto se constituye en la columna vertebral de dichos procesos, pues “**Es preciso construir un sistema de controles y de pesos y contrapesos, que reduzca la capacidad de arbitrariedad de los gobernantes y les limite su tendencia a abusar del poder**” (Villoria, 2014, p 7)

La primera parte de la figura 6.23 permite observar cómo el ayuntamiento de Zaragoza, en su enlace de transparencia presenta links de acceso a facturas, presupuesto del mes y contrataciones. Una vez desplegado en link del presupuesto, en la segunda parte de la imagen, aparece el listado de partidas o bases de ejecución del presupuesto, estos pueden ser descargados por los ciudadanos en diversos formatos; ello demuestra que hay una disponibilidad efectiva y abierta de la información por parte de la administración pública. Además, en la parte inferior también se señalan y son descargables las reclamaciones hechas por la ciudadanía, durante el periodo de información pública, lo que evidencia una participación y fiscalización por parte de los ciudadanos





# Transparencia

zaragoza.es / Gobierno Abierto



**Facturas al día**

Total: 20.214  
Reconocido: 63.352.308,37 €  
Pagado: 49.089.498,00 €

**Presupuesto Ejecución: 31 marzo 2017**

Recaudación Neta: 111.341.757  
Pago Neto: 108.210.038

**Contratos Formalizados 2015**

Obras: 7.466.800,00 €  
Servicios: 8.953.940,00 €  
Suministros: 798.600,00 €

Registros asociados

Presupuesto municipal	Ejecución presupuestaria
Cuenta general de Ayuntamiento	Evolución deuda municipal
Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera	Indicadores Presupuestarios
Plan presupuestario a medio plazo	Financiación
Gastos pendientes de asignar a presupuesto	Informe sobre Morosidad
Indicadores Financieros, Patrimoniales	Variación anual impuestos
Registro de facturas	Contratos de obras

Zaragoza AYUNTAMIENTO

zaragoza.es / El Ayuntamiento / Hacienda y Economía

## HACIENDA Y ECONOMÍA

PRESUPUESTO GENERAL MUNICIPAL 2017

DEFINITIVO
PROYECTO

**Aprobación Definitiva publicada en BOPZ nº 68 24.03.2017**

- Presupuesto General 2017 (Exp.: 991.230/2016)
- Programa Plurianual 2017 (Exp.: 1.452.470/2016)
- Modificación de los Programas plurianuales del ejercicio 2016 y anteriores (Exp.: 991.170/2016)
- Plantilla de personal para 2017 (Exp.: 991.181/2016)

PRESUPUESTO 2017

	Formato Excel	Formato Calc	Formato Pdf
<b>Bases de Ejecución</b>			Pdf
Resumen por capítulos del Presupuesto Municipal	Excel	Calc	Pdf
Estado de Ingresos	Excel	Calc	Pdf
Estado de Gastos: Clasificación Económica	Excel	Calc	Pdf
Estado de Gastos: Clasificación Orgánica	Excel	Calc	Pdf
Estado de Gastos: Clasificación Programas	Excel	Calc	Pdf
Plurianuales			Pdf
Resumen del Presupuesto General Consolidado	Excel	Calc	Pdf
Resumen de los Presupuestos de Organismos Autónomos Municipales y Sociedades Municipales	Excel	Calc	Pdf

**RECLAMACIONES AL PRESUPUESTO APROBADO INICIALMENTE**

**Información Pública** han sido registradas las siguientes reclamaciones propuestas por parte de la ciudadanía

- Expte\_199712\_2017
- Expte\_199736\_2017
- Expte\_202036\_2017
- Expte\_196517\_2017
- Expte\_203130\_2017
- Expte\_222267\_2017
- Expte\_189401\_2017
- Expte\_195603\_2017
- Expte\_198631\_2017

**Figura 6.23.** Portal web de transparencia Zaragoza. Presupuestos Mensuales de Ejecución.  
Fuente: <https://www.zaragoza.es/ciudad/encasa/hacienda/presupuestos/presupuestos.htm>  
01/05/2017.

478

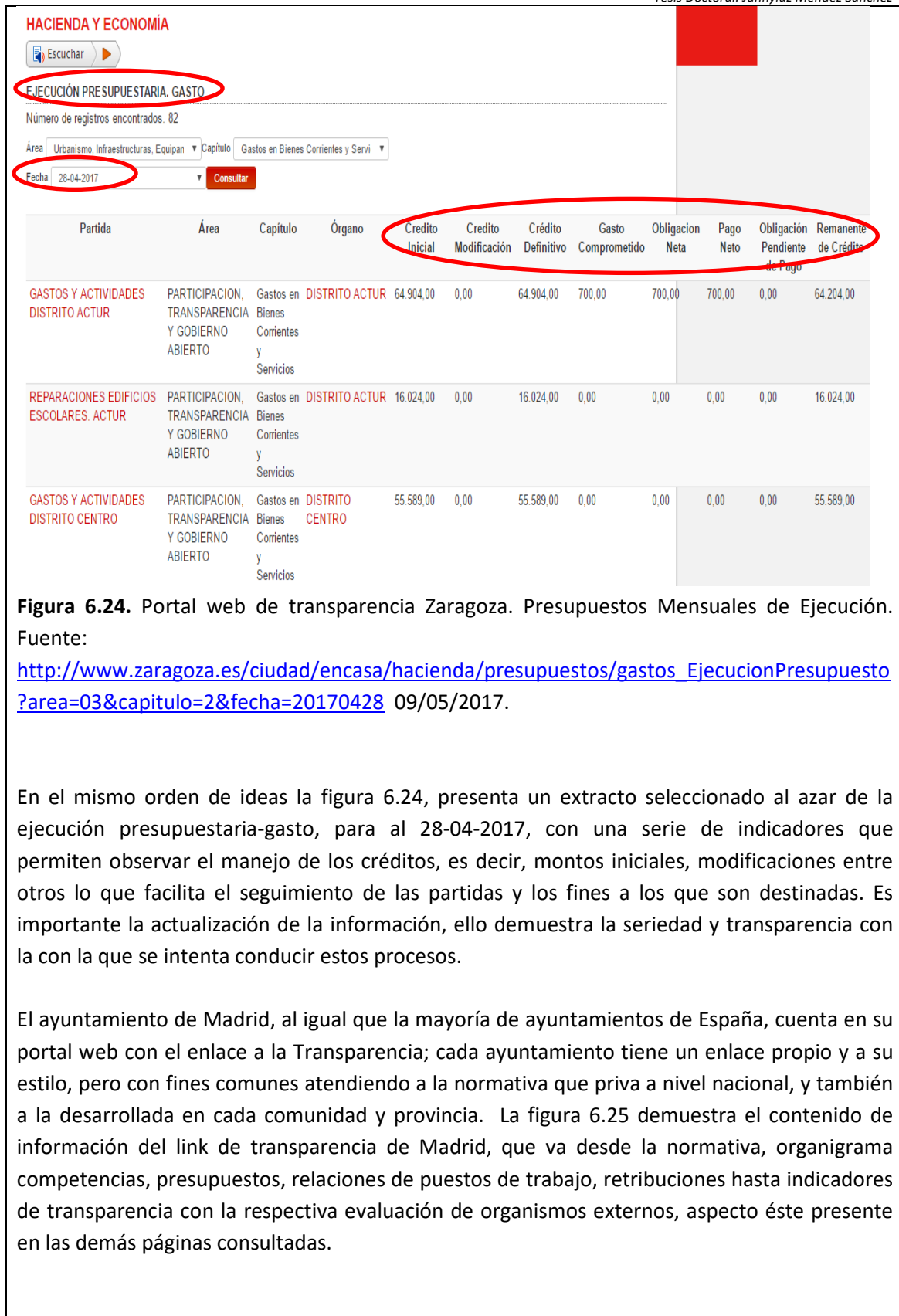


Figura 6.24. Portal web de transparencia Zaragoza. Presupuestos Mensuales de Ejecución.

Fuente:

[http://www.zaragoza.es/ciudad/encasa/hacienda/presupuestos/gastos\\_EjecucionPresupuesto?area=03&capitulo=2&fecha=20170428](http://www.zaragoza.es/ciudad/encasa/hacienda/presupuestos/gastos_EjecucionPresupuesto?area=03&capitulo=2&fecha=20170428) 09/05/2017.

En el mismo orden de ideas la figura 6.24, presenta un extracto seleccionado al azar de la ejecución presupuestaria-gasto, para al 28-04-2017, con una serie de indicadores que permiten observar el manejo de los créditos, es decir, montos iniciales, modificaciones entre otros lo que facilita el seguimiento de las partidas y los fines a los que son destinadas. Es importante la actualización de la información, ello demuestra la seriedad y transparencia con la con la que se intenta conducir estos procesos.

El ayuntamiento de Madrid, al igual que la mayoría de ayuntamientos de España, cuenta en su portal web con el enlace a la Transparencia; cada ayuntamiento tiene un enlace propio y a su estilo, pero con fines comunes atendiendo a la normativa que priva a nivel nacional, y también a la desarrollada en cada comunidad y provincia. La figura 6.25 demuestra el contenido de información del link de transparencia de Madrid, que va desde la normativa, organigrama competencias, presupuestos, relaciones de puestos de trabajo, retribuciones hasta indicadores de transparencia con la respectiva evaluación de organismos externos, aspecto éste presente en las demás páginas consultadas.

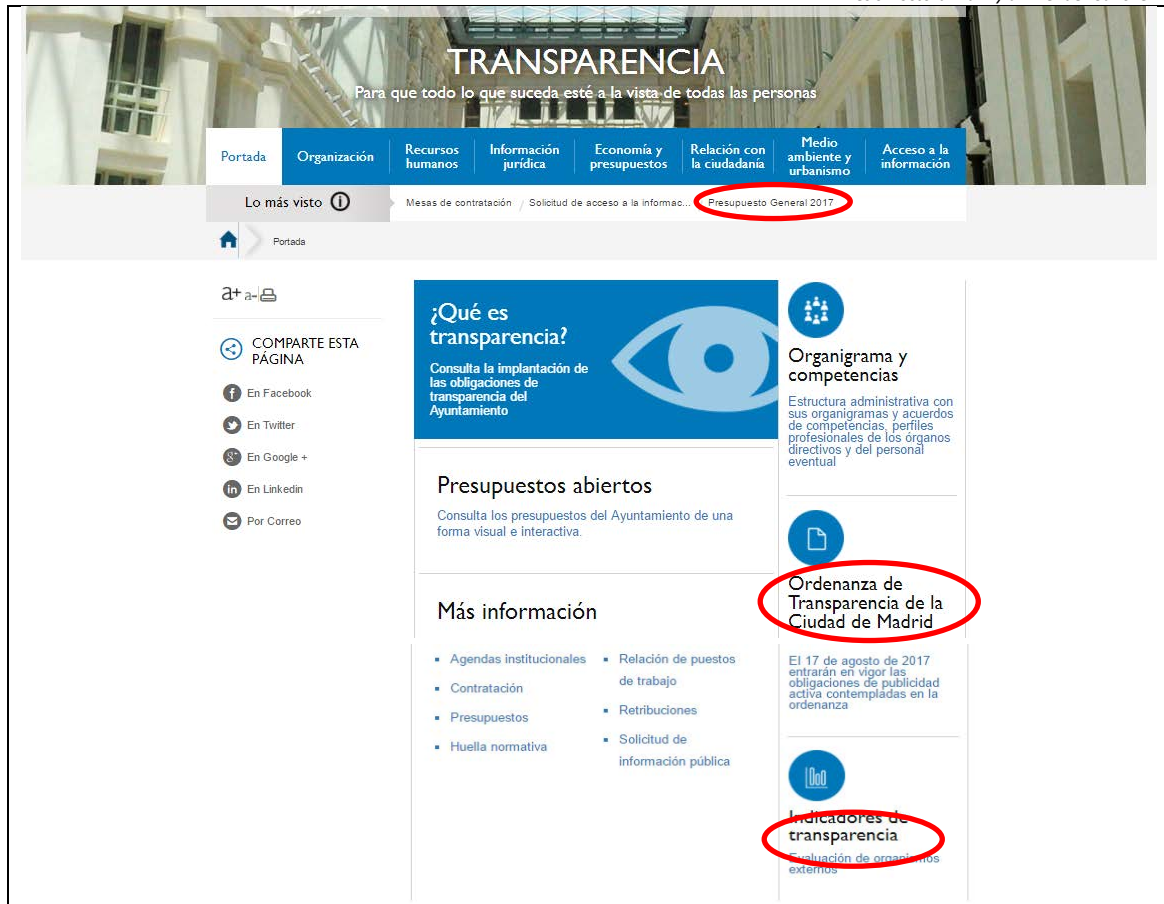


Figura 6.25. Portal web de transparencia Ayuntamiento de Madrid, España. Fuente: <http://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Portada?vgnextfmt>. 03/05/2017.

En Venezuela, no existe una ley especial que norme la transparencia y el libre acceso a la información pública. Sin embargo, Transparencia Venezuela (2017) señala textos legales que refieren a la transparencia, así pues, la Constitución de la República de Venezuela (1999) contempla en su artículo 141 que **“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública ...”**. El artículo 143 señala que **“Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos...”**

Por otro lado, la Ley Orgánica de Administración Pública (2001) establece en su artículo 141



que *“la administración pública deberá establecer sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de ejercer el control social sobre la gestión pública...”* El 142 indica que *“todos los órganos y entes de la administración pública mantendrán permanentemente actualizado y a disposición de las personas, en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización y la de los órganos dependientes o entes adscritos, así como, guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de sus competencias”*

La ley Orgánica del Poder Público Municipal (2013), por medio de su artículo 251 señala que *“los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a obtener información general y específica sobre las políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuesto, proyectos y cuales quiera otras del ámbito de la actividad pública municipal. Asimismo, podrán acceder a archivos y registros administrativos, en los términos de la legislación nacional aplicable. Igualmente tienen derecho a formular peticiones y propuestas; y a recibir oportuna y adecuada respuesta; a la asistencia y apoyo de las autoridades municipales en sus actividades para la capacitación, formación y educación a los fines del desarrollo y consolidación de la cultura de participación democrática y protagónica en los asuntos públicos, sin más limitaciones que las dictadas por el interés público y la salvaguarda del patrimonio público”*

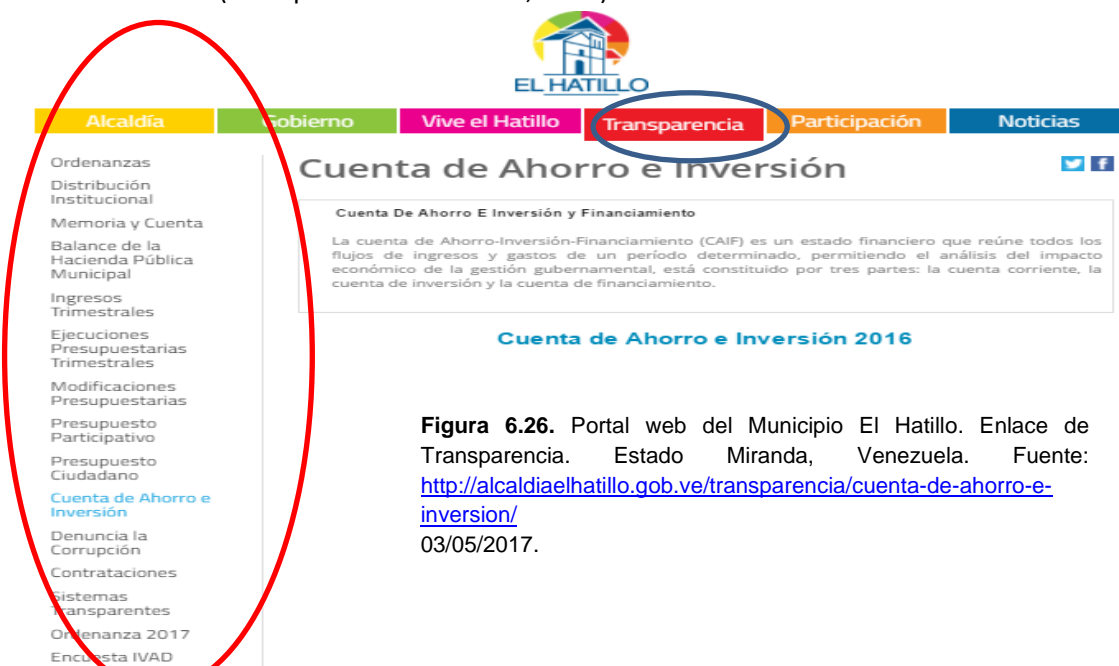
La ley Contra la Corrupción (2003), en su artículo 1 señala que el objeto de la misma es *“el establecimiento de normas que rijan la conducta que deben asumir las personas sujetas a la misma, a los fines de salvaguardar el patrimonio público, garantizar el manejo adecuado y transparente de los recursos públicos, con fundamento en los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como la tipificación de los delitos contra la cosa pública y las sanciones que deberán aplicarse a quienes infrinjan estas disposiciones y cuyos actos, hechos u omisiones causen daño al patrimonio público”*. En su artículo 6 señala que *“En la administración de los bienes y recursos públicos, los funcionarios y empleados públicos se regirán por los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad”*

El articulado anterior, es sólo una pequeña recopilación como muestra, de un cúmulo de artículos de diversas leyes, que demuestran la fundamentación legal, para emprender procesos reales de transparencia, participación y acceso a la información pública. No obstante, a nivel nacional existen esfuerzos, por parte de algunos municipios para implementar en su gestión y portales web, algunos enlaces a la transparencia, que por lo general remiten a los procesos de licitación y listado de contrataciones públicas realizadas, indicado el monto, sin especificar el estado de las obras o proyectos (comenzado, avanzado, modificado o culminado). La transparencia va más allá de ello, es mostrar y rendir cuenta de acciones y recursos económicos de forma amplia y no limitarse únicamente a contrataciones, pues ello, deja de lado otro tipo de partidas y sistemas de recaudación, que parecieran quedar a la discrecionalidad. Por ello, es importante contar con la norma que regule estos procesos.



Otras alcaldías venezolanas, dan un paso más allá señalando dentro de sus portales de transparencia además de las contrataciones públicas, proyectos financiados por el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), Ingresos y gastos trimestrales, modificaciones presupuestarias, presupuestos participativos, presupuesto ciudadano, denuncia a la corrupción, entre otros aspectos. Sin embargo, no hay continuidad en la publicación y actualización de la información.

Siempre en la búsqueda de buenas prácticas, es oportuno señalar el portal del Municipio El Hatillo del Estado Miranda, Venezuela, ya que, incorpora un link de transparencia que remite a algunos de los aspectos señalados anteriormente (Ver figura 6.26). Es oportuno mencionar gran parte de los municipios que se implican de forma activa, aunque incipiente en los gobiernos abiertos, transparencia, participación social suelen formar parte de “Transparencia Venezuela” que busca a nivel nacional estándares de transparencia internacional, “es una asociación civil sin fines de lucro, no partidista, plural y sin filiación política, dedicada a **promover condiciones, procedimientos y factores para prevenir y disminuir la corrupción**. El ser parte de esta red mundial de lucha anticorrupción permite que intercambiemos metodologías, herramientas y buenas prácticas para impulsar a Venezuela hacia estándares internacionales”. (Transparencia Venezuela, 2017)



**Figura 6.26.** Portal web del Municipio El Hatillo. Enlace de Transparencia. Estado Miranda, Venezuela. Fuente: <http://alcaldiaelhatillo.gob.ve/transparencia/cuenta-de-ahorro-e-inversion/> 03/05/2017.

La transparencia juega un papel importante en la gestión de los territorios, de ella en buena parte depende que la política de ordenación del territorio realmente tenga impacto territorial. Un aspecto que subyace de la transparencia es la planificación, indudablemente, son procesos que deben ir de la mano.

- 2- Servicios brindados a la municipalidad y organismos públicos:** el primer punto abordó los posibles servicios, que el gobierno local puede ofrecer a los ciudadanos por medio de las técnicas de información y comunicación (TIC), los beneficios que brindan y la construcción de bases de información robustas que permiten la toma de decisiones sobre cómo intervenir el territorio, fomentando gobiernos abiertos en donde los ciudadanos tienen un rol de peso.





Este punto aborda de forma sucinta, el otro lado de la moneda, es decir, los servicios que se derivan a la municipalidad y otros entes públicos con la implementación y usos de las TIC. Por lo visto hasta el momento se puede conjeturar que:

- El uso de las TIC favorecerá el intercambio de información y acuerdos, entre los departamentos o direcciones del ente de gobierno local, superando los manejos estancos de las administraciones públicas, generando una relación más estrecha.
- Si se institucionaliza a nivel de todo el territorio los gobiernos abiertos, el acceso a la información pública y la transparencia en las instituciones, hará factible la interoperabilidad entre instituciones. Una actitud generalizada a compartir información y conocimiento, incrementa la posibilidad de trabajar de manera conjunta y hasta repercute en una reducción de gastos.
- Los puntos anteriores, abrirán posibilidades de trabajo de los municipios en red, de forma más fluida, superando obstáculos relacionados con la movilización, generación e intercambio de información, promoviendo acuerdos estratégicos.

**Insumos requeridos:** voluntad política, institucional y ciudadana hacia la transformación de nuevas formas de gobierno y participación abierta. Recursos económicos.

**Factores condicionantes:** temor a la gestión abierta por parte de los políticos; falta de coordinación entre las administraciones públicas locales, así como a nivel vertical y horizontal para emprender las TIC; aversión por parte de la ciudadanía a sistemas tecnológicos de vanguardia; formas diferentes de gobierno y cogestión de políticas públicas; estrategias de recentralización por parte del gobierno central, que se contradicen con la descentralización estipulada en la ley para gobiernos locales; inseguridad frente a la manipulación de información de internet; sub-utilización de la tecnología; ausencia de una cultura de participación y co-gestión de acciones para el territorio.

<b>Indicadores de seguimiento:</b> Número de municipios sumados a las prácticas de gobierno electrónico/abierto/ TIC	<b>Actores responsables:</b> Entes públicos, privados, comunidad organizada, sociedad en pleno a nivel municipal, estatal y nacional.
--	---

**Financiamiento:** Alcaldías, Gobernaciones, ONG, organismos de financiamiento internacional.

**Observaciones:** todo lo que implica la puesta en práctica de los gobiernos electrónicos o abiertos, así como la implementación de las TIC, que viene siendo el soporte de dichos gobiernos, requiere un nuevo CONTRATO SOCIAL, en donde más que promover la voluntad política y de los ciudadanos, se deben dirigir esfuerzos por asentar y poner en práctica una cultura organizativa y participativa más horizontal, que supere asimetrías de poder, administraciones diferentes, partidos políticos, polarización política, entre otros aspectos, que son, los que pueden incidir decisivamente en la implementación de este tipo de procesos.



<b>Ficha 6</b> <b>Código 4</b>	Elemento al que se le diseña la medida/ elementos favorecidos <b>ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL/ LEGITIMIDAD;</b> MATERIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE OT PARTICIPACIÓN Y COMPROMISO SOCIAL; Alineación Institucional; Estabilidad.
<u>2do NIVEL GOBERNANZA</u>	<b>Indicadores favorecidos:</b> nivel de confianza en la institución para el financiamiento de acciones, disponibilidad presupuestaria para la ODT; Materialización de planes diversos con incidencia territorial; ejecución de acciones diversas con incidencia territorial, impacto territorial de las acciones; mejorías en la calidad de vida, fortaleza de los actores para la práctica de la ODT, nivel de consenso y disenso entre actores para gestionar la política ODT, nivel de confianza en la institución para diseñar medidas y satisfacer necesidades por medio de la ODT, acuerdo entre actores con pertinencia en ODT; competencias concurrentes; superposición de competencias; participación de los actores en la planificación, gestión, seguimiento y control de ODT, grado de seguridad de que instituciones y medidas de gobierno contribuyan a ODT, grado de certeza de que la ODT se realice según la norma,
<u>3er NIVEL GOBERNABILIDAD</u>	<b>Medidas Complementarias:</b> Revisión de organigramas funcionales de las alcaldías Programa de capacitación y sensibilización a la OT; Simplificación y modernización de trámites: técnicas de información y comunicación (TIC). Servicios del gobierno local asociados a las técnicas de información y comunicación (TIC).
Nombre de la Medida:  <b>PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS E IDENTIFICACIÓN DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO</b>	<b>Descripción de la medida:</b> Entre los problemas detectados en la investigación se encuentra la falta de recursos económicos y financiamiento, para el desarrollo de acciones o proyectos contenidos en los planes de ordenación del territorio, o en su defecto acciones y proyectos que implican la intervención sobre el territorio para la mejora de las condiciones de vida de quienes allí habitan.  Como respuesta a la situación, el retomar los presupuestos participativos (PP) e identificar fuentes de financiamiento, pueden representar una alternativa. Los PP tienen posibilidades de emprenderse en Venezuela, ya que, posee la base normativa, pero deben superarse algunos aspectos para su puesta en práctica. Por ello, en principio se explica la situación actual, para luego abordar la propuesta, que está estrechamente vinculada con el conjunto medidas anteriores.  Los presupuestos participativos (PP) tienen un soporte legal en Venezuela, se indican dentro de la Constitución (1999); el artículo 62 establece que <i>“todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes ... La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”</i> . El artículo 184, especifica un poco más al respecto, al decir que, <i>“La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlo”</i> . El numeral 2 hace referencia a <i>“la participación de las comunidades y de</i>



*ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción”.*

Es oportuno tener en cuenta que, *“La Constitución de 1999 incorporó señales contradictorias al sistema político. Mientras por un lado exacerbó el presidencialismo y minimizó el rol de los partidos políticos, por el otro incorporó buena parte de los planteamientos formulados por la Copre en lo relativo a la descentralización y la participación ciudadana, estableciendo un marco normativo propicio para el desarrollo de un modelo de gobernanza local participativa y descentralizada. El municipio fue definido como la unidad política primaria, espacio privilegiado para la participación «efectiva, suficiente y oportuna» en la gestión pública (art. 168). A los efectos de viabilizar este mandato, el artículo 182 creó la figura del Consejo Local de Planificación Públicas (CLPP), como instancia para la planificación participativa, a la vez que orientó a los municipios a promover la participación en la formulación de propuestas de inversión, así como en su ejecución, evaluación y control. (Rodrigues de Caires, 2016, p 9)*

El periodo de tiempo comprendido entre el 2001 y 2005 se caracterizó por el énfasis puesto en los CLPP como instancias de *articulación y canalización de la vida asociativa municipal*. El andamiaje normativo se constituyó de forma tal, que confirió amplias competencias en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas municipales, asumiendo responsabilidades en la incorporación de la participación en el plan y el presupuesto de inversión municipal. También se otorgó amplia autonomía a los municipios en *el desarrollo de su modelo de gestión participativa*, apoyándose en nuevos programas para orientar el desarrollo de la democracia participativa en los municipios, *mediante figuras institucionales como la Comisión Presidencial para el Fortalecimiento de la Instrumentación, Seguimiento y Evaluación de los CLPP, e iniciativas sociales como la impulsada por la coalición Visor Participativo* (González Marregot, 2014, citada por Rodrigues de Caires, 2016)

Por otro lado, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2013), en su artículo 269, establece que *“El presupuesto participativo es el resultado de la utilización de los procesos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas del municipio, proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal. Todo ello con el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo del municipio, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones en el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP)”*

De acuerdo a la definición anterior, el presupuesto participativo es una buena herramienta para la consecución de recursos económicos que permitan materializar las acciones o proyectos dirigidos a ordenar y desarrollar los territorios (gobernabilidad), con una connotación estratégica y sociopolítica, pues se fundamenta en las necesidades y propuestas de la ciudadanía.

Sin embargo, la letra de los textos legales ha quedado sobre el papel, trascendiendo poco a la realidad y consolidación de un nuevo modelo de gobernanza local participativa y descentralizada. Ello en parte se debe a:

- Diversos autores han evidenciado que, *“a partir del año 2007, se ha producido un viraje en la estrategia de participación del Ejecutivo Nacional, concretado en el desplazamiento de la democracia participativa, fundada en la interacción plural y autónoma de las comunidades y grupos organizados con el poder municipal, hacia la llamada «democracia protagónica revolucionaria», ejercida por las instancias del Poder Popular directamente articuladas al gobierno central. Este cambio se ha manifestado en una creciente recentralización del Estado, mediante la suplantación del modelo de*



*Estado federal y descentralizado por la figura del Estado comunal, dentro del cual se erige una estructura política paralela constituida por instancias territoriales surgidas de la elección indirecta e ideológicamente condicionadas. Del mismo modo, la heterogeneidad y pluralidad participativa es restringida mediante la consagración del consejo comunal, debidamente registrado ante el Ejecutivo Nacional como instancia privilegiada para la participación y a la cual se subordinan los CLPP". (Rodrigues de Caires, 2016, p 10)*

- Este contexto complejo y conflictivo, desmotiva y debilita los incentivos para la puesta en práctica de los PP, incidiendo en la decisión de los alcaldes y gobiernos locales para su implementación. Pese a ello, se registran unas experiencias limitadas “A falta de datos oficiales, Zambrano (2007) menciona la existencia de 45 experiencias, mientras que Transparencia Venezuela (2008) identificó 29 casos en un universo de 71 municipios estudiados” (Rodrigues de Caires, 2016, p 10). En éste sentido cabe recordar que, en Venezuela según su división político territorial hay en total 335 municipios autónomos, por tanto, considerando el dato al 2008, representa que sólo un 8.65% de los municipios han desarrollado los PP. El estado de la situación de los PP, no distan de la situación de la política de ordenación del territorio a nivel nacional, tal como se ha mencionado en puntos de la investigación,

Otra arista a tener en cuenta es, que para el desarrollo de los PP deben existir unas condiciones básicas, tales como compromiso ético por parte de las autoridades locales, compromiso operativo por parte de los funcionarios, compromiso de participación por parte de los ciudadanos, una estructura institucional organizada, información abierta, clara, oportuna y veraz, transparencia, en resumen, el ingrediente universal de este tipo de procesos, es decir, la voluntad política.

Todos los aspectos señalados hasta el momento, deben superarse para generar las condiciones de implementación de los presupuestos participativos.

**Objetivo:** consolidar la puesta en práctica de los presupuestos participativos, como fuente de recursos económicos para materializar acciones del ordenamiento y desarrollo del territorio, usando como herramienta los servicios del gobierno local asociados a las técnicas de información y comunicación (TIC). El esfuerzo se enfoca en revertir y superar la desconfianza que ha dominado la relación entre gobierno central- gobierno local - ciudadanos, mediante el desarrollo de nexos aceptables, e identificar posibles fuentes de financiamiento.

**Actividades a realizar:**

- Definición de las reglas del proceso de desarrollo e implementación de los PP.
- Diseñar la metodología a utilizar para materializar los PP. Existen diversas metodologías implementadas y comprobadas, no obstante, de considerase la adopción de diseños metodológicos, debe ajustarse a la realidad local, para lograr la viabilidad.
- Capacitar a los gestores locales del territorio o funcionarios públicos, así como, a la ciudadanía para su rol y participación en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento y control de los PP.
- Disponibilidad de información abierta, clara, oportuna y veraz empleando distintas técnicas y herramientas, fundamentalmente las TIC. Es un proceso que implica la democratización de las decisiones, al tiempo que se democratiza la información sobre asuntos públicos.
- Jerarquizar las demandas, combinando las prioritarias señaladas por la ciudadanía, junto con criterios técnicos.
- Es necesario emprender esfuerzos para la difusión de los PP y formas de participación.



- Los presupuestos participativos, forman parte de prácticas de la transparencia, reduciendo la brecha entre la administración pública y los ciudadanos.

La implementación real de los presupuestos participativos revitalizaría la actuación del Estado, pues requiere de planificación y descentralización, además de incentivar la responsabilidad social por medio de la participación, siendo ambos, Estado y ciudadanía co-gestores del desarrollo de su territorio. Sin embargo, también debe tenerse cuidado, en su formulación especificando el alcance que puede tenerse, ya que, generar expectativas y no cumplirlas puede generar de nuevo una ruptura que podría ser irreparable.

El llevar a cabo este tipo de procesos, representa inversión de dinero y tiempo. Si se consideran el conjunto de medidas propuestas hasta el momento, para la gestión de la ordenación y desarrollo de los territorios, y si las mismas se desarrollan de forma sistemática o algorítmicamente, el contar con las TIC y los servicios vinculados, puede incidir favorablemente en la disminución de la inversión de dinero y tiempo para concretar los PP, además de fortalecer el enlace de participación ciudadana, el de transparencia, además de nutrir las bases de datos con la información de las necesidades del territorio, expresadas por los ciudadanos que no dejan de ser un diagnóstico veraz y estratégico de la realidad.

Siguiendo la pauta de las medidas anteriores, a continuación, se presentan ejemplos de experiencias en presupuestos participativos realizadas en España.

Cada ayuntamiento de acuerdo a sus características y disponibilidad presupuestaria, tiene un monto de dinero que constituye la base económica sobre la cual se hará la planificación de forma participativa. Las provincias españolas, están divididas en distritos, que vienen siendo unidades relativamente homogéneas, por ello, los procesos de consulta y planificación se hacen tomando en cuenta dichas unidades. A efectos de distribuir el presupuesto entre los distritos, se considera principalmente el número de habitantes, junto con otros criterios, que pueden variar de un ayuntamiento a otro. En algunos casos, también hay presupuestos para obras comunes de la ciudad, tal es el caso de Madrid.

Las provincias de España han abordado la fase de elaboración de los presupuestos participativos; Madrid construye su presupuesto participativo, que se ejecutará a partir de 01 de enero de 2018, por los tiempos, es un proceso efectivo de planificación. En la figura 6.27 se puede observar la descripción breve del proceso de los presupuestos participativos, así como, los montos asignados por cada distrito en la figura 6.28.

El portal del ayuntamiento de Madrid, por medio del enlace de transparencia y datos abiertos, permite hacer el seguimiento del proceso PP, además están disponibles las plantillas descargables de para la formulación de propuestas, la guía del tipo de proyectos a proponer, baremos de costos de proyectos según su naturaleza y un conjunto de preguntas frecuentes.

Además de los presupuestos participativos, también están las *propuestas generales*, que están siempre abiertas a recibir nuevas propuestas, se caracterizan porque se llevan a votación en el momento que alcancen el 1% de apoyos (27.000 apoyos), mientras que los presupuestos participativos ocurren en un periodo concreto del año, previo a la aprobación de las cuentas municipales, y no requieren de un mínimo de apoyos o votos para llevarse a cabo.

Los ciudadanos pueden descargar los proyectos y hacer las respectivas votaciones, por medio de tres modalidades web, urnas y correo (existen mecanismos para evitar los votos dobles bajo cualquier modalidad). Según la edad de las personas utilizan un medio u otro. Las vías dominantes son web y correo, esta última, es la preferida de personas mayores de 65 años, pero también de los mayores de 45 (Fig. 6.29).



Ello demuestra que, aún y cuando las TIC son tecnologías que pueden ser rechazadas por personas mayores, estos tienen opciones para hacer efectiva su participación. Por otro lado, también se observa que hay poca participación de personas jóvenes, por tanto, deben dirigirse los esfuerzos para incentivarlas y en general a toda la población. La figura 6.29, es el resultado estadístico de la "Primera Votación Ciudadana 13-19 febrero de 2017 a las propuestas generales, el total de votos fueron 217.319, de los cuales vía web son 76.323, en urnas 23.641 y por correo 117.355



**Figura 6.27.** Presupuesto participativo Madrid, España. Portal web del Ayuntamiento de Madrid, enlace a Transparencia. Fuente: <https://decide.madrid.es/presupuestos> 08/05/2017.





## Distribución del presupuesto participativo y proyectos de gasto

Propuestas para toda la ciudad	Propuestas para distritos*
30.000.000€	70.000.000€

\* El reparto por distritos es proporcional a la población e inversamente proporcional a la renta per capita.

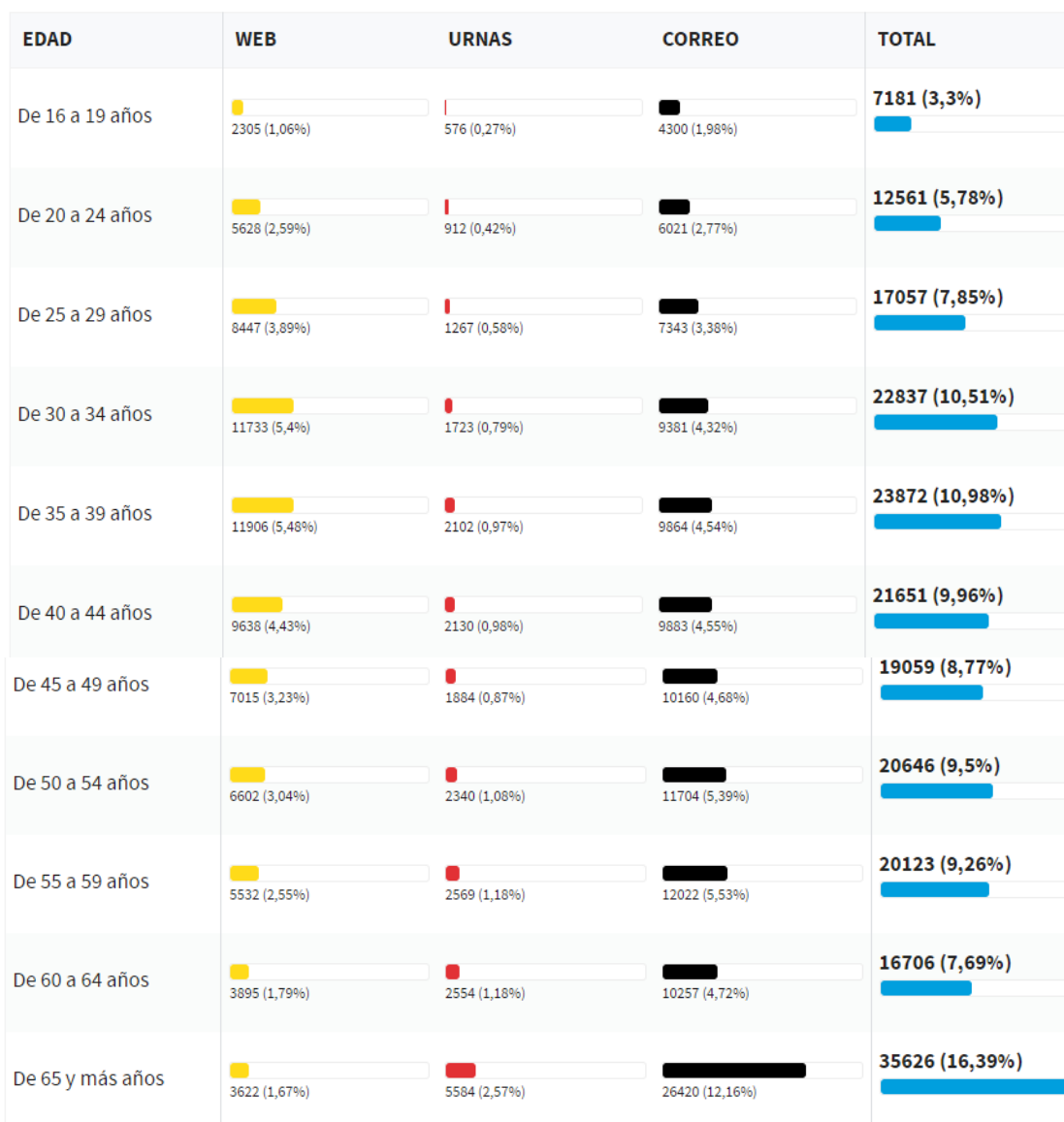
Distrito	Cantidad asignada	Distrito	Cantidad asignada
Arganzuela	2.969.252€	Moratalaz	2.076.549€
Barajas	869.331€	Puente de Vallecas	6.396.482€
Carabanchel	6.406.694€	Retiro	2.035.989€
Centro	2.571.089€	Salamanca	2.411.343€
Chamartín	2.424.577€	San Blas-Canillejas	3.551.020€
Chamberí	2.347.462€	Tetuán	3.334.206€
Ciudad Lineal	4.639.470€	Usera	3.693.578€
Fuencarral-El Pardo	4.783.450€	Vicálvaro	1.693.444€
Hortaleza	3.610.431€	Villa de Vallecas	2.496.257€
Latina	5.686.008€	Villaverde	3.947.434€
Moncloa-Aravaca	2.055.934€		

**Figura 6.28.** Distribución del Presupuesto participativo Madrid, España. Portal web del Ayuntamiento de Madrid, enlace a Transparencia. Fuente: <https://decide.madrid.es/presupuestos> 08/05/2017.

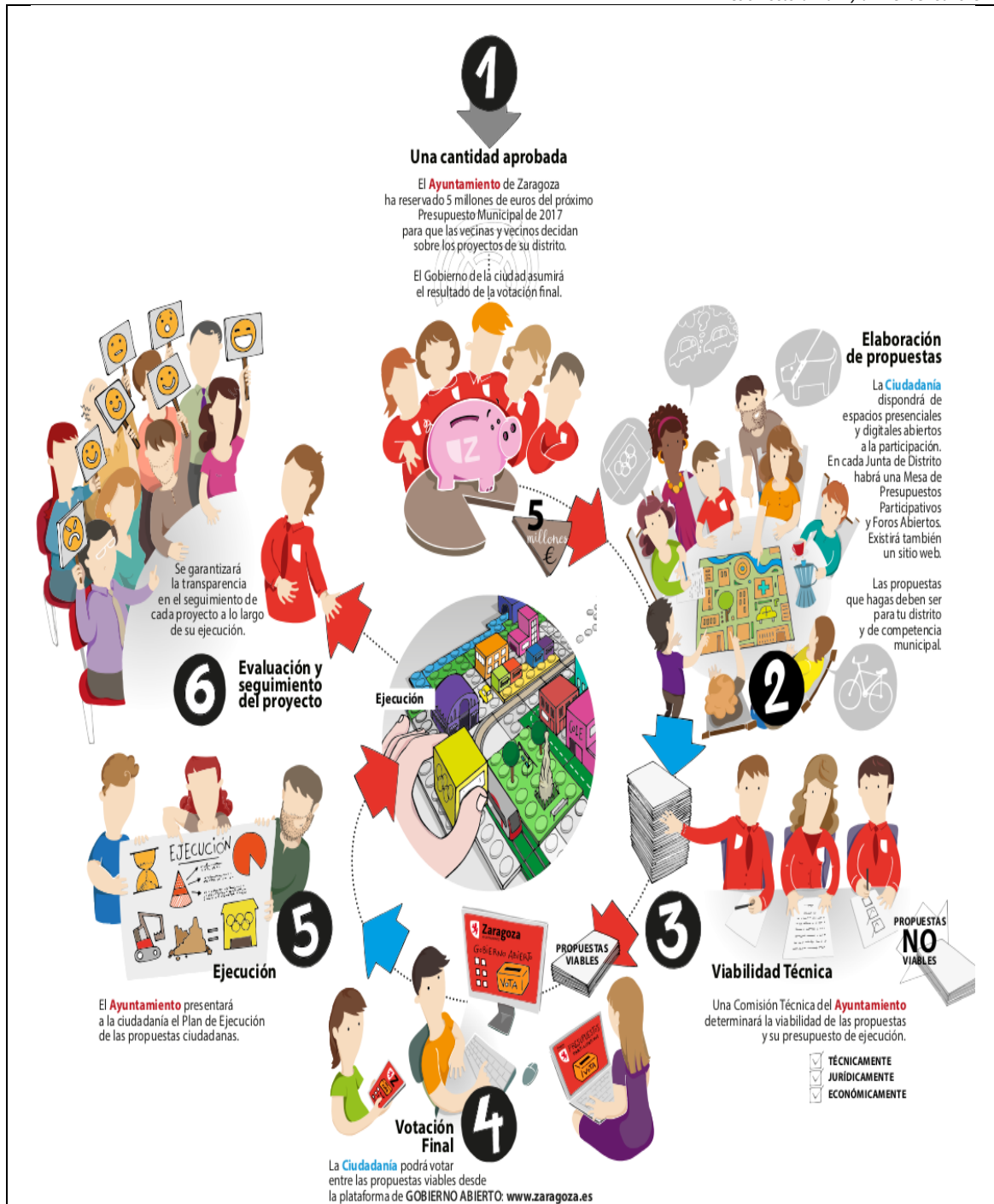
Es coherente indicar que, actualmente se viven momentos tensos para algunos ayuntamientos en España por casos de corrupción, sin embargo, tal y como se ha señalado anteriormente los mecanismos de gobierno abierto contribuyen a mitigar y hacer seguimiento de las triquiñuelas de los funcionarios públicos.



## PARTICIPACIÓN POR GRUPOS DE EDAD



**Figura 6.29.** Participación por Grupos de Edad en los Presupuestos Participativos. Portal web del Ayuntamiento de Madrid- España. Enlace a Transparencia. Fuente: <https://decide.madrid.es/primer-votacion-ciudadana-estadisticas> 08/05/2017.



**Figura 6.30.** Infografía de los Presupuestos Participativos. Portal del Ayuntamiento de Zaragoza- España. Fuente: <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/presupuestos-participativos/#que> 10/04/2017

El ayuntamiento de Zaragoza, es su estilo amigable de gobierno abierto presenta una infografía sobre los presupuestos participativos (Figura 6.30), que expresa claramente el proceso, también hay el apoyo audiovisual de un video accediendo a <https://www.youtube.com/watch?v=gC7929AbVI0&feature=youtu.be> . El proceso de formulación del PP, ha superado la 4ta fase “votación” (se realizó entre el 05 al 19 abril de 2017) y los resultados indican que se han seleccionado 120 propuestas para mejorar sus barrios. La participación en la votación ha sido **de 6.132 personas**, de las cuales 5.059 utilizaron la Plataforma de Gobierno Abierto del Ayuntamiento y 1.073 lo hicieron



directamente en las urnas instaladas en las Juntas de Distrito. Este dato supone el 1,07% del censo de personas con derecho a voto. (Ayuntamiento de Zaragoza, Portal web, 2017).

**La distribución económica por distritos en Zaragoza varía en relación a la de Madrid, pues incluye otros criterios para el reparto del dinero dispuesto para los PP. Luego de evaluar variables técnicas, han elegido las que consideran aportarán justicia y equilibrio a los PP, ellas son:** a- Un criterio lineal/ fijo para todos los distritos, del 10%; b- Población del distrito, 40%; c- Renta disponible (Urban Audit 2013), 20%; d- Accesibilidad a equipamientos estructurantes, 20%; e- Extensión pavimentos del distrito (aceras, calzadas, carril bici, mediana y jardines), 10%. (Ayuntamiento de Zaragoza, Portal web, 2017).



### Junta Centro

ID	PROPUESTA	COSTE	Votos	Resultados
335	Mantenimiento de aceras y calzada del barrio	7.000 €	107	✓
648	Bancos para descansar en las calles	7.091 €	97	✓
662	Mantenimientos en los centros educativos del centro	110.000 €	92	✓
307	Juegos infantiles	3.812 €	91	✓
130	Parque Infantil Cubieto Mas Parques Infantiles	129.470 €	91	✓
208	Repavimentar de Coso a Constitución	62.500 €	86	✓
1010	Arreglo de pavimento o en su defecto señalización en el Paseo de Pamplona nº9	3.000 €	80	✓
994	Ecohuerto Didáctico en el Centro	2.175 €	79	✓
643	gimnasio para mayores	18.150 €	77	✓
115	reforma de la plaza salamero	90.000 €	71	✗
1379	Iluminación calle Miguel Servet	47.500 €	54	✗

**Figura 6.31.** Resultados de la Votación para la Junta Centro, Presupuestos Participativos. Portal del Ayuntamiento de Zaragoza- España. Fuente: <https://www.zaragoza.es/sede/portal/presupuestos-participativos/resultados#centro> 09/05/2017.

Las propuestas de proyectos de los PP están vinculadas a equipamientos y servicios territoriales, por ello, he aquí una manera de concretar acciones para el ordenamiento y desarrollo del territorio, aunque sea a escala micro (pensando en la junta o distrito), la suma de todas, consolida condiciones territoriales favorables para los habitantes.

Dentro del enlace a los PP del ayuntamiento de Zaragoza, se encuentra la pestaña “documentos”, que contiene información importante para el proceso de los PP y la toma de decisiones. Todos los documentos están disponibles en PDF y sirven de soporte para otros procesos de planificación y desarrollo territorial, así como de investigación. Dichos documentos forman parte del sistema de información, repositorio de datos abiertos y disponibles. Parte de ellos son normas, guías y formularios para los PP, decretos relacionados con los PP, acuerdos entre juntas o distritos, informes y autodiagnósticos de las juntas o distritos, ejemplos de costes de infraestructuras y los informes Ebropolis que vienen siendo un



dossier de cada una de las juntas o distritos pues contienen información demográfica, socioeconómica, índices, tasas, equipamientos, accesibilidad en 300 a servicios sociales por portal, entre otros datos.

Previo a concluir, vale hacer un inciso para señalar que los presupuestos participativos datan de 1980, son originarios de Brasil, específicamente de Porto Alegre, dicha experiencia local se ha extendido a nivel global, ello se demuestra con los casos aquí expuestos sumados a otras experiencias como París, donde los habitantes *“decidirán hasta el 2020 cómo se gastan 426 millones de euros (lo que corresponde al 5% del presupuesto municipal de París) o Nueva York, donde en 2016 dedicaron 36 millones de euros a presupuestos participativos. Islandia es uno de los países de referencia al respecto, a través de su plataforma Betri Reykjavík-Betri Hverfi (Better District) cerca de la mitad de la población ha participado en el proceso. Cada año se gastan 1,8 millones de euros en proyectos propuestos por la población para los distintos barrios de Reikiavik. La ciudadanía pueden participar y seguir el proyecto a través de la plataforma digital [Betri Reykjavik](#) o a través de centros en sus distritos o comités de distrito”*. (Ayuntamiento de Madrid, Portal, 2017).

### **Identificación de Fuentes de Financiamiento**

A nivel local, adicional a los presupuestos participativos, es fundamental contar con otras fuentes de financiamiento, en la búsqueda de consolidar acciones territoriales que tengan impacto, pues los ingresos en las alcaldías derivadas del Situado Constitucional en cada ejercicio fiscal, no son suficientes para cubrir las crecientes demandas.

En Venezuela, es fundamental superar la mentalidad de las gordas transferencias a los municipios generadas de la riqueza petrolera, así como, *“el populismo - entendido como la falta de voluntad política de asumir decisiones que puedan resultar antipáticas para el electorado - limita la gestión de los servicios públicos municipales en Venezuela, pues las autoridades, con frecuencia, prefieren inmolar la calidad del servicio en aras de mantener tarifas anacrónicas, que no se corresponden con los costos reales de operación, mantenimiento e inversión de los servicios públicos, concentrar su atención sobre los aspectos aparentes y no estructurales de los servicios públicos (por ejemplo: limitarse a recoger las basuras de las calles, sin preocuparse por su tratamiento y disposición final) (Herrera, 2011, p 1)*

La base de los ingresos de los municipios en Venezuela es el Situado Constitucional que, comprende una cantidad no menor al 20% de la correspondiente al respectivo estado, en el presupuesto de los ingresos ordinarios del fisco nacional, así como, una participación no menor del 20% de los demás ingresos ordinarios del mismo estado, siendo la distribución del situado entre los municipios de un 45% en partes iguales, 50% en proporción a la población de los municipios y un 5% en proporción a su extensión territorial; todo esto según el Artículo 139 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, (2013)

Los ingresos ordinarios del municipio proceden de la administración de sus patrimonios, de las tasas de usos de bienes y servicios, licencias, impuestos sobre inmuebles, vehículos, espectáculos, entre otros, así como, impuestos sobre predios rurales, los derivados del situado constitucional, productos de multas y sanciones de su competencia, transferencias o subvenciones, los procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial, entre otros que estipula la ley. (Artículo 138, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2013).

Dicho Fondo de Compensación Interterritorial, está 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 la realización de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. (Artículo 22, Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento, 2010).

Para el municipio también están contemplados los ingresos extraordinarios, generados por producto del precio de venta de ejidos u otros inmuebles municipales, bienes que donaren a su favor, contribuciones especiales, aportes especiales que le acuerden organismos nacionales o estatales, y por último el producto de empréstitos y demás operaciones de crédito, de conformidad con la Ley. (Artículo 140, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2013). Estos últimos (empréstitos), abren las posibilidades de buscar recursos en fuentes de crédito o financiamiento otorgados por un Estado extranjero, por organismos internacionales de crédito, por instituciones privadas de crédito extranjeras, o por instituciones nacionales de crédito para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales.

En éste sentido, parece oportuno identificar fuentes de financiamiento que contribuyan a mejorar la gestión local de la ordenación y desarrollo del territorio, por ello, se presentan diversas alternativas para el caso venezolano, todas ellas seleccionadas y tomadas de fragmentos del trabajo completo y actualizado realizado por Cipoletta, publicación de la CEPAL (2015) titulado “Financiamiento de la infraestructura para la integración regional alternativas para América del Sur”.

Entre las alternativas de financiamiento seleccionadas están:

**a) Banca nacional de desarrollo con enfoque regional.**

✓ **Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES-Venezuela).** (Cipoletta, 2015)

*Fue creado en el año 2001 por el Poder Ejecutivo de Venezuela vía la transformación de su antecesor, el Fondo de Inversiones de Venezuela. El Banco es el ente fiduciario de organismos del sector público que, a fin de contribuir con el desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país, atiende proyectos orientados hacia la desconcentración económica y estimula la inversión privada en zonas de bajo rendimiento. Asimismo, apoya técnica y financieramente la expansión y diversificación de la infraestructura social y productiva de los sectores prioritarios, bajo los principios de justicia, equidad y solidaridad. El BANDES, se encuentra alineado con el Segundo Plan Socialista de la Nación (2013-2019), llamado Plan de La Patria. Frente a la polarización actual, ésta puede ser una alternativa no viable para algunos municipios.*

*A fin de apoyar a los órganos y entes públicos y privados, de carácter nacional e internacional, el BANDES administra e invierte los recursos financieros tanto del sector público, como los recursos provenientes de organismos multilaterales, programas bilaterales y cualquier otro acuerdo financiero internacional que establezca el Ejecutivo Nacional para el financiamiento de proyectos orientados al estímulo de zonas de bajo crecimiento.*

*BANDES se encuentra aliado a nivel nacional con distintas instituciones financieras como Bancoex, Banco del Pueblo, Sogampi, Banfoandes, Banco Industrial de Venezuela, Banco de Desarrollo de la Mujer, Fonpyme, Sociedad de Capital de Riesgo de Venezuela, Sogarsa, Sociedad de Garantías Recíprocas de Zulia, Falcón, Táchira, Cojedes y Aragua, etc. A su vez, a nivel internacional, el BANDES participa en el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional, para beneficiar a los países menos desarrollados. (Cipoletta, 2015)*

**b) Fuentes de financiamiento externo para la infraestructura regional**

**b.1- Fuentes externas regionales: Banca de Desarrollo Regional América Latina y El Caribe**





✓ **Banco Interamericano de Desarrollo (BID):** (Cipoletta, 2015)

*El Grupo BID se compone por 3 instituciones: la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), apoyo a Pymes, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), apoyo al sector privado con operaciones no reembolsables e inversiones, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) — principal fuente de financiamiento multilateral para el desarrollo económico, social e institucional en la región.*

*Desde el año 2005, el BID cuenta con un fondo no reembolsable destinado al sector de infraestructura: el Fondo de Infraestructuras de Integración (FIRII). El mismo está destinado a facilitar la preparación de proyectos de infraestructura de integración, especialmente para aquellos proyectos incluidos en la Iniciativa IIRSA y el Proyecto Mesoamérica.*

*También puede mencionarse el InfraFund, que es un fondo administrado por el BID para el desembolso rápido en el financiamiento de diferentes proyectos de inversión en infraestructura en sus países prestatarios, que promueve y asiste a las asociaciones públicas, privadas y de capital mixto de la región. El mismo puede financiar desde la contratación consultorías especializados, la compra de bienes para la realización de estudios hasta diversas actividades vinculadas al diseño y preparación de proyectos de infraestructura (pre-factibilidad, factibilidad, viabilidad de proyectos con nuevas tecnologías o fuentes de energía, revisión de documentos necesarios para solicitar financiamiento y/o para licitaciones). Este Fondo puede atraer recursos de diversas fuentes, como gobiernos y agencias multilaterales y estatales y emprendimientos de inversión en infraestructura del sector privado en la región.*

*Según la información provista por el BID, las prioridades del InfraFund son: a) proyectos que tengan una alta probabilidad de alcanzar el cierre financiero, b) proyectos que movilicen financiamiento privado para infraestructura sostenible, c) desarrollo y estructuración de asociaciones público-privadas sostenibles, d) proyectos de adaptación al clima, e) uso o desarrollo de tecnología adaptable al clima, f) proyectos a nivel subnacional y local, g) proyectos en países que encierran un mayor riesgo o donde la preparación suponga un mayor grado de dificultad, h) proyectos en economías más pequeñas, donde los costos de transacción sean más altos.*

*La mayoría de los proyectos y los programas de cooperación técnica del BID se financian a través de préstamos, ya sea a precios de mercado o mediante el uso de recursos en condiciones favorables. Este financiamiento se otorga como préstamos de garantía soberana, que corresponde al financiamiento ofrecido a gobiernos y a las instituciones controladas por el Gobierno para apoyar el desarrollo y proyectos sociales. Dentro de éstos se encuentran los préstamos de inversión para apoyar proyectos de inversión pública y privada en la región. Asimismo, se ofrece préstamos basados en políticas para apoyar cambios institucionales y sectoriales. El BID también ofrece préstamos de emergencia, cuyo objetivo es apoyar a los países a enfrentar crisis financieras o económicas y desastres naturales. (Cipoletta, 2015)*

✓ **Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)**

*La CAF tiene como misión promover el desarrollo sostenible y la integración regional mediante el financiamiento de proyectos de los sectores público y privado, la provisión de cooperación técnica y otros servicios especializados. El banco es una de las principales fuentes de financiamiento multilateral en la región. Financia una amplia gama de proyectos, como los de infraestructura relacionados con la vialidad, el transporte, las telecomunicaciones, la generación y transmisión de energía, el agua y el saneamiento ambiental; así como proyectos que propician el desarrollo fronterizo y la integración física entre los países accionistas. (Cipoletta, 2015)*

De acuerdo al informe de la CAF para el 2015, las operaciones en Venezuela se centraron en el



sector de energía (electricidad), infraestructura vial, se renovó la línea de crédito para el BANDES y otorgó cerca de 1 millón de dólares en recursos no reembolsables para financiar proyectos vinculados con temas como gobernabilidad, educación y cultura, competitividad, innovación social, entre otros.

Es oportuno señalar que, uno de los sectores de inversión y desarrollo de la CAF son las técnicas de información y comunicación (TIC). Puesto que las TIC, es una de las medidas propuestas en este documento, se consideró pertinente indagar al respecto, encontrando que en el año 2013 la CAF hizo un estudio titulado “Sector TIC en Venezuela”, cada país de la región tiene su cartilla de estudio.

Dicho estudio para Venezuela arroja que, ofrece una de las menores tasas de penetración de los servicios TIC para la región, pese a ello, posee algunas características favorables para la inversión y desarrollo de las TIC, tales como: tiene una importante implicación en el sector TIC, por una parte, a través de la instalación y operación de la red de fibra óptica de la empresa pública operadora (CANTV) y por otra, con el impulso de una industria satelital propia; presenta importantes oportunidades de mejora en la extensión de la banda ancha a la población y a las empresas, todavía muy por debajo de la media regional, pero con un nivel de asequibilidad de los mejores de la región.

El estudio sobre las TIC destaca la escasa información armonizada y actualizada del sector TIC disponible, por lo que puede ser una oportunidad el apoyo a CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones) en la creación de un observatorio nacional TIC. Puntualiza que, el Plan Nacional de Telecomunicaciones, Informática y Servicios Postales a finalizar para el año de estudio (2013), *tiene la necesidad seguir ampliando la infraestructura para lograr un acceso masivo a las TIC y favorecer la inclusión social. Por ello, sería recomendable el apoyo al desarrollo de un nuevo Plan que continúe la dinámica de impulso por parte del Gobierno al desarrollo de las infraestructuras y la industria nacional.* (CAF, 2013)

El Índice Integral de Desarrollo TIC Medio (IIDT) de la CAF, permite medir de forma cuantitativa, objetiva y reproducible el grado de desempeño de las TIC en los países de la Región, pudiendo compararse con terceros países, desde diferentes perspectivas o dimensiones. La media de la Región en el IIDT es de 3.65 y Venezuela ocupa la posición 11 de los 16 países con un valor de 3.37, siendo la dimensión Institucional e Infraestructura, débiles para el desarrollo de las TIC y la dimensión capital humano y económica, un poco mejor a la media de la Región. (CAF, 2013)

Por las condiciones señaladas, más otros puntos desarrollados por la CAF para el estudio de las TIC, la CAF recomienda unas propuestas de actuación para Venezuela con el fin de mejorar aquellos aspectos donde el resultado obtenido a través del Índice Integral de Desarrollo TIC, está por debajo de los niveles deseables. Para un mayor impacto de las propuestas, la CAF toma en consideración la Agenda Digital de País. En seguida, las propuestas realizadas.



	Agenda Digital	Oportunidad CAP*
<b>INFRAESTRUCTURAS</b>		
<b>Desarrollo integral de conectividad:</b> Ampliar la capacidad y el alcance de las infraestructuras y servicios de telecomunicaciones para que la población, las instituciones y el tejido empresarial puedan disponer de servicios TIC avanzados de forma homogénea en todo el territorio.		
Desarrollo de banda ancha - Proyectos de infraestructuras a nivel troncal	●	●
Desarrollo de banda ancha - Proyectos de infraestructuras a nivel acceso	●	●
Desarrollo de banda ancha - Proyectos de ampliación y mejora de conectividad internacional	●	●
Desarrollo de banda ancha - Conectividad a puntos de interés estratégico del país	●	●
Desarrollo de infraestructuras para mejorar la eficiencia de la red - IXP		
<b>Implantación de la TDT y dividendo digital:</b> Mejorar el uso del espectro, mediante la adecuación de las infraestructuras para el paso de la televisión analógica a la digital; Poner espectro, hasta ahora ocupado, a disposición para su uso en otros servicios como telefonía y banda ancha móvil; Financiar el plan con la subasta del espectro liberado; Ofrecer en los canales asignados a TDT más servicios y más canales con más contenidos digitales y de mayor calidad.		
Programa de implantación de la TDT		●
Creación de una oficina gestora de transición a la TDT y dividendo digital		
<b>INCLUSIÓN DIGITAL / CAPITAL HUMANO</b>		
<b>Desarrollo del capital humano:</b> Fomentar el conocimiento TIC tanto en la población como en las empresas contribuyendo al desarrollo profesional, social y cultural de los ciudadanos y del entorno empresarial e incentivando la demanda de servicios y contenidos digitales.		
Capacitación digital para ciudadanos	●	●
Capacitación digital para empresas	●	●
Políticas de formación de técnicos en TIC		●
Creación de centros de atención / información y asesoramiento a usuarios		
Campañas de divulgación y sensibilización TIC	●	●
<b>Impulso de la tecnificación y conectividad:</b> Facilitar y promover el acceso a las tecnologías de la información y comunicación a toda la población y al tejido empresarial mediante la tecnificación y el acceso a la banda ancha de los ciudadanos y las empresas		
Políticas de fomento de software en MiPyMEs	●	
Reducciones fiscales sobre bienes y servicios TIC		
Fomento de páginas web y dominios de internet en empresas		
Ayudas financieras para la adquisición de bienes y servicios TIC		



	Agenda Digital	Oportunidad CAF
<b>MARCO INSTITUCIONAL</b>		
<b>Desarrollo normativo TIC:</b> Diseñar un marco normativo TIC que favorezca la accesibilidad, la seguridad, los derechos de los usuarios y la libre competencia en la prestación de los servicios TIC, con las adecuadas garantías de estabilidad jurídica.		
Desarrollo de la base normativa de telecomunicaciones en un entorno convergente - Desagregación de bucle de abonado		
Desarrollo de normativa específica relativa al despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones - Adecuación de la normativa para la compartición de infraestructuras de telecomunicaciones		
Desarrollo de la normativa para el desarrollo de la SI - Obligatoriedad de la publicación de información interna por parte de los poderes públicos		
Marco institucional para la dotación de recursos de apoyo al desarrollo TIC		
Desarrollo de la base normativa de telecomunicaciones en un entorno convergente - Implantación de portabilidad numérica móvil		
<b>Gestión del espectro:</b> Proporcionar a los operadores el espectro suficiente para el desarrollo de sus servicios, gestionando dicho espectro de forma eficiente y realizar una coordinación a nivel internacional que permita aprovechar economías de escala y por tanto favorecer al usuario final.		
Coordinación de frecuencias con otros países		
Liberación del espectro del dividendo digital		
Asignación del espectro a los operadores		
Revisión de los impuestos y tasas no justificadas		
Recalificación de bandas		
<b>Desarrollo de políticas públicas:</b> Disponer los mecanismos necesarios para asegurar la buena gobernanza de las políticas públicas de fomento del sector TIC, permitiendo una correcta definición e implementación de dichas políticas		
Designación de un organismo gubernamental responsable		
Creación de un observatorio de seguimiento de planes TIC		
Establecimiento de grupos de trabajo multi-nivel		
<b>SERVICIOS PÚBLICOS DIGITALES</b>		
<b>Impulso de la e-Administración:</b> Implantación de servicios representativos para mejorar los procesos y las relaciones entre el gobierno, la población y las empresas		
Implementación de una solución integral - Capacitación del personal de la Administración		●
Modernización de los servicios - Implementación de un mayor número de trámites en línea	●	
Implementación de una solución integral - Identificación de la institución responsable		
Modernización de los servicios - Implementación de una página de participación ciudadana		
Implementación de una solución integral - Integración de todos los servicios de gobierno electrónico	●	



	Agenda Digital	Oportunidad CAF
<b>Confiabilidad en el uso de las TIC:</b> Establecer un clima de confianza en el ámbito digital para la implantación efectiva de las TIC en las Administraciones y un uso más intensivo de las mismas para la ciudadanía		
Creación de una oficina de protección y atención al usuario		
Implantación de una identidad electrónica - Implementación de un Documento de Identidad Electrónico		
Implantación de una identidad electrónica - Implementación de la Firma Electrónica	●	
Creación de un ente estatal especializado en seguridad informática (CERT / CSIRT), accesibilidad para discapacitados de los servicios de administración electrónica y calidad del software		
<b>Inclusión de las TIC en la educación:</b> Optimizar esfuerzos y recursos para la inclusión de las TIC en la educación, atendiendo específicamente a las zonas más desfavorecidas y/o desatendidas del país		
Capacitación pedagógica a los profesores para educar a través de las TIC	●	●
Planes de tecnificación continua en la educación		●
Planes de conectividad a escuelas y bibliotecas	●	●
Creación de un observatorio nacional de entidades educativas TIC		
Desarrollo del e-learning		●
<b>Desarrollo integral de telemedicina:</b> Definir y ejecutar una estrategia general para el desarrollo de la telemedicina (e-salud, tele-salud, infraestructura y conectividad de centros de atención sanitaria) con el apoyo de las TIC en todo el territorio nacional		
Formación de profesionales en herramientas y técnicas		●
Tecnificación y conectividad de los centros de salud		●
Implementación de servicios de e-salud		●
Implementación de servicios de telemedicina		●
Observatorio de entidades de salud		
<b>Desarrollo integral de justicia en línea:</b> Modernizar el sistema de justicia, con el objetivo de facilitar el acceso a la documentación y realizar la tramitación electrónica de los procesos judiciales y registrales		
Digitalización de las actuaciones judiciales y registros	●	
Creación de un portal de e-Justicia		
Implementación del Expediente Judicial Electrónico		
<b>DIMENSIÓN ECONÓMICA / ECONOMÍA DIGITAL</b>		
<b>Fomento de la industria e innovación TIC:</b> Potenciar el sector empresarial TIC nacional fortaleciendo la industria local mediante el fomento de la I+D+i, los viveros de empresas, el emprendimiento y la asociatividad. Impulsar la internacionalización de las empresas TIC nacionales y la confianza en los productos a nivel nacional e internacional, entre otros, mediante el apoyo a la certificación TIC		
Beneficios fiscales para las empresas TIC nacionales		
Impulso a fondos de capital riesgo para proyectos TIC innovadores	●	
Creación de un clúster TIC nacional		
Beneficios fiscales para la implantación de empresas TIC extranjeras		
Apoyo a la normalización y certificación de software		
<b>Implantación de las TIC en los sectores productivos:</b> Fomentar el desarrollo de productos y servicios TIC, especialmente software y consultoría informática en los sectores productivos. Demostrar a las empresas, la importancia del uso de soluciones y servicios TIC para la mejora de la productividad y competitividad		
Promoción o subvención de desarrollos para sectores productivos específicos	●	
Desarrollo de portales sectoriales		



	Agenda Digital	Oportunidad CAF
Creación de un clúster TIC nacional		
Beneficios fiscales para la implantación de empresas TIC extranjeras		
Apoyo a la normalización y certificación de software		
Implantación de las TIC en los sectores productivos: Fomentar el desarrollo de productos y servicios TIC, especialmente software y consultoría informática en los sectores productivos. Demostrar a las empresas, la importancia del uso de soluciones y servicios TIC para la mejora de la productividad y competitividad		
Promoción o subvención de desarrollos para sectores productivos específicos	●	
Desarrollo de portales sectoriales		

**Figura 6.32.** Propuestas de actuación recomendadas para las TIC en Venezuela. Fuente: CAF, 2013, p 19-22.

La figura 6.32, presenta las propuestas de la CAF en relación a las TIC, para ser desarrolladas a corto y mediano plazo, lamentablemente, no se encontró información detallada disponible sobre el desarrollo de las propuestas, al momento de la investigación (mayo 2017). En el informe del año 2015, se renovó una línea de crédito al BANDES que son para financiar proyectos en telecomunicaciones y tecnología. Un 0.2% del monto de financiamiento se dirige como “...Apoyo al Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública. Este programa busca capacitar autoridades de gobiernos locales, equipos técnicos y personas de la sociedad civil cuya función se oriente a la gestión del desarrollo y la descentralización. Con este programa se busca brindarles herramientas para que puedan ejercer sus funciones con un enfoque de desarrollo con sostenibilidad, visión estratégica y eficacia pública, fortaleciendo el desarrollo municipal. En 2016 el programa tendrá mayor énfasis en temas de Gestión Pública y será ejecutado en Venezuela por las Universidades Católica Andrés Bello y Simón Bolívar en forma separada, pero con el mismo enfoque y énfasis temático”. (CAF, 2015, p 116)

Ello demuestra que efectivamente se están dirigiendo recursos financieros en áreas de gestión y gobernabilidad de los territorios a nivel municipal, así como de equipamiento de infraestructuras y servicios.

✓ **Banco del Sur (BDS-UNASUR)**

*El Banco del Sur, si bien —a la fecha en que esto se escribe (2015)— no ha comenzado aún sus operaciones luego de que entrara en vigencia su convenio constitutivo en abril de 2012, es un fondo monetario creado en 2009 para constituirse en parte de la banca de desarrollo regional, con el objetivo de apoyar a empresas públicas y privadas en el financiamiento dirigido a impulsar el desarrollo de los países de América del Sur en varios aspectos, entre los cuales se destaca el de la infraestructura para fortalecer la integración. Se estima que el lanzamiento de sus operaciones sea con un capital inicial de 20.000 millones de dólares, de los cuales hasta julio de 2013 han sido aportados 7.000 millones de dólares por parte de sus 7 países miembros. Si bien la meta a futuro sería incluir a toda América Latina, a 2015, son miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. (Cipoletta, 2015)*

*La propuesta del Banco del Sur es la de ser una alternativa de financiamiento para la región, diferente al FMI, Banco Mundial y BID. En este sentido, el banco plantea ser una herramienta de impulso a medidas de integración económica, con énfasis en el fortalecimiento de la UNASUR. (Cipoletta, 2015)*

El 01 diciembre de 2016 entro en funciones el nuevo directorio del Banco del Sur, con sede en la UNASUR, según la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica. Según <http://rcci.net/globalizacion> en 2016 se hizo un replanteamiento de sus políticas y propone





incorporar a su Convenio Constitutivo:

- *Frente al comercio: Actuar como una institución de banca de desarrollo que financie proyectos de gran envergadura asociados a las soberanías regionales (alimentaria, energética, salud, de los recursos naturales y del conocimiento), que la banca multilateral convencional no financia y que permitirá la ampliación de potencialidades regionales procurando la sustitución de las importaciones extrarregionales por regionales.*
- *Frente a la falta de inversión: A través de la mitigación de riesgos y del financiamiento de proyectos estratégicos regionales sostenibles de largo plazo, el BDS contribuirá a un efecto de retorno de las inversiones y de las reservas de los países de la región que actualmente se encuentran colocadas en las grandes economías con bajos niveles de rentabilidad.*
- *Frente a la deuda y falta de liquidez: Como consecuencia del cambio de ciclo económico, de la subida de tasas de interés, de la ralentización del comercio global, que han provocado austeridad fiscal, falta de liquidez y en muchos países, dificultad para cumplir con sus planes nacionales de desarrollo, el BDS financiará proyectos que contribuyan a mantener los niveles de crecimiento, a través del mejoramiento multidimensional del desarrollo.*

Se indago vía electrónica sobre la página web principal del BDS, pero no se encontró, y en la web de la UNASUR no hay link que remita al mismo.

## **b.2- Fondos intrarregionales financiadores de infraestructura en América Latina y el Caribe.**

### **✓ Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEMMERCOSUR)**

*El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado en diciembre de 2004 en beneficio de las economías menores del MERCOSUR, es el primer instrumento financiero del bloque destinado a colaborar en la reducción de las asimetrías existentes en la región, ya sean estructurales u originadas en políticas públicas. El MERCOSUR está formado por países que presentan marcadas diferencias entre sí, ya sea por factores geográficos y poblacionales, como económicos y sociales. Este Fondo está destinado a la financiación de programas para promover la convergencia estructural y la cohesión social y desarrollar la competitividad, en particular en las economías menores y regiones menos desarrolladas, apoyando el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. (Cipoletta, 2015)*

## **c) Fuentes externas extrarregionales**

### **c.1- Banca Multilateral de Desarrollo**

#### **✓ Banco Mundial (BM)**

*El Banco Mundial (BM) está formado por dos agencias, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Desarrollo (AID). El Banco Mundial forma parte del Grupo del Banco Mundial, que también conforma la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).*

*El Banco Mundial busca que sus países miembros logren un crecimiento económico sustentable y equitativo, así como superar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población, pero también mediante asistencias técnicas en diversas áreas del desarrollo y coordinación de*



respuestas ante desafíos regionales y globales. Está enfocado en apoyar a los países más pobres en el desarrollo económico, la lucha contra la pobreza y mejorar las condiciones de vida. Al año 2013, un total de 82 países cumplían los requisitos para recibir ayuda de esta agencia. (Cipoletta, 2015)

## **c.2- Banca subregional y bilateral de desarrollo**

### ✓ **Banco Europeo de Inversiones (BEI)** (Cipoletta, 2015)

*El Banco Europeo de Inversiones, creado en 1958 por el Tratado de Roma, es la institución comunitaria de financiamiento de la Unión Europea (UE). El banco realiza operaciones en los 28 Estados miembros y en más de 150 países ajenos a la comunidad, con el objetivo de contribuir en la integración, el desarrollo equilibrado y la cohesión económica y social, representando los intereses de los países miembros.*

*Fuera de la UE, los préstamos del BEI se rigen por una serie de mandatos de la Unión Europea en apoyo de las políticas comunitarias de cooperación y desarrollo en los países socios. A 2015, los mandatos exteriores de BEI incluye a la Asociación Europea de Libre Comercio, la vecindad del Mediterráneo, países vecinos del Este de la Unión Europea, Asia central y con países en desarrollo, grupo que comprende a países de África, el Caribe y el Pacífico, además de Asia, África y América Latina. La mayoría de los préstamos otorgados fuera de la UE están asegurados con garantías presupuestarias proporcionadas por los Estados miembros o en virtud de los mandatos del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea.*

*Los países de América Latina que actualmente califican al financiamiento del BEI bajo el mandato ALA 2014-2020 son 17: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.*

*Es relevante destacar que los proyectos que el BEI prioriza en los países de América Latina son aquellos destinados a la mitigación y adaptación del cambio climático (por ejemplo, energías renovables, eficiencia energética, transporte urbano y otros proyectos que reduzcan las emisiones de CO<sub>2</sub>), al desarrollo de la infraestructura social y económica, incluyendo el agua y el saneamiento, y al desarrollo local del sector privado, en particular, el apoyo a las PYMEs. A su vez, para acceder al financiamiento del banco, es requisito que los proyectos posean un gran potencial para contribuir al desarrollo económico del país beneficiario.*

### ✓ **Banco Nórdico de Inversiones (NIB)**

*El Banco Nórdico de Inversiones es la institución financiera internacional común de Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega y Suecia. Promueve el crecimiento sostenible de las economías de los países nórdicos mediante el financiamiento de proyectos de inversión del sector público y privado, que mejoren la competitividad y el medio ambiente.*

*Para mejorar la competitividad, el NIB financia proyectos que acrecienten el progreso técnico y la innovación, el desarrollo del capital humano, mejoras en la infraestructura y que aumenten la eficiencia del mercado. El NIB estableció una cooperación formal con países en África, Asia, Europa y América Latina.*

*El BNI coopera y cofinancia proyectos con otras instituciones financieras y tres bancos regionales multilaterales: The Black Sea Trade & Development Bank, el Banco Centroamericano de Integración Económica, y el Banco de Desarrollo de América Latina. Es así como, a través de estas instituciones, el NIB puede operar con países donde no tiene acuerdos de cooperación*



financiera.

*El NIB fomenta proyectos e inversiones en distintos sectores, incluyendo la energía, el transporte, la infraestructura y el cuidado del medio ambiente. A su vez, realiza grandes inversiones en el sector privado para su mejora y para la internacionalización de las empresas. Las cuatro áreas de negocios de NIB son energía y medio ambiente; infraestructura, transporte y telecomunicaciones; industrias y servicios; e instituciones financieras y PYMEs. (Cipoletta, 2015)*

✓ **Banco de Desarrollo de China (CDB) y Banco de Importaciones y Exportaciones de China (Eximbank)**

*El Banco de Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) es una institución financiera estatal establecida en marzo de 1994, que depende directamente del Consejo de Estado de la República Popular de China (RPC). De los tres bancos institucionales de China que se crearon con el objetivo de implementar políticas estatales de desarrollo (CDB, ExIm Bank y Banco de Desarrollo Agrícola), el CDB es el principal responsable de proveer fondos y mecanismos de financiamiento para apoyar a las políticas de desarrollo económico priorizadas por el gobierno nacional, en materia de: grandes proyectos de infraestructura, industrias básicas, sectores emergentes, energía y transporte.*

*Asimismo, también es parte de la misión del banco promover el desarrollo regional coordinado y la urbanización, vía financiamiento para viviendas sociales, pequeñas empresas, inversión agrícola/rural, educación, salud e iniciativas medioambientales; facilitar la inversión transfronteriza y la cooperación global de negocios de China; estimular la innovación y el crecimiento sostenible.*

*Los principales rubros de financiamiento del año 2013 fueron: urbanización; desarrollo regional; proyectos internacionales; industrias emergentes; alivio a la pobreza; vivienda pública; infraestructura de FFCC; PyMES; agua e irrigación; industrias creativas; agricultura; préstamos estudiantiles; desastres naturales, etc. El Banco anualmente organiza seminarios y programas de desarrollo de capacidades de los gobiernos en Asia, África y América Latina.*

*Dentro de la región, el país que ha recibido la mayor proporción de préstamos provenientes del CDB entre 2005-2014 ha sido Venezuela (55,7%), seguido por Argentina (20,8%), Brasil (14%), Ecuador (6%), México (1,7%), Bolivia (0,7%) y Jamaica (0,6%). Respecto a las condiciones impuestas por las entidades chinas para el otorgamiento de préstamos, es importante mencionar que, si bien éstas han actuado como mecanismos de mitigación de riesgos, también han permitido que los préstamos se otorguen a tasas menores a las reflejadas en los niveles de riesgo país del momento. (Cipoletta, 2015)*

**c-3- Fondos extrarregionales financiadores de infraestructura en América Latina y el Caribe**

*Existen fondos internacionales de un conjunto de países de fuera de la región que se proponen financiar proyectos de desarrollo en diversas áreas en países en desarrollo. Entre ellos pueden incluirse a aquellos vinculados a la mitigación del cambio climático (fondos verdes, tecnologías limpias, etc), pero también aquellos que involucran objetivos más amplios para promover el progreso social y económico en países con mayores necesidades. (Cipoletta, 2015)*

✓ **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Europe Aid)**

*Desde el año 2000, la ayuda exterior oficial para el desarrollo de la Unión Europea (UE) ha sido objeto de una serie de reformas importantes, entre las que figuran la creación de la Oficina de Cooperación Exterior EuropeAid en 2001, con el objeto de coordinar la cooperación internacional de la UE con los países en distintas fases del desarrollo, particularmente en África, el Caribe y el Pacífico (ACP), Asia y América Latina, los países mediterráneos y Oriente*



### *Medio y los países de la Asociación Oriental.*

*Desde 2015, la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión (DGDEVCO) es la entidad responsable de formular la política de desarrollo y las políticas temáticas de la Unión Europea destinadas a reducir la pobreza en el mundo y a fomentar la economía sostenible, el desarrollo social y ecológico, la democracia, el Estado de Derecho, la gobernanza y el respeto de los derechos humanos, particularmente mediante la ayuda oficial para el desarrollo.*

*La cooperación europea para el desarrollo de América Latina se inició en 1976 mediante un programa de asistencia técnica y financiera para los países en vías de desarrollo que incluía conjuntamente a dos regiones: Asia y América Latina. En 1995 cambió a la Asociación Estratégica UE-América Latina y el Caribe. Finalmente, el programa de asistencia original se sustituyó por un programa más ambicioso en 2007: el Instrumento de Cooperación al Desarrollo.*

*EuropeAid provee de ayuda para el desarrollo a través de una serie de instrumentos financieros con la finalidad de promover la buena gobernanza, el desarrollo humano y económico y abordar cuestiones universales, como la lucha contra el hambre y la conservación de los recursos naturales, entre otros. En este marco, los sectores de infraestructura, transporte, saneamiento, energía y medio ambiente cobran un rol de gran importancia dentro del Programa. (Cipoletta, 2015)*

#### **✓ Fondo de la OPEC para el Desarrollo Internacional (OFID)**

*El fondo de la OPEC para el Desarrollo Internacional (OFID, por su nombre en inglés) es una institución financiera de desarrollo multilateral formada por los países miembros de la OPEC en 1976, cuya sede se ubica en Viena, Austria. El objetivo de la institución es reforzar y promover la cooperación económica entre los estados miembros de la OPEC y otros países en desarrollo, mediante el apoyo financiero a estos últimos en sus esfuerzos por superar los bajos niveles de desarrollo. El Fondo contribuye así a promover el desarrollo y el progreso social y económico especialmente de los países más pobres.*

*Para cumplir con su objetivo, el OFID financia un considerable número de proyectos en los sectores de infraestructura, energía, transporte, agricultura, educación, salud, agua y saneamiento, bancos de desarrollo, la industria y telecomunicaciones.*

*Con el objetivo de apoyar el desarrollo, la competitividad y el impulso al crecimiento en América Latina, el OFID prioriza las necesidades de la región, como lo son el agua, los alimentos y la energía. Mientras, la mejora de la infraestructura y de medios de transporte es considerado de gran importancia para alcanzar la competitividad económica y la integración comercial de la región en cuestión, siendo uno de los sectores de mayor recepción de fondos del OFID. (Cipoletta, 2015)*

#### **d) Inversión Extranjera Directa (IED)**

*La Inversión Extranjera Directa (IED) es considerada la categoría de inversión transfronteriza que se efectúa por una entidad residente en una economía, con el objetivo de tener un interés de control de gestión duradero en una empresa residente en otro país.*

*La IED se ha consolidado como el flujo de mayor magnitud dentro de los rubros de financiamiento externo que recibe América Latina y el Caribe. Por estos motivos, muchos gobiernos de los países en desarrollo basan una parte muy importante de su estrategia de desarrollo en la atracción de la IED.*



Hasta 2014 el mayor receptor de IED es Brasil (62 mil millones de dólares). México, Chile y Perú le siguieron con entre 22 y 18 mil millones de dólares en entradas de IED; entre las reducciones más significativas están Surinam (97%) y la República Bolivariana de Venezuela (88%). (Cipoletta, 2015)

**e) Otras Formas de Acceso al Financiamiento.**

En una reciente encuesta sobre Fuentes de Financiamiento de la Infraestructura para el Desarrollo Regional llevada a cabo por el GTIF con la cooperación de la CEPAL, los representantes de ministerios y otros organismos competentes de los países de América del Sur contestaron mayoritariamente que sus países presentan como instrumentos innovadores una variedad de incentivos, especialmente tributarios, que incluían, entre otros, los siguientes: la reducción de impuestos sobre las inversiones; sistemas de concesiones; convenios para evitar la doble tributación, normas para la regulación de garantías e incentivos fiscales; financiamiento mediante suministro de derivados del petróleo y alianzas con empresas privadas (consorcios público-privados).

No obstante, las necesidades de financiamiento de infraestructura en la región son de tal magnitud, que sumadas a la existencia de restricciones presupuestarias y a ciertas limitaciones al acceso al crédito en algunos casos, hacen imprescindible la búsqueda de nuevos mecanismos para poder hacer frente a los desafíos que demanda no sólo el sector de infraestructura, sino el mismo desarrollo de las economías de la región. La siguiente sección presenta algunas herramientas adicionales más innovadoras con fuentes de carácter mixto, que se han ido desarrollando en los últimos años. (Cipoletta, 2015)

✓ **Facilidad de Inversión de América Latina (LAIF)**

La Facilidad de Inversión de América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés) es relativamente un nuevo instrumento de financiamiento para el desarrollo, que fue creado en el marco de los programas de cooperación para América Latina de la UE, en mayo de 2010, por la Dirección General de la Comisión Europea para la Cooperación y el Desarrollo Internacional (DG DEVCO).

El objetivo de la LAIF es promover inversiones esenciales en infraestructura para países de América Latina, considerando que éstas que suelen encontrar dificultades de ser financiados por el mercado o bancos de desarrollo en forma individual. La finalidad de esta facilidad es entonces contribuir al desarrollo regional sostenible y la erradicación de la pobreza; a través de un instrumento de financiamiento que mezcla fondos que son considerados subvenciones (contribuciones financieras no reembolsables de la Comisión Europea y otros donantes de países desarrollados), junto con préstamos de Instituciones Financieras Europeas Multilaterales/Subregionales o Bilaterales de Desarrollo y de Bancos Regionales de América Latina

Los proyectos vinculados a la LAIF reflejan tres objetivos estratégicos interconectados: mejorar la interconectividad regional mediante mejores y más sostenibles infraestructuras de energía, transporte y comunicaciones; proteger el medio ambiente y apoyo el cambio climático, la adaptación y la mitigación; y promover el desarrollo socioeconómico equitativo y sostenible a través de la mejora de los servicios sociales de infraestructura y el apoyo a las PYMES. (Cipoletta, 2015).

✓ **Project Finance (PF) - Special Purpose Vehicle (SPV)**

El Project Finance (PF, o en español: Financiamiento de Proyectos) es el término generalmente utilizado para referirse a un relativamente nuevo instrumento de financiamiento para el desarrollo de proyectos, que surgió en el marco de un aumento de iniciativas para involucrar la participación de capitales privados en diversos proyectos de inversión en los años noventa. El





*PF consiste en un mecanismo de financiación de una inversión de gran envergadura, que se sustenta en la confianza sobre la capacidad del propio proyecto para generar flujos de caja positivos a futuro que puedan atender la devolución de los préstamos que financiaron dicho proyecto, basado en contratos entre diversos participantes que aseguran la rentabilidad del emprendimiento.*

✓ **Bonos de Impacto Social (BIS)**

*Un Bono de Impacto Social (BIS, o bonos con pago a resultado) es un nuevo instrumento para financiar proyectos con objetivos de desarrollo social, utilizando capitales privados que invierten en un bono cuyo pago está atado al logro de resultados positivos en la meta social que plantea el emprendimiento.*

*Los BIS, desarrollados por primera vez en el Reino Unido en el año 2010, plantean un contrato entre múltiples participantes (gobierno promotor, inversionistas privados, fundaciones filantrópicas, intermediarios financieros y gestores, ONGs, proveedores de servicios, sociedad objetivo) para conseguir los objetivos de un proyecto en beneficio de la sociedad (desde mejorar el nivel de empleo, o reducir la incidencia de una enfermedad, o hasta mejorar la conectividad física de las poblaciones, etc.).*  
(Cipoletta, 2015).

El tener conocimiento sobre varias alternativas que permitan financiar acciones de intervención y consolidación de territorios, es una herramienta útil a la hora de poner en práctica planes, acciones o proyectos, según su naturaleza y envergadura se podrá recurrir a una u otra fuente.

**Insumos requeridos:** voluntad política, institucional y ciudadana hacia la transformación de nuevas formas de gobierno y participación abierta. Recursos económicos.

**Factores condicionantes:** actualmente la inseguridad política y jurídica en Venezuela; temor a la gestión abierta por parte de los políticos; para las fuentes de financiamiento es un factor condicionante la falta de información en relación a la diversidad de alternativas, así como, la gestión o trámite de financiación; falta de coordinación entre las administraciones públicas locales, así como a nivel vertical y horizontal para emprender los presupuestos participativos (PP); rechazo de la ciudadanía a participar por medio de sistemas tecnológicos de vanguardia (TIC) o presencialmente en los procesos de los PP; formas diferentes de gobierno y cogestión de políticas públicas; estrategias de recentralización por parte del gobierno central, que se contradicen con la descentralización estipulada en la ley para gobiernos locales; sub-utilización de la tecnología; ausencia de una cultura de participación y co-gestión de acciones para el territorio;

**Indicadores de seguimiento:** Número de municipios sumados a las prácticas de Presupuestos Participativos empleando TIC o de manera convencional. Nº de créditos otorgados para el financiamiento de diversas acciones o proyectos sobre el territorio. Nº de acciones concluidas, efectivas y en funcionamiento sobre el territorio. % de ejecución de obras y medidas sobre el territorio.

**Actores responsables:** Entes públicos, privados, comunidad organizada, sociedad en pleno a nivel municipal, estatal y nacional. Entidades de financiamiento internacional.

**Financiamiento:** Alcaldías, Gobernaciones, ONG, organismos de financiamiento internacional.

**Observaciones:** Los presupuestos participativos y las alternativas de fuentes de financiamiento





no son la pócima mágica para resolver problemas de índole local, pero las experiencias ganadas en estos campos son positivas para activar el poder local y formas de coestión, generando decisiones más acordes a los intereses de la mayoría, y con la posibilidad de que dichas decisiones se cristalicen sobre el territorio.

<b>Ficha 7</b> <b>Código 5</b>	<b>Indicadores favorecidos:</b> todos
	Elementos al que se le diseña la medida:
<b><u>1er NIVEL</u></b> <b><u>NORMATIVO</u></b>	<b>REGLAS DEL JUEGO;</b>
<b><u>2do NIVEL</u></b> <b><u>GOBERNANZA</u></b>	<b>ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL/ LEGITIMIDAD; ALINEACIÓN INSTITUCIONAL; PARTICIPACIÓN Y COMPROMISO SOCIAL (CORRESPONSABILIDAD), ESTABILIDAD</b>
<b><u>3er Nivel</u></b> <b><u>GOBERNABILIDAD</u></b>	<b>MATERIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN Y DESARROLLO DEL TERRITORIO,</b>
Nombre de la Medida:  <b>NUEVA ARQUITECTURA DE LAS POLITICAS PUBLICAS</b>	<b>Medidas Complementarias:</b> Actualización y compatibilización de leyes. Revisión de organigramas funcionales de las alcaldías Programa de capacitación y sensibilización a la OT; Simplificación y modernización de trámites: técnicas de información y comunicación (TIC). Servicios del gobierno local asociados a las técnicas de información y comunicación (TIC). Presupuesto Participativo e identificación de fuentes de financiamiento.
<b>Descripción de la medida:</b> Está medida se asume como un envolvente de las medidas anteriores, se apunta en las tendencias incipientes que en América Latina se abordan en esta temática.  El caso es, que las políticas que emprenden los gobiernos, para superar condiciones desfavorables y alcanzar mejores niveles de desarrollo, entre ellas la de ordenación del territorio, caso que nos ocupa, tiene una naturaleza compleja que concierne a toda la sociedad e involucra a diversos agentes y organizaciones de base social que demandan respuestas a sus necesidades, lo que se dificulta si se suman las características propias de los territorios, tales como, población, cultura, ambiente, aspectos administrativos e institucionales, por sólo nombrar algunos.  Bajo este mix de variables, las estructuras administrativas venezolanas encuentran serias dificultades para abordar dicha complejidad, dado el funcionamiento rígido dominante caracterizado por una organización vertical jerarquizada, el ejercicio tecno burocrático, la recentralización, sectorización de las políticas y dificultades en la disponibilidad de recursos presupuestarios.  Frente al panorama expuesto, común en varios países, han surgido alternativas de solución	



entre ellas la **nueva arquitectura de políticas públicas**, abordada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016), que tiene como propósito plantear respuestas a los problemas estructurales, generando una nueva arquitectura en las políticas públicas, buscando su implementación efectiva sobre la base de tres pilares: coordinación intersectorial (horizontal); articulación territorial (vertical) e implementación de políticas a lo largo del ciclo de vida; y participación ciudadana en los procesos de elaboración, desarrollo y evaluación de políticas públicas. El planteamiento del PNUD (2016), aplica a cualquier política pública, en este caso se adapta a la de ordenación del territorio.

Los tres pilares planteados por PNUD (2016), subyacen en las medidas propuestas para los niveles 1- normativa, 2- gobernanza y 3- gobernabilidad abordados en el estudio de la gobernabilidad para la gestión de la ordenación del territorio; también están vinculadas a la territorialidad, pues legalmente las ejerce el Estado, ya que, tiene las competencias para ejercer el poder, a través de instrumentos, mecanismos y actores sociales.

Las medidas propuestas en el nivel normativo y gobernanza, tienden a crear bases y estructuras para aproximarse a la coordinación intersectorial, articulación territorial y participación ciudadana; el nivel gobernanza, se relaciona directamente con el aspecto de implementación de políticas, más debe afianzarse lo del ciclo de vida. No deben dejarse en el tintero las medidas anteriores, ya que, se constituyen en peldaños que se van escalando para la implementación de la política de ordenación del territorio.

Por estas razones, al principio de la descripción de la medida se indicó que la *nueva arquitectura de las políticas públicas*, es un envolvente del resto de las medidas. En realidad, es un aspecto que siempre ha estado presente a lo largo del diseño de las medidas propuestas, aunque parecía intangible y efímero, hasta el momento de poder agruparlo en un conglomerado y denominarlo de una manera. En resumen, buena parte de las medidas buscan darles respuesta a las estructuras administrativas rígidas, verticales y jerarquizadas que interfieren en la gestión de la ordenación del territorio, y ello es esencia y fundamento de la nueva arquitectura de las políticas públicas.

**Objetivo:** asumir la nueva arquitectura de las políticas públicas, en la ordenación del territorio con la finalidad de garantizar su gestión y puesta en práctica.

**Consideraciones generales:** en este segmento, más que indicar las actividades a realizar se explica lo que comprende la nueva arquitectura de las políticas públicas, tomando como fuente el trabajo del PNUD (2016), titulado *“Progreso Multidimensional: bienestar más allá del ingreso”*, en donde se exponen nuevos enfoques derivados de experiencias, que buscan seguir avanzando en el paradigma del desarrollo humano, teniendo como centro que los problemas estructurales de la región no se resuelven con más crecimiento económico, sino que también debe cultivarse el progreso del bienestar por medio de políticas sociales que conllevan a la transformación de ver más allá del ingreso, así de que, denominan el *“progreso multidimensional como un espacio de desarrollo con límites normativos: “nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amenace la sostenibilidad ambiental del planeta, puede considerarse progreso”*. (PNUD, 2016, p VI).

Al progreso multidimensional, se asocian definiciones tales como *canastas de bienestar* (que incluyen empleo, sistema de ciudadanos, protección social, inclusión financiera, entre otros), *resiliencia de hogares y comunidades, transformación de la ciudadanía, nueva arquitectura de políticas públicas* y más.

La nueva arquitectura de las políticas públicas, está comprendida por tres pilares, que deben asimilar en los gobiernos nacionales, regionales o locales para poder emprender el enfoque.



Dichos pilares son:

- ✓ **Articulación intersectorial horizontal:** *“permite generar sinergias y evitar impactos no deseados de unas políticas sobre otras, y que facilite la planificación, el diseño, la implementación y la elaboración de presupuestos en forma conjunta, así como la evaluación del impacto cruzado de las políticas”.* (PNUD, 2016, p 192-193). En otras palabras, la esencia de este pilar es evitar que la falta de coordinación, anule medidas o políticas adoptadas entre sí, genere la duplicidad de esfuerzos, promueva lagunas normativas o programáticas y se pierda el centro de atención interfiriendo en la eficacia de las políticas, medidas o proyectos.
- ✓ **Articulación territorial vertical:** *debe existir la articulación “entre distintos niveles de las administraciones públicas (nacional, intermedio y local), bajo una lógica basada en la aplicación del principio de subsidiariedad, que requiere de un protagonismo renovado de los ámbitos subnacionales en la construcción de soluciones adaptadas al territorio y a poblaciones específicas, así como de un incremento de sus capacidades técnicas y presupuestarias para abordar los retos del desarrollo, y sobre todo aquellos ligados con la erradicación de exclusiones duras.*

*Además, se requieren estructuras, políticas y herramientas que permitan abordar, con una cobertura, una calidad y una especificidad adecuadas, las prioridades y necesidades impuestas por el ciclo de vida de las personas y de las familias, para garantizar su protección, atención, cuidados y desarrollo humano en cada etapa (la primera infancia, la niñez, la adolescencia, la juventud, el embarazo y la vejez) y en cada contexto en que habitan las personas.”* (PNUD, 2016, p 193).

Esta articulación busca responder a la heterogeneidad geográfica, especificidad de cobertura, juntando enfoques intersectoriales e interterritoriales, que permitan alcanzar impactos más duraderos. En relación a tener en consideración los ciclos de vida de las personas, ciudadanía y comunidades, se asocia a que, las políticas y medidas que se diseñan no deben responder a inmediateces o administraciones temporarias, fragmentando los sistemas de planificación y posibilidades de consolidación de territorios y mejores condiciones de vida en el tiempo, sino que, deben responder a un horizonte de tiempo que permita alcanzar continuidad y verdaderas transformaciones.

- ✓ **Participación Ciudadana:** *En el marco de sociedades heterogéneas y desiguales, la ciudadanía empoderada que reclama sus derechos y el acceso a bienes públicos constituye un actor fundamental para impulsar un proceso de cambio. Por ello, el eje de la interacción entre el Estado y la ciudadanía es clave para implementar una nueva arquitectura de las políticas públicas.* (PNUD, 2016, p 193).

La participación ciudadana se instituye como motor de cambio en el bienestar social, económico, ambiental, territorial lo que conduce de manera implícita a que se produzcan cambios en las relaciones de poder, pero para ello, deben existir estructuras, sistemas o técnicas en las administraciones públicas, que acerquen a los ciudadanos, tal es el caso de los gobiernos abiertos y TIC.

La construcción de una nueva arquitectura de las políticas públicas, ya se adelanta paso a paso en varios países de América Latina, y responde a la necesidad de consolidar logros en materia de innovación institucional y de transferencias sociales, pero también a la necesidad de dar respuesta a nuevas demandas de política social, económica y territorial.



**Insumos requeridos:** cooperación intersectorial e interterritorial de las administraciones públicas, participación social activa, voluntad política para la transformación.

**Factores condicionantes:** falta de coordinación entre las administraciones públicas a nivel vertical y horizontal para emprender políticas públicas, en este caso especial la de ordenación del territorio; rechazo de la ciudadanía a participar por medio de sistemas tecnológicos de vanguardia (TIC) o presencialmente; formas diferentes de gobierno y cogestión de políticas públicas; estrategias de recentralización por parte del gobierno central, que se contradicen con la descentralización estipulada en la ley; sub-utilización de la tecnología; ausencia de una cultura de participación y co-gestión.

<b>Indicadores de seguimiento:</b> Nº de administraciones públicas sumadas a la implementación de la nueva arquitectura de las políticas.	<b>Actores responsables:</b> Entes públicos, privados, comunidad organizada, sociedad en pleno a nivel municipal, estatal y nacional.
--	---

**Financiamiento:** Gobierno nacional, Gobernaciones y Alcaldías.

**Observaciones:** Una nueva arquitectura de políticas requiere ser asimilada, puesta en práctica y hacer los ajustes pertinentes. *“Supone retos prácticos. No todas las transformaciones estructurales están en la agenda de la política pública de los países de América Latina. Algunos cambios importantes suceden de manera acumulativa, gradual y silenciosa. Otras transformaciones se nutren, más bien, de políticas proactivas que tuvieron efectos dilatados”.* (PNUD, 2016, p 218).



## REFLEXIÓN

**Una vez desarrolladas las medidas propuestas para contribuir al ejercicio y la gestión de la ordenación del territorio sobre el tamiz de la gobernabilidad, para el caso de estudio, es decir, Venezuela, surgen las interrogantes sobre, ¿cómo sacarlas adelante en los tiempos convulsos y de crisis que se viven actualmente en el país?, ¿Qué pasa con la voluntad política, que pareciera ser la condicionante fija de cualquier medida propuesta?**

**Frente a la primera cuestión, en estos momentos de crisis de las instituciones políticas y democráticas en prácticamente todas las escalas de gestión, lo esencial es la recuperación del hilo Constitucional, de la seguridad jurídica, de los deberes y los derechos de los ciudadanos, de la libertad y el respeto a la pluralidad de pensamientos, ideas y acciones, que todos podemos contribuir a un bien común como sociedad que somos, pues todo ello, no es propiedad única y exclusiva de un solo grupo afecto a una idea radicalizada. En otras palabras, la estrategia de gobierno recentralizadora debe cambiar, y cumplir con el sistema abierto, democrático y descentralizado que se estipula en la Constitución.**

**Desarrollar, planificar, gestionar territorios es una labor compleja y complicada. Muchos actores participan en ello con intereses particulares, condicionando la posibilidad de transformación.**

**Venezuela se encuentra estancada, hoy día eso es una radiografía de la situación país. La gobernanza y gobernabilidad en estos momentos no son ejemplo de buenas prácticas, por el contrario, son un obstáculo para el desarrollo de políticas prioritarias, y con más razón para la gestión y ordenación del territorio, perdiendo de vista que ésta política puede brindar soluciones a las primeras**

**Sin embargo, hay experiencias rescatables y debemos seguir adelante. Frente a situaciones de crisis no se puede dilatar el tiempo buscando el agua tibia, ya está hecho; hay que centrarse en examinar modelos probados y comprobados, adaptándolos a realidades particulares, para darle la vuelta a las condiciones desfavorables y partir de allí, hacer aportes y remontar. De la mano de las tendencias de gestión de los territorios, gobiernos abiertos y tecnologías que se promueven a nivel mundial, se puede avanzar en propuestas que acortan el camino para cuando llegue el momento de la acción y reconstrucción. Las propuestas pueden ser transferibles a otros territorios, particularmente a aquéllos con características similares.**



En relación a la segunda interrogante, la voluntad política parece ser determinante para emprender cualquier medida. En este sentido, Farinós (2016) señala la frónesis como esperanza a este tipo de incertidumbre, pues se puede considerar *como un punto* de equilibrio entre lo que debe ser (planificación) y lo que puede ser (implementación).

*“Aristóteles relacionaba directamente frónesis con la ciencia política, relacionando el despliegue que significa pasar de los elementos particulares a los generales o a una perspectiva social amplia, mediante el ejercicio de las leyes (donde partiendo de unos valores, se propone un itinerario controlado de cambio, proceso que se supone conducirá a “buenos” resultados, a partir de unas circunstancias previas determinadas), y también de la necesidad de la deliberación para tomar decisiones colectivas (Farinós, 2016, p 62). La frónesis puede asimilarse entonces a la prudencia, sensatez y equilibrio, para tomar decisiones que repercuten en la sociedad.*

Otro aspecto que ha surgido desde hace algunos años y que puede considerarse como impulsor de la voluntad política es, la resiliencia política y ciudadana, entendidas como la capacidad de resistir y sobreponerse de circunstancias adversas productos de crisis políticas, económicas, sociales o cualquier otro contexto y salir fortalecido. Ello implica, un proceso de evaluación e introspección de lo ocurrido e identificar los errores para no volver a incurrir en ellos, asumir nuevas perspectivas, reinventarse y fluir con nuevos escenarios y tendencias, es decir, tomar decisiones contundentes que impliquen cambios verdaderos en las políticas públicas, su implementación y gestión. Bajo cualquier escenario de acción, son imprescindibles las llamadas tres “D”, es decir, *deseo, decisión y determinación.*

Junnyluz Méndez Sánchez, 2017





## CONCLUSIONES



De ésta tesis doctoral *Territorialidad y Gobernabilidad para la Gestión Local de la Ordenación del Territorio: Un caso venezolano*, se derivan varias conclusiones relacionadas a la temática, su formulación y resultados. Para facilitar su abordaje y síntesis, se presentan por renglones que se consideran significativos desde el punto de vista conceptual, metodológico y práctico.

- *Relacionadas con la Ordenación del Territorio, eje sobre el que gravitan las variables gobernanza y territorialidad de la tesis.*
- ✓ La Ordenación del Territorio (OT), es una política de Estado pues se articula a instrumentos de orden administrativo, legal y político institucional.

La Ordenación del territorio también es, un proceso planificado de naturaleza diversa. Es decir, confluyen en ella la **naturaleza técnica** porque requiere el manejo riguroso de fundamentos teóricos, procedimientos y técnicas; su **naturaleza sociopolítica**, viene dada puesto que concierne a toda la sociedad, e involucra a diversos agentes y organizaciones de base social; la **naturaleza económica** se genera a partir de la intervención sobre la estructura de la base económica, asignando usos, orientando la localización de las actividades productivas, el equipamiento de infraestructuras y servicios; de **naturaleza cultural**, ya que, responde al conjunto de valores que conforman la esencia de la cultura nacional, local y aspiraciones de las comunidades, y de **naturaleza administrativa** porque, está inserta en la estructura político-institucional para la gestión y control del territorio, teniendo un soporte legal y financiero.

Esta caracterización de la ordenación del territorio, denota la complejidad del asunto y los múltiples aspectos que la componen, a lo que se suma la dinámica socioterritorial y ambiental, que es su objeto de estudio y los objetivos por lograr, mencionando algunos se encuentran: mejorar la calidad de vida, lograr el desarrollo económico estratégico, integral y sostenible, organizar eficientemente el territorio, conservar o recuperar la calidad ambiental y propender al aprovechamiento sustentable de los recursos.

- ✓ No puede obviarse el transcurrir de la relación espacio-tiempo, donde la noción de ordenar se modifica, para responder a concepciones y procesos sociopolíticos, económicos y de desarrollo que hoy día ponen énfasis en lo humano, que trascienden de la imposición o control y colocan la ordenación del territorio en sintonía con la democratización del poder. Por otro lado, las nuevas concepciones del espacio *flexidimensional*, es decir, espacios *no estrictamente físicos, sino digitales y constantemente influidos por una amplia multiescalaridad, multitemporalidad y contextos multidisciplinares, de diversos colectivos y realidades ideológicas, políticas o culturales* (Pueyo 2016, citado por Postigo 2016, p 17), abren brechas, para afianzar el territorio como construcción sociopolítica, es expresión espacial real para que la sociedad se desenvuelva en mejores condiciones y en función de alcanzar propósitos ciertos.
- ✓ La Ordenación del Territorio, se percibe también como un proceso de gestión, ya que, significa administrar y diligenciar todo un proceso de organizar de manera deliberada el territorio, y llevar a la práctica social el conjunto de propuestas



surgidas del hecho de la planificación. Implica, disponer de los instrumentos y mecanismos claves para la acción y actuaciones de los diversos actores sociales comprometidos en la dinámica de ordenación, en los nuevos ideales que redimensionan el alcance de objetivos del desarrollo humano y formas abiertas de gobierno.

- ✓ Considerando los puntos anteriores, puede decirse que, se está frente a un panorama de múltiples dimensiones y aspectos que graviten alrededor de la Ordenación del Territorio, que deben tenerse en cuenta, y esta investigación se centra en, abordar dicha política de ordenación del territorio, desde el prisma de la territorialidad y gobernabilidad para su gestión.
- *Relacionadas con los aspectos estructurantes de la tesis: hipótesis y definiciones básicas.*
- ✓ Se logró comprobar la hipótesis. Efectivamente, *la gobernabilidad y territorialidad son aspectos que influyen en la gestión y materialización de la política de ordenación del territorio y en el desarrollo humano local*”, pero no por separado, sino que deben combinarse para obtener resultados favorables.
- ✓ La territorialidad, entendida como la acción y ejercicio del poder que se emprende por parte de los ocupantes de un espacio dado, según los resultados obtenidos en los 5 municipios de Mérida- Venezuela (área de estudio), tienen valores que se ubican entre buenos (3) y muy buenos (2), de acuerdo a la escala establecida. Los valores de gobernabilidad, en tres de los municipios están en la escala insuficiente y dos en la mejorable, correspondiéndose estos últimos con los dos municipios de valores muy buenos de territorialidad. Esto indica que, la territorialidad y sus componentes (sentido de pertenencia, identidad, cultura y control) por sí solos, no son suficientes para emprender procesos de gestión y materialización de la política de OT y desarrollo, sino que, también requiere de la normativa y la gobernanza para alcanzar niveles de gobernabilidad aceptables.
- ✓ La gobernabilidad en el contexto de esta investigación es, expresión de gestión, es llevar a la práctica social la política de ordenación del territorio, por tanto, implica la materialización sobre el territorio de los planes y acciones diseñadas para su mejor desenvolvimiento, a partir de sus recursos y potencialidades, de allí se derivan las acciones con verdadero impacto territorial. La gobernabilidad comprende el actuar de tres niveles fundamentales, el primero relativo a normativa, el segundo a la gobernanza y el tercero a la gobernabilidad como tal.
- ✓ La gobernabilidad es en buena parte resultado de la gobernanza, y esta última comprende *“el andamiaje institucional formal (entes de la administración pública) y no institucional (comprendido por actores y sociedad en general), que hacen vida activa en el territorio, necesarias ambas partes para un buen gobierno, en donde los primeros deben captar las necesidades de la población y expresarlas en políticas, acciones y proyectos con eficiencia, y los segundos participar y transmitir con efectividad las necesidades de la población, así como sus recursos potenciales, en aras de mejorar sus condiciones de vida y*



*sus oportunidades de avance y competitividad territorial, tomando a su vez, parte en el diseño e implementación de acciones” (Méndez y Hernández, 2016).*

- ✓ El asimilar la base conceptual existente en torno a la ordenación del territorio, gobernabilidad y territorialidad fue esencial para comprender lo significa cada término y derivar vínculos existentes, permitiendo generar nuevas definiciones, que al operacionalizar, abrieron puertas para el abordaje metodológico.
- *Relacionadas con la metodología: ¡siempre hay una forma!*
- ✓ Se puede afirmar que la metodología empleada es adecuada, pues se logró alcanzar a través de ella los objetivos propuestos y los resultados obtenidos fueron validados por expertos del área de estudio, indicando que se acercan a la realidad. La metodología, puede significar un aporte para estudios de territorialidad y gobernabilidad en diversos territorios.
- ✓ Hay diversas metodologías para emprender estudios y evaluar la gobernabilidad, caso contrario para la territorialidad. Pero, no siempre las metodologías existentes calzan a la perfección con los propósitos y contextos de las investigaciones por realizar, más sí se constituyen en valiosas experiencias para rediseñar, adecuar o proponer nuevas metodologías, por eso, siempre hay una forma.
- ✓ La metodología empleada es producto de la adecuación a limitaciones, debido al contexto, situación política y social que actualmente atraviesa Venezuela, donde la disponibilidad de información es poca o inexistente, y en algunos casos hasta censurada.
- ✓ La internalización de las definiciones básicas como ordenación del territorio, territorialidad, gobernabilidad y gobernanza permitieron caracterizar los elementos que los conforman, lo que facilitó la identificación de indicadores e información necesaria para hacer la valoración de la territorialidad y gobernabilidad, pasadas por el tamiz de la política de ordenación del territorio y el desarrollo humano y local, pensando en el caso venezolano, pero que también puede emplearse para otro territorio. Esto proporcionó información cualitativa.
- ✓ El hecho de contar con indicadores para cada uno de los elementos, permitió observar por desglose su comportamiento, proveyendo evidencias sobre las que basar la selección de alternativas y decisiones, para mejorar la gestión de la ordenación del territorio.
- ✓ Considerando la hipótesis que afirma que la territorialidad y gobernabilidad tienen impacto sobre la gestión de la política de OT, se tomó la fórmula de *Valoración de Importancia del Impacto Ambiental (VIA)*, específicamente la de *Criterios Relevantes Integrados- Jerarquización* (Buroz, 1994), porque contempla el principio de cómo los criterios o elementos de un proyecto pueden impactar y modificar el ambiente, en el fondo, es la misma esencia de la hipótesis. Así que, se adecuo y rediseño la fórmula matemática, dando paso nuevas fórmulas: el Valor



Integrado de la Territorialidad (VIT) y Valor Integrado de la Gobernabilidad (VIG), que permitió generar valores numéricos para afianzar los análisis.

- ✓ Los contextos de cada territorio son particulares, por tanto, las variables territorialidad y gobernabilidad pueden variar su comportamiento. De allí, la importancia y praxis de los criterios (elementos) relevantes o jerarquizados. El hecho de poder asignar pesos a los elementos que conforman la territorialidad y gobernabilidad, sitúan la valoración y el análisis en un contexto particular y no estandarizado, lo que favorece la detección de situaciones y propuestas de solución.
- ✓ Toda metodología propuesta o rediseñada debe reforzarse. En éste caso fue oportuno complementarla con la participación de un panel de expertos y método Delphi para la asignación de pesos, validación de los elementos y sus respectivos indicadores, alimentando el proceso de valoración y análisis.
- ✓ La metodología empleada dibuja el escenario de la realidad en el momento de su aplicación. Se nutre, además, de las entrevistas semiestructuradas (instrumento utilizado para el levantamiento de información), que revelan detalles de situaciones que dejan al descubierto lo que ha ocurrido para llegar a tal escenario, y lo que puede ocurrir en caso de mantenerse la situación (tendencias).
- ✓ Estudios de esta naturaleza deberían tener periodos de aplicación recurrentes. La primera valoración de gobernabilidad es la línea base de una realidad que debería mejorar, si las acciones propuestas son efectivas. Las valoraciones periódicas subsiguientes permitirán hacer un seguimiento y hacer los ajustes necesarios para mantener niveles de gobernabilidad favorables, que propicien la gestión de la política de ordenación y el desarrollo del territorio.
- *Relacionadas con los resultados: elementos e indicadores relevantes de la territorialidad y gobernabilidad para la gestión del territorio.*
- ✓ Las valoraciones de los expertos dieron como resultado que, para la territorialidad los elementos identidad y pertenencia son los que tienen mayor peso sobre el comportamiento de dicho aspecto, a la hora de gestionar la política de ordenación del territorio.
- ✓ En la gobernabilidad, participación y compromiso social, seguido de la organización institucional, son los elementos de mayor peso de acuerdo al criterio del panel de expertos, y son determinantes en el comportamiento, eficiencia y eficacia de la gobernabilidad para la gestión del territorio.
- ✓ Aunque hay elementos que tienen mayor peso, tanto para la territorialidad como en la gobernabilidad, se necesita un funcionamiento adecuado de todos elementos, pues conforman, una especie de engranaje, necesario para emprender y materializar la política de OT y el desarrollo.



- ✓ Los valores buenos y muy buenos del Valor Integrado de la Territorialidad (VIT), hallados en los municipios, especialmente en sus indicadores de identidad y pertenencia, deben aprovecharse para promover aspectos relevantes de la gobernabilidad, como la participación y compromiso social.
- ✓ Los dos municipios (Arzobispo Chacón y Zea) con Valor Integrado de la Gobernabilidad (VIG), superiores, sólo se ubican en la categoría de mejorables, ello quiere decir que, hay la presencia de elementos e indicadores en su mayoría con las condiciones básicas, que deben aprovecharse mejor para materializar la política de OT y desarrollo.
- ✓ Los momentos de crisis y polarización política que se viven en Venezuela desde hace años (anterior al inicio de la investigación), inducen a pensar que, los municipios mejor valorados son aquellos en donde sus autoridades políticas se identifican con el partido de gobierno a nivel nacional. Sin embargo, no es así necesariamente. En éste sentido, se puede concluir sobre los resultados obtenidos que, en dichos municipios la voluntad política de la autoridad municipal, junto con, la participación activa de la ciudadanía, fueron motores para el emprendimiento de política Ordenación del Territorio, con visión estratégica.
- ✓ El estudio de los municipios, y lo que allí ocurre en relación a la participación social, es evidencia de que, dichas unidades territoriales subnacionales, son el escenario propicio para vincular a los actores locales en el desarrollo territorial o desarrollo humano y local, pues son caja de resonancia de la voz y expresión pura y directa de los deseos de los ciudadanos, sus problemas en distintos ámbitos (sociales, económicos, ambientales), sus necesidades y recursos otorgando viabilidad sociopolítica a las acciones y proyectos propuestos. Todo ello favorece la gobernanza y gobernabilidad.
- ✓ Es evidente, que se está dando un proceso de transformación de la ciudadanía en relación a su participación en el diseño de las políticas públicas, y en particular para la Ordenación del Territorio. Es necesario combinar dicho proceso, junto con los buenos valores integrados de la territorialidad (VIT), para afianzar la cultura territorial y generar acciones y proyectos con impacto territorial real.
- ✓ Los municipios, son espacios idóneos para vencer obstáculos relacionados con las distancias y asimetrías de poder en la toma de decisiones y el diseño de políticas u acciones públicas sectoriales no acertadas, generadas de decisiones tomadas desde la administración central del Estado, sin conocer realidades territoriales y el contexto de necesidades reales de los ciudadanos.

Los municipios, son espacios donde la cercanía a los ciudadanos abre un campo particular de trabajo conjunto, para construir y consolidar territorios, empleando la planificación territorial estratégica. También es propicio para generar y recuperar la confianza en el Estado y el sistema democrático, por tanto, la gobernanza municipal debe apuntar a gestiones abiertas y transparentes, aprovechando las ventajas de dicho espacio.





- ✓ Para la práctica de la gobernanza del territorio a nivel municipal o subnacional, es ineludible contar con un sistema democrático y descentralizado. En el caso particular de Venezuela, en la actualidad es necesario trascender de la fuerte recentralización ejercida por el Gobierno, y ejercer lo establecido en la Constitución y demás leyes que tratan sobre la descentralización, ordenación del territorio y muchas otras políticas de interés nacional. La práctica del poder absoluto, lleva al abuso y a la corrupción total, con la consecuente pérdida de la legitimidad.

Esta situación influye en incumplimiento de la ley, confusiones sobre las competencias, fractura continua de la coordinación horizontal y vertical de las instituciones, faltas de consensos y acuerdos, fallas en el financiamiento, falta de confianza en las instituciones, perturbando la gestión estratégica de la ordenación del territorio y su desarrollo local.

- ✓ Para que la gobernanza trascienda a una gobernabilidad efectiva se requiere de legislación y competencias claras, capacidad técnica de los gestores de la política de ordenación del territorio, participación ciudadana activa en la toma de decisiones, planificación, control y evaluación; capacidad presupuestaria, trabajo coordinado y articulado entre niveles e intersectorialmente, negociaciones, funcionamiento de gobiernos abiertos, democráticos y transparentes, en fin, considerar la nueva arquitectura de las políticas públicas.

- *Relacionadas con las propuestas: consciencia, participación ciudadana y voluntad política son motores esenciales para emprender políticas de Ordenación del Territorio y procesos de desarrollo.*

- ✓ El aporte real y novedoso de las propuestas se centra en el planteamiento metodológico para hallar valores integrales de gobernabilidad (VIG), que permiten evaluar la gobernabilidad de un territorio, detectando por medio de los elementos e indicadores las debilidades y fortalezas, para posteriormente plantear acciones específicas.

- ✓ Las acciones específicas planteadas para mejorar los niveles de gobernabilidad para la gestión del territorio en los municipios venezolanos, no implica la generación de nuevas técnicas o métodos, se basa en el razonamiento lógico, teniendo como punto de partida la situación existente y el cambio que debe darse, las tendencias y experiencias internacionales probadas que han dado frutos, aunado a la consideración del debe ser de la norma, y el puede ser del contexto.

- ✓ Las técnicas de información y comunicación (TIC) han sido propuestas como herramientas de soporte para superar las dificultades inherentes a la gobernanza y gobernabilidad del territorio en los municipios, ya que, son espacios locales propicios para la implementación de estrategias digitales, aprovechando los valores de territorialidad y participación ciudadana, dando paso a los gobiernos abiertos que suponen la mejora de los valores democráticos, retorno de la confianza en las instituciones, transparencia y rendición de cuentas, la conformación y alimentación de bases de datos robustas, actualizadas e



interconectadas, donde la ciudadanos puede participar y colaborar en tiempo real reportando incidencias, mejora de servicios públicos, el control sobre el territorio, todo ello disponible a la ciudadanía y otros entes gubernamentales, favoreciendo directamente el intercambio de información y coordinación entre el nivel horizontal y vertical, mejorando la eficiencia del sector público.

- ✓ Para el caso venezolano, los sistemas de información geográficos (SIG), deben recuperarse, reforzarse y utilizarlos eficientemente, hay allí un potencial subvalorado y desarticulado entre niveles verticales (nacional-estadal- municipal), que puede constituirse en una extraordinaria herramienta para mejorar la gestión de la ordenación del territorio. Los SIG se constituyen en un almacenaje perfecto, compacto, actualizado hasta en tiempo real de información útil, para la toma de decisiones de intervención territorial.
- ✓ La conciencia, participación ciudadana y voluntad política son ingredientes ineludibles para la implementación de todas las propuestas y muy particularmente de las TIC, por tanto, implican dinámicas de funcionamiento diferentes a las estructuras jerarquizadas y verticales que han dominado la organización institucional venezolana y en muchos otros países. Las TIC vulneran el manejo de agendas dobles y potencian los beneficios sociales de las administraciones públicas. No se puede dar la espalda a los cambios tecnológicos que acontecen, hay que tomar conciencia de la visión social de la tecnología y su contribución a la flexibilización de trámites burocráticos.
- ✓ Debe prevalecer el servicio a la sociedad sobre los intereses políticos, y de cara a ello, en las nuevas tecnologías identificar herramientas útiles que favorecen la gestión del territorio.

## COMENTARIO FINAL

En éste punto, me permito señalar una cita, que atañe directamente a los aspectos señalados y abordados en la tesis, expresada por palabras diferentes, pero que recoge en forma clara y sintética, la realidad encontrada, el mismo sentir y percepción.

*“Debido al déficit que un Estado tradicionalmente agazapado en los niveles centrales presenta en lo que respecta a su llegada al territorio, existe hoy en día en la región un interés muy fuerte y renovado en las políticas territoriales que permitan acercar los bienes y servicios públicos a las personas. El territorio no es solamente el espacio físico, sino, sobre todo, la plataforma donde se manifiesta el desarrollo, por lo que debe tener un carácter integrador que cubra y dinamice todas las dimensiones del desarrollo humano (ambiental, política, económica, social y cultural) y todos los actores territoriales (instituciones públicas, sociedad civil y sector privado). Los gobiernos subnacionales no deben ser simples proveedores de servicios, sino agentes activos y articuladores del desarrollo local, la educación, la salud, las relaciones y las redes sociales, los recursos y el medio ambiente, y en este proceso deben converger tanto las políticas*



*nacionales como las territoriales. Al fin y al cabo, el desarrollo local mejora la gobernanza en todos sus niveles, básicamente porque pone el gobierno y el poder al alcance de la población”.*

Galicchio, 2010, citado por PNUD 2016, p 198

**La territorialidad, gobernanza y gobernabilidad son aspectos concomitantes a la Ordenación del Territorio y su desarrollo en ámbitos locales.**

**Junnyluz Méndez Sánchez**



## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica. 2016. Directorio Ejecutivo del Banco del Sur, entra en funciones desde sede UNASUR. Portal web de noticias consultado el 12/05/2017 en <http://www.andes.info.ec/es/noticias/directorio-ejecutivo-banco-sur-entra-funciones-sede-unasur.html>

Aguilar, Luis F. 2007. El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 39. Caracas, Venezuela.

Albuquerque, F. 1997. Metodología para el desarrollo económico local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) /Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). LC/IP/G.105. Santiago de Chile, Chile.

Alcaldía Metropolitana de Caracas. 2017. Sede Electrónica/ Portal web. Venezuela. Consultado el 08/04/2017; 11/04/2017 en <http://alcaldiametropolitana.gob.ve/portal>

Alcaldía del Municipio Alberto Adriani. 2014. Plan municipal de desarrollo económico 2014-2018. Cámara Municipal- Consejo Local de Planificación de Políticas Públicas-ULA. El Vigía, Mérida, Venezuela.

Alcaldía del Municipio Arzobispo Chacón. 2011. Plan de Desarrollo de Arzobispo Chacón. Estado Mérida. Canagua, Mérida, Venezuela.

Alcaldía del Municipio El Hatillo. 2017. Sede Electrónica/ Portal web. Estado Miranda, Venezuela. Consultado el 03/05/2017 en <http://alcaldiaelhatillo.gob.ve/>

Alcaldía del Municipio Zea y Universidad de Los Andes (ULA). 2012. Plan de ordenamiento territorial del Municipio Zea. Alcaldía del Municipio Zea y Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

Arnoletto, J. 2007. Glosario de Conceptos Políticos Usuales. Ed. EUMEDNET. Versión digital consultada el 30/10/2014 en <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>

Aubert, A, Serradell O, Soler M. 2013. Compartiendo las Diferencias en un Mismo Espacio ¿Comunidad Societal o Patriotismo de La Constitución? Revista Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. XVII, núm. 427 (1), 20 de enero de 2013. Universidad de Barcelona. Barcelona, España.

Ayuntamiento de Barcelona. 2017. Sede Electrónica/ Portal web. España, Consultada el 31/02/2017 en <http://ajuntament.barcelona.cat/es/>

Ayuntamiento de Madrid. 2017. Sede Electrónica/ Portal web. España. Consultada el 03/05/2017; 08/05/2017 en <http://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Portada?vgnextfmt>.



Ayuntamiento de Zaragoza. 2017. Sede Electrónica/ Portal web. España. Consultada el 30/02/2017; 14/04/2017; 01/05/2017 en <http://www.zaragoza.es/sedeelectronica/>

Banco de Desarrollo de América Latina (**CAF**). 2016. Los nuevos desafíos de América Latina: la visión de los líderes emergentes 2015. Versión digital consultada el 11/05/2017 en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/967>

Banco de Desarrollo de América Latina (**CAF**). 2015. Informe Anual 2015: Detrás de todo lo que hacemos estas tú". Versión digital consultada el 11/05/2017 en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/898>

Banco de Desarrollo de América Latina (**CAF**). 2013. Sector TIC en Venezuela. Versión digital consultada el 10/05/2017 en [http://publicaciones.caf.com/media/39229/cartilla\\_venezuela.pdf](http://publicaciones.caf.com/media/39229/cartilla_venezuela.pdf)

Banco Mundial. (**BM**) (a) 2009. La buena gobernabilidad puede producir mejoras significativas en los estándares de vida de los ciudadanos en los países en vías de desarrollo. Versión digital consultada el 23/06/2014 en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html>

\_\_\_\_\_. (**BM**) (b). 2014. Buen Gobierno y Anticorrupción. El Buen Gobierno y la Gestión del Sector Público. Versión digital consultada el 23/06/2014 en <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

Benabent, M. 2009. Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión. Publicado en V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (Ponencias) 2009, Ponencias. FUNDICOT, pp.143-158. Málaga, España.

Benedetti, A. 2009. Los Usos de la Categoría Región en el Pensamiento Geográfico Argentino. Revista Scrip Nova. Geografía y Ciencias Sociales. Vol. XII, N° 286. Universidad de Barcelona. Versión Digital Consultada el 24/04/2014 en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-286.htm>

Beltran L, Bohérquez J, Ramírez L, et al. 2011. Territorio y Desarrollo: Bases Conceptuales para la Gobernanza Local. Revista Equidad Desarrollo. ISSN 1692-7311. N° 16: 9-51. Julio- Diciembre 2011. Universidad de La Salle. Bogotá, Colombia. Versión Digital Consultada el 09/04/2014 en <http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ed/article/view/134/80>

Bernal, C. 2006. Metodología de la Investigación. Editorial Pearson Educación. México, D.F.

Bielza de Ory, V. 2008. Introducción a la Ordenación del Territorio. Un Enfoque Geográfico. Prensas Universitarias de Zaragoza. Editorial de la Universidad de Zaragoza. Zaragoza, España.

Boisier, S. 2005. ¿Hay Espacio para el Desarrollo Local en la Globalización? Revista de la CEPAL N° 86. Agosto. Pág. 47-62. Santiago de Chile, Chile.



Bourdin, S. 2014. Les défis de la future politique régionale européenne 2014-2020 : on prend les mêmes et on recommence ? », *Géococonfluences* , 2014, mis en ligne le 20 mars 2014. Versión digital consultada el 05/09/2017 en <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/territoires-europeens-regions-etats-union/corpus-documentaire/les-defis-de-la-future-politique-regionale-europeenne-2014-2020-on-prend-les-memes-et-on-recommence-1>

Brunet, R. 2001. Le Déchiffrement du monde. Teóne e Pratique de la Géographic. París, Francia.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. 2008. Raumordnungsgesetz (ROG). "Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 124 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist". Alemania. Versión Digital Consultada el 16/06/2016 en [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rog\\_2008/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rog_2008/gesamt.pdf)

Buroz, E. 1994. Métodos de evaluación de impactos. II Curso de Postgrado sobre Evaluación de Impactos Ambientales. Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (FLACAM). Pág. 63. La Plata, Uruguay.

Calvo, J, 2005. El Enfoque Territorial en las Políticas Públicas. Secretaría de Planificación y Programación. Guatemala. Versión Digital consultada el 02/06/2014 en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026054.pdf>

Camargo, M. 2010. Hacia la Construcción de Territorios Sustentables, Competitivos e Innovadores. Universidad de Los Andes (ULA)/ Centro de Investigaciones en Gestión Integral de Riesgos (CIGIR). Mérida, Venezuela

Castañeda, M y Morales, Y. 2009. Teoría Desarrollista de Raúl Prebisch y la Política de Industrialización en América Latina. Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García. Boletín N°0511. Versión Digital consultada el 17/07/2014, en [http://www.isri.cu/publicaciones/articulos/2011/boletin\\_0511.pdf](http://www.isri.cu/publicaciones/articulos/2011/boletin_0511.pdf)

Cardozo, F y Falett, E. 1975. Desarrollo y Dependencia en América Latina. Editores Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina

CESU - Centro de Estudios Universitarios Superiores. 2006. Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina. Congreso Internacional. Del 19 al 21 septiembre, 2006. Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba, Bolivia. Versión digital consultada el 27/06/2014, en <http://www.cesu.umss.edu.bo/>

Chesney, L. (1993). Lecciones sobre Desarrollo Sustentable Funda- ambiente. Caracas, Venezuela

Diccionario Etimológico. Versión digital consultada el 07/02/2014. <http://etimologias.dechile.net/>.

CEPAL. 1996. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Libros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). N° 32. Versión digital





consultada el 19/02/2014 en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones>

Colina A, Gualmekel H, Guarapano, L y otros. 2010. Contraloría Social en Venezuela. Cátedra de Derecho. Universidad Experimental de los Llanos Centrales Rómulo Gallego. Guárico, Venezuela. Versión digital consultada el 17/06/2015 en <http://www.monografias.com/trabajos82/contraloria-social/contraloria-social2.shtml#ixzz3dJM0Cd3R>

Comisión Europea. 2014. Comprender las Políticas de la Unión Europea. Política Regional. Comisión Europea, Dirección General de Comunicación Información al ciudadano. Bruselas, Bélgica. Versión digital consultada el 30/08/2017 en [https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy\\_es](https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy_es)

Corporación de Los Andes (Corpoandes). (a) 2012. Dossier Municipal 2012, Municipio Arzobispo Chacón. Corpoandes, Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Mérida, Venezuela.

----- (b) 2009. Plan de Ordenación del Territorio del Municipio Arzobispo Chacón, “Una Herramienta de Gestión para el Desarrollo Municipal”. Material de Presentación Pública del Plan. Corpoandes. Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. República Bolivariana de Venezuela. Mérida, Venezuela.

----- (c) 2008. Planes de Desarrollo Comunitario. Municipio Arzobispo Chacón (78 números). Corpoandes, Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. República Bolivariana de Venezuela. Mérida, Venezuela.

Cossio, L. 2003. La Cuestión Regional y Local en América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Consejo Interamericano Económico y Social. Serie Gestión Pública N° 44.

Crespo, L. 2006. Espacio, Territorialidad y Poder. Revista trimestral de la Red de Investigación Urbana. Abril-junio 2006. Ciudades Número 70.P. 17-37. Puebla, México. Versión digital consultada el 19/05/2014 en [www.paginaspersonales.unam.mx/](http://www.paginaspersonales.unam.mx/)

Cuesta, M. 2006. Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Globalización: Reflexiones desde la Geografía Regional al Nuevo Contexto Socio-Económico. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. N° 46 - 2006. P. 255- 269. Madrid, España. Versión Digital consultada el 07/05/2014 en <http://www.boletinage.com/>

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (**DATAR**). 1993. Débat national pour l'aménagement du territoire, document introductif. Paris, La Documentation française. France.

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (**DATAR**). 2012. Guide pour la préparation des stratégies de spécialisation intelligente des régions françaises. Guide édition Novembre 2012. avec urop'Act. France. Versión Digital consultada el 05/07/2016 en <http://www.europe-en-france.gouv.fr/content/download/22610/198811/file/Guide%20pour%20la%20strategie%20des%20specialisations%20des%20regions%20françaises>



De San Eugenio, J. 2013. Fundamentos Conceptuales y Teóricos para Marcas del Territorio. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. N° 62- 2013. P. 182- 211. Madrid, España. Versión Digital consultada el 05/05/2014 en <http://www.boletinage.com/>

Díaz, E. 2011. Desarrollo Territorial, Enfoque para la Superación de la Pobreza, la Inequidad y la Exclusión. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Perú. Versión digital consultada el 14/03/2014 en [http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc\\_24411.pdf](http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_24411.pdf)

Díaz J, Gallego, F y Vidueira P. 2011. La estructuración y dinamización social para una mejor gobernanza de las comunidades rurales: Caso de estudio en Cuenca, España. Cuadernos de Desarrollo Rural, Vol. 66, N° 8, Enero-Junio, 2011. Pág 73-101. Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia. Versión Digital consultada el 26/06/2014 en <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11718604003>

Diccionario Etimológico. 2014. Versión digital consultada el 11/02/2014; 08/04/2014; en <http://etimologias.dechile.net/>

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS). 2009. Elementos Básicos para la Planeación y Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia. Versión digital

Edo, M. 2002. Amartya Sen y el Desarrollo como Libertad. La viabilidad de una Alternativa a las Estrategias de Promoción del Desarrollo. Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, Argentina. Versión digital consultada el 11/03/2014 en [http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/articles-301442\\_destacado.pdf](http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/articles-301442_destacado.pdf)

Ekman Ch, Vivas M y Suarez M. 2013. Plan de Ordenación del Territorio del Municipio Rangel 2013-2020: Una Propuesta. Postgrado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Estudio de Caso. Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

Esparcia J, Noguera J y Pitarch M. 2000. LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras. Doc. Anál. Geogr. 37, 2000. P 95-113. España. Versión digital consultada el 23/08/2016 en <https://www.google.es/webhp?tab=mw&ei=Z1TJV8KvIMnzsAX9obnwCq&ved=0EKkuCAQoAQ#q=Doc.+An%C3%A1l.+Geog.+37%2C+2000+95-113>

Espacia J, Escribano J. 2013. ¿Hacia estrategias de desarrollo local integrado? Reflexiones en torno a la nueva programación 2014-2020. Fundación de Estudios Rurales. Anuario 2013. P. 114-121. Versión digital consultada el 21/08/2016 en [https://www.academia.edu/4176268/Hacia\\_estrategias\\_de\\_desarrollo\\_local\\_integrado\\_Reflexiones\\_en\\_torno\\_a\\_la\\_nueva\\_programaci%C3%B3n\\_2014-2020](https://www.academia.edu/4176268/Hacia_estrategias_de_desarrollo_local_integrado_Reflexiones_en_torno_a_la_nueva_programaci%C3%B3n_2014-2020)

Esparcia J, Escribano J y Serrano J. 2015. From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. Journal of Rural Studies 42 (2015) P.29-42. Versión digital consultada el



29/08/216

en

[http://www.uv.es/~javier/index\\_archivos/Esparcia.%20Escribano%20y%20Serrano%20-%20Journal%20of%20Rural%20Studies%20-%202015.pdf](http://www.uv.es/~javier/index_archivos/Esparcia.%20Escribano%20y%20Serrano%20-%20Journal%20of%20Rural%20Studies%20-%202015.pdf)

European Spatial Planning Observation Network (**ESPON**). 2007. Projeet 2.3.2. Governance of Territorial and Urban Policies From EU to Local Level. Annex Report C. Case Study Synthesis. Versión digital consultada el 20/07/2016 [https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/Governance/fr-2.3.2\\_final\\_feb2007.pdf](https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/Governance/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf)

Farinós J. 2008. Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda. Boletín de la A.G.E, Nº 46. 2008. Pag. 11-32. Versión Digital, consultada el 26/06/2014 en [www.boletinage.com/](http://www.boletinage.com/)

Farinós y Olalla. 2016. Planificación Territorial Fronética y Ética Práctica. Acortando Las Distancias Entre Plan y Poder (Política). Finisterra, LI, 101, 2016, pp. 51-75 doi: 10.18055/Finis7812. Centro de Estudios Geográficos. Universidad de Lisboa, Portugal. Versión digital consultada el 30/03/2017 en <http://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/7812/6886>

Free Dictionary. 2014. Versión digital, consultada el 20/03/2014 en <http://es.thefreedictionary.com/mutar>

Friedmann, J. 1966. Regional Development Policy: a Case Study of Venezuela. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Fundación Este País. 2007. Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial. Cartilla Este País, Nº 198, septiembre de 2007. Versión digital consultada el 17/07/2017 en [http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/198/15\\_indicadores\\_ind%20de%20gobernabilidad\\_fundacion.pdf](http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/198/15_indicadores_ind%20de%20gobernabilidad_fundacion.pdf)

Furtado, C. 1998. Desarrollo y Subdesarrollo en 50 años de Pensamiento de la CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

García, J y Rodríguez A. 2007. Teoría y Práctica del Desarrollo Local en Canarias. Manual para Agentes de Desarrollo Local y Rural. Federación Canaria de Desarrollo Rural. Islas Canarias, España. Versión digital consultada el 05/05/2014 en <http://desarrollorurallanzarote.files.wordpress.com/2009/10/la-dimension-territorial-del-desarrollo-local-ji-garcia.pdf>

Gobierno de Chile. 2011. Desarrollo Territorial. Sub- Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Consultado el 14/03/2014 en [www.territoriochile.cl/1516](http://www.territoriochile.cl/1516)

Gobierno Vasco. 2017. Sobre la transparencia en el Gobierno. Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Portal web. Consultado el 17/04/2017 en <http://www.gardena.euskadi.eus/transparencia/-/sobre-transparencia-en-el-gobierno-vasco/>



Gómez, D. 2010. Análisis Conceptual, Evolución y Tendencias del Ordenamiento Territorial. VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. 27 al 29 de Octubre 2010. Cuenca, Ecuador.

González, F. 2009. Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto. Características. Modelo. Estructuras. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional. Castilla- La Mancha, España. Versión Digital, consultada el 02/06/2014 en [http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6a218564-d670-40db-9ba](http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=6a218564-d670-40db-9ba)

González, J. 2001. Distribución del Ingreso y Pobreza en América Latina: Los Casos de Argentina, Brasil, Chile y México. Tesis Doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México. Tijuana, México.

González, M. 2005. Estrategias Alternativas Frente a la Globalización y al Mercado: la Experiencia Socialista. Versión digital consultada el 03/03/2014. Edición a texto completo en [www.eumed.net/libros/2005/mga/](http://www.eumed.net/libros/2005/mga/).

González, T. 2006. Desarrollo Endógeno Articulado con la Red de Cooperación Empresarial Internacional: el Caso de México. Memoria para optar al Grado de Doctor. Universidad Complutense de Madrid, España. Versión digital consultada el 06/03/2014. <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cee/ucm-t29089.pdf>

Grupo de Estudio. 2009. Amartya Sen y el Desarrollo como Libertad. El desarrollo es, de hecho, un compromiso trascendental con las posibilidades de la libertad. Versión digital consultada el 11/04/2014 en <http://grupocomunicaciones.files.wordpress.com/2009/02/desarrollo-como-libertad.pdf>

Guichot, E. 2014. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Revista Democracia y Gobierno Local. Nº 26/27, tercer y cuarto trimestre 2014. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, España. Versión digital consultada el 20/04/2017 en [http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva\\_web/RDGL26\\_27.pdf](http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL26_27.pdf)

Gudynas, E. 2011. Ambiente, Sustentabilidad y Desarrollo: Una Revisión de los Encuentros y Desencuentros. P 109-144, En: "Contornos educativos de la sustentabilidad". Editorial Universitaria. Universidad de Guadalajara. D.F, México.

Gudiño, M. 2016. El Ordenamiento Territorial En América Latina ¿Ilusión o Realidad? Desafíos para el Siglo XXI. Artículo del libro O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas. IV Workshop Ridot. Instituto de Geografia e Ordenamento Do Território. Centro de Estudos Geográficos. Universidade de Lisboa, Portugal.

Haesbaert, R. 2004. O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro, Bertrand, Brasil.



Hermansen, T. 2009. Polos y Centros de Desarrollo en el Desarrollo Nacional y Regional. Elementos de un Marco Teórico, para un Enfoque Sintético. Instituto de Investigaciones Unidas para el Desarrollo Social. Ginebra, Suiza.

Herrera, E. 2011. La Gestión de los Servicios Públicos Municipales y su Financiamiento. Apuntes, reflexiones y Análisis. Caracas, Venezuela. Versión digital consultada el 11/05/2017 en <http://studylib.es/doc/7181082/-la-gesti%C3%B3n-de-los-servicios-p%C3%BAblicos-municipales-y-su>

Hidalgo, C. A. 1998. Pensamiento económico del desarrollo. De los mercantilistas al PNUD. Universidad de Huelva. Huelva, España.

Hirschman, A. O. 1970. La Estrategia del Desarrollo Económico. Fondo de Cultura Económica. Distrito Federal, México.

Infraestructura de Datos Espaciales de España. 2017

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2012. XIV Censo Nacional de Población y Vivienda. Resultados por Entidad Federal y Municipio del Estado Mérida. República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia.

Jiménez, W. 2008. El Enfoque de Políticas Públicas y los Estudios Sobre Gobierno. Propuestas de Encuentro. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 41. (Jun. 2008). Caracas, Venezuela. Versión digital consultada el 02/06/2014 en [id.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/041-junio-2008/jimenez](http://id.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/041-junio-2008/jimenez)

Jouen, M. 2016. Garantizar la Cohesión Política Futura Después del 2020. Revista Panorama. Otoño 2016/ N° 58. Comisión Europea. Versión Digital consultada el 07/09/2017 en [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag58/mag58\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag58/mag58_es.pdf)

Katayama, R. 2014. Introducción a la Investigación Cualitativa: Fundamentos, Métodos, Estrategias y Técnicas. Textos Universitarios/Filosofía. Universidad Inca Garcilaso De La Vega. Lima, Perú. Versión digital consultada el 01/03/2017 en <https://drive.google.com/file/d/0B9v-TcDIldaoRkk4LWpmMm51Q0U/view>

Kay, C. 1998. Estructuralismo y Teoría de la Dependencia en el Periodo Neoliberal. Nueva Sociedad, N° 158. Noviembre-Diciembre. Pág. 100-119. Versión digital consultada el 18/02/2014. [http://www.nuso.org/upload/articulos/2728\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2728_1.pdf)

Krugman, P. 1995. Desarrollo, Geografía y Teoría Económica. Antoni Bosch Editor. Barcelona, España.

Laborie, J-P. 1985. La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985. La Documentation française. Paris.

Lollier, JC. s/f. Capítulo 28: La experiencia de la política PAYS en Francia. Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)



Versión digital consultada el 27/07/2016 en  
[http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/25132\\_29.pdf](http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/25132_29.pdf)

López, C. 2017. Valoración de las Transformaciones Territoriales en la España Peninsular Mediante el Estudio de la Red Viaria, Indicadores de Accesibilidad y de Potencial de Población. Tesis Doctoral. Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad de Zaragoza, España.

Massiris, A. 2002. Ordenación del Territorio en América Latina. Scripta Nova Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002. Versión digital consultada el 14/09/2016 en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>

Massiris, A. 2008. Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo Recientes. IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial, Encuentro internacional interdisciplinario. Organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Revista Proyección 4. Año 4 - Vol 1- Número 4 - ISSN 1852 - 0006. Mendoza. Argentina. Versión digital consultada el 14/09/2016 en <http://www.proyeccionrevista.com.ar/revistas/proyeccion-n-4/articulo-ii-4>

Matía Gallo, N. 2015. Estrategia Europa 2020 la Estrategia Europea para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador. Publicaciones Derecho y Cambio Social. Universidad de la Rioja, Dialnet. Versión digital consultada el 31/08/2017 en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5456846.pdf>

Matterlart, A. 1971. Prefiguración de una Ideología Burguesa. Lectura Ideológica de una Obra de Malthus. El Trimestre Económico. Vol. 38. N° 149 (1). Enero Marzo Pp. 145-188. Versión digital consultada el 11/02/2014. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/20856187>

Mayntz, R. 2000. Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance". Instituciones y Desarrollo, N° 7, Barcelona, España.

Mayorga F y Córdova E. 2007. Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado. Versión digital consultada el 02/06/2014 en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>

Max-Neef, M. (a). 2011. "El mundo en rumbo de colisión" conferencia en la Universidad Internacional de Andalucía (bajo la convocatoria Luzes Diálogos en La Rábida). Video. Versión digital consultada el 13/03/2014. <http://mamvas.blogspot.com.es/2011/06/manfred-max-neef-el-mundo-en-curso-de.html#sthash.Hs6V8EjG.dpuf>

Max-Neff, M, Elizalde, A y Hopenhayn, M (a). 1994. Desarrollo a Escala Humana: Conceptos, Aplicaciones y Algunas reflexiones. Icaria Editorial, S.A. Barcelona, España.

----- (b). 1980. Desarrollo a escala humana. Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR). Santiago de Chile, Chile

Meadows, D. 1972. Los límites del crecimiento. FCE. Distrito Federal México.





Méndez, E. (a) 2002. La Planificación del Desarrollo: Entre Ilusiones Frustraciones (Los enfoques tradicional o normativo y estratégico situacional). Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales. Universidad de Los Andes Mérida, Venezuela

----- (b) 2004. Planificación y Ordenación del Territorio. Centro Interamericano de Desarrollo e Investigación Ambiental Territorial (CIDIAT). Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

----- (c) 2006. Geografía Actual: Espacio Geográfico, Territorio y Campos de Acción. Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

----- (d) 1992. Gestión Ambiental y Ordenación Territorial. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

----- (e) 2011. Ordenación y Desarrollo del Territorio, la Ciudad y el Campo. Armonía de la Tierra. Vicerrectorado Administrativo. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

----- (f). 2013. Desarrollo Humano y Sostenible, Desarrollo Humanamente Bien, Ordenación del Territorio de la Sociedad. Ponencia dictada (octubre, 2013) en el Centro Interamericano de Desarrollo e Investigación Ambiental Territorial (CIDIAT). Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

----- (g). 2003. Una Ventana Geográfica del Estado Mérida. Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales. Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

Méndez E, Camargo M, Contreras W, González J, Ovalles Y, Owen M, Ramírez G, Ripanti F, Soto A. 2011. El Estado Mérida y sus Municipios en la Construcción de Futuro. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

Méndez E y Méndez J. 2012. Ordenar el Territorio: "Cada Cosa en su Lugar". Libro aún sin publicar. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

Méndez, J. 2004. Uso de la Tierra y Calidad de Vida de la Población en Comunidades Rurales de la Cuenca del Río Mocotíes, Estado Mérida. Trabajo Especial de Grado. Maestría en Ordenación del Territorio y Ambiente. Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

Méndez J y Delgado M. 2010. La participación Social en la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial. Publicado en la Revista Ecodiseño y Sostenibilidad. N° 2-2010. Universidad de Los Andes. Universidad Politécnica de Madrid. Mérida, Venezuela- Madrid, España.

Méndez J, Delgado M, Rivero J, Méndez J, Guerrero O, Quintero Y. 2011. La realidad Territorial del Municipio Zea, Base Diagnóstica para el Plan de Ordenamiento Territorial. Universidad de Los Andes, Alcaldía del Municipio Zea. Mérida, Venezuela.

Miller, E. 2015. Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación en Gobiernos Locales. Un Análisis de las Estrategias Interactivas Implementadas por la



Municipalidad de Rosario en la Actualidad. 9no. Simposio de Informática en el Estado. Argentina. Versión digital, consultada el 23/03/2017, en <http://44jaiio.sadio.org.ar/sites/default/files/sie49-62.pdf>

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2004. Guía Metodológica 2. Elementos Poblacionales para el Ordenamiento Territorial. Serie: Población, Ordenamiento y Desarrollo. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Autonomía. 2010. Índice de Gobernabilidad Municipal 2005-2009. Dirección General de Planificación. La Paz, Bolivia. Versión digital, consultada el 19/06/2014, en [www.obaweb.sea-autonomias.gob.bo/oba2/images/.../files/.../searchtext.xml](http://www.obaweb.sea-autonomias.gob.bo/oba2/images/.../files/.../searchtext.xml)

Ministerio de Federal de Relaciones Exteriores. 2015. La Actualidad de Alemania. Editor Frankfurter Societäts-Medien GmbH, Fráncfort del Meno, en colaboración con el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, Berlín- Alemania.

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MAMRM). 2012. Leader en España (1991-2011). Una Contribución Activa Al Desarrollo Rural. Gobierno de España. Madrid, España. Versión digital, consultada el 04/09/2017 en [https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/system/files/download/tatsachen\\_2015\\_spa.pdf](https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/system/files/download/tatsachen_2015_spa.pdf)

Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología. 2017. Infocentro. República Bolivariana de Venezuela. Caracas Venezuela. Versión digital, consultada el 28/03/2017 en <http://www.infocentro.gob.ve/index.php/conocenos?layout=edit&id=111>

Ministerio del Poder Popular Para el Turismo (MINTUR). 2015. Viaja por Venezuela. República Bolivariana de Venezuela. Caracas Venezuela. Versión digital, consultada el 22/07/2015 en <http://www.mintur.gob.ve/mintur/>

Moráquez, A. 2006. El Método Delphi. Versión digital, consultada el 14/01/2016 en <http://www.gestiopolis.com/el-metodo-delphi/>

Noguera, J. 2016. Pensamiento y Planificación Estratégica Territorial. La Visión Territorial y Sostenible del Desarrollo Local. Volumen I. Territorio, Desarrollo, Sistema Productivo. Universidad de Valencia. España.

Olalla P y Farinós J. 2015. La Atención Prestada al Territorio en las Políticas Públicas: apuntes a partir de la primera fase de un Delphi. Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación. XXIV Congreso de la AGE. Zaragoza, España.

Orihuel, D. 2016. Instrumentos de la Política Europea para el Desarrollo Local. La Visión Territorial y Sostenible del Desarrollo Local. Volumen II. Sociedad, Gobierno, Métodos, Herramientas. Universidad de Valencia. España.

Ortega, A. 1989. Diccionario de Planificación Económica. Edit. Trillas. Distrito Federa, México.



Ortiz, F. 2008. Diccionario de metodología de la investigación científica. México: Limusa.

Organización de Regiones Unidas (ORU). 2015. Francia aprueba la reforma territorial. Portal digital, consultado el 13/07/2016 en <http://www.regionsunies-fogar.org/es/media-files/noticias/107-francia-aprueba-la-reforma-territorial>

Paris, Y. 2011. Politiques Et Pratiques D'aménagement Du Territoire En Espagne Monographie. Travaux en Ligne N° 5. Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Francia. Versión digital consultada el 13/06/2016 en <http://www.territoires.gouv.fr/>

Parlamento Europeo. 2012. Situación Económica, social y territorial de Francia. Dirección General de Políticas Interiores, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión. Desarrollo Regional. Bruselas. Versión digital consultada el 07/09/2017 en <http://www.europarl.europa.eu/studies>

Pascual J y Tarragona M. 2009. Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Junta de Andalucía, Conserjería de Gobernación. Andalucía, España.

Pellegrin, JP. 2011. Politiques et pratiques d'aménagement du territoire aux états-Unis. Monographie. Travaux en Ligne N° 8. Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Francia. Versión digital consultada el 16/05/2016 en [http://zonages.territoires.gouv.fr/sites/default/files/travaux\\_en\\_l\\_8usa.pdf](http://zonages.territoires.gouv.fr/sites/default/files/travaux_en_l_8usa.pdf)

Pérez, C. 2000. ¿Deben estar las técnicas de consenso incluidas entre técnicas de investigación cualitativas? Revista Esp. Salud Pública 2000;74;319-321. Versión digital consultada el 17/12/2016 en <http://www.scielosp.org/pdf/resp/v74n4/editorial1.pdf>

Perramon, J. 2013. La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. Revista de Contabilidad y Dirección. Vol 16, Año 2013, pp 11- 27. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona, España. Versión digital consultada el 18/04/2017 en [http://www.accid.org/revista/documents/La\\_transparencia\\_Concepto\\_evolucion\\_y\\_retos\\_actuales.pdf](http://www.accid.org/revista/documents/La_transparencia_Concepto_evolucion_y_retos_actuales.pdf)

Pike, A, Rodríguez-Pose, A. and Tomaney, J. 2011. Desarrollo Local y Regional. Publicación de la Universitat de València. Colección Desarrollo Territorial, N° 8. Versión digital consultada el 10/03/2014 en <http://books.google.co.ve/books?id=Tn45bXEZ5vQC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>

Pinacchio, M y Sánchez, E. 2012. Continuidades y Rupturas entre el Pensamiento. I Parte. Centro Cultural de la Cooperación. Universidad de Buenos Aires. Argentina. Versión digital del artículo consultada el 19/02/2014 en <http://www.centrocultural.coop/blogs/nuestramericanos/etiquetas/teoria-de-la-d612>



Pocoví, M y Farabollini, G. 2002. Gobierno Electrónico: Un Cambio Estructural La Integración de la Información como Requisito. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002. Versión digital consultada el 20/03/2017 en <http://siare.clad.org/fulltext/0043104.pdf>

Poncela, L. 2013. Los planes de Ordenación del territorio en México y España: una Visión Integrada. II Parte del libro La Política de Ordenamiento Territorial en México: de la Teoría a la Práctica (P 193-221). Universidad Nacional Autónoma de México. Versión digital consultada el 15/09/2016 en [www.igeograf.unam.mx/sigg](http://www.igeograf.unam.mx/sigg)

Postigo R, Pueyo A y De Gregorio. 2012. Estrategias de futuro en la planificación territorial española: Estado de la cuestión y tendencias en el horizonte 2020. EBROPOLIS y Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza. Versión digital consultada el 03/05/2016 en [http://www.ebropolis.es/files/File/Documentos/ebropolis\\_estrategias\\_2020\\_postigo.pdf](http://www.ebropolis.es/files/File/Documentos/ebropolis_estrategias_2020_postigo.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**). 2016. Guía del Usuario para Medir la Gobernabilidad Local. Publicado por PNUD, Centro de Gobernabilidad de Oslo. Versión digital consultada el 17/01/2017 en [http://www.gaportal.org/sites/default/files/usersguide\\_localgov\\_ogc09\\_es\\_0.pdf](http://www.gaportal.org/sites/default/files/usersguide_localgov_ogc09_es_0.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**). 2016. Progreso Multidimensional: Bienestar más Allá del Ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y El Caribe. Publicado por PNUD, Nex York, USA. Versión digital consultada el 17/01/2017 en [www.cl.undp.org/content/dam/rblac/docs/.../IDH/UNDP\\_RBLAC\\_IDH2016Final.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/rblac/docs/.../IDH/UNDP_RBLAC_IDH2016Final.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**). 2014. Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir Vulnerabilidades y Construir Resiliencia. Publicado por PNUD. Versión digital consultada el 22/07/2015 en <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2014>

PNUMA-UICN-WWF. 1991. Cuidar la Tierra. Estrategia para el Futuro de la Vida. Suiza, Glando.

Prats, J. 2003. (a) El Concepto y el Análisis de la Gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 14-15 (2003) págs. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España. Versión Digital consultada el 06/06/2014 en [http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3\\_Oriol.pdf](http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf)

\_\_\_\_\_. 2001. (b) Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico. Revista Instituciones y Desarrollo. Nº 10. Oct. 2001. Versión Digital Consultada el 23/06/2014 en <http://www.iigov.org/revista/re10>



Prebisch, R. 1988. Dependencia, Interdependencia y Desarrollo. Revista CEPAL. N° 34. Pág. 206-212. Santiago de Chile, Chile.

Pueyo, A; López, C; Pellicer F. 2015. Ordenación Territorial y Medioambiental (PowerPoint). Asignatura Cod. 66702. Máster en Ordenación Territorial y Medioambiental. Dpto. de Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad de Zaragoza.

Pujadas, R. & Font, J. 1998. Ordenación y Planificación Territorial. Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, N° 8. Madrid, España.

Real Academia Española (RAE). Diccionario. Versión digital consultada entre febrero 2014 a septiembre 2017. <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>.

República Argentina. 2016. Argentina 2016. Política y Estrategia nacional de Desarrollo y ordenamiento Territorial: construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Versión digital consultada el 22/09/2016 en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/ah1053.pdf>

República De Venezuela. 1976. Ley Orgánica del Ambiente. Caracas, Venezuela.

República De Venezuela. 1983. Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. Caracas, Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. 2000. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. 2001. Ley Orgánica de Administración Pública. Gaceta Oficial N° 37.305 del 17 de octubre de 2001. Caracas, Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. 2001. Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Septiembre 2001. Caracas, Venezuela. Versión digital consultada el 24/07/2014 en

[http://portal.cenit.gob.ve/cenitcms/imgnoticias/Plan\\_de\\_Developmento\\_Nacional.pdf](http://portal.cenit.gob.ve/cenitcms/imgnoticias/Plan_de_Developmento_Nacional.pdf)

República Bolivariana de Venezuela. 2001. Plan de Desarrollo Regional. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Diciembre 2001. Caracas, Venezuela. Versión digital consultada el 24/07/2014 en [www.corpoandes.gov.ve/files/imagenes/file/.../pndr\\_2001-2007.pdf](http://www.corpoandes.gov.ve/files/imagenes/file/.../pndr_2001-2007.pdf)

República Bolivariana de Venezuela. 2003. Ley Contra la Corrupción. Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario de fecha 07 de abril de 2003. Versión digital consultada el 10/05/2017 en <file:///D:/LEYES/Ley%20contra%20la%20corrupcion.pdf>

República Bolivariana de Venezuela. 2005. Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio. (Derogada). Caracas, Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. 2007. Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista. Plan de Desarrollo Económico Social 2007- 2013. Caracas, Venezuela. Versión digital consultada el 24/07/2014 en



[http://www.postgrado.unesr.edu.ve/WWW/doc/Proyecto\\_nacional\\_simon.pdf](http://www.postgrado.unesr.edu.ve/WWW/doc/Proyecto_nacional_simon.pdf)

República Bolivariana de Venezuela. 2010 (a). Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento. Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario del 22 de febrero de 2010. Caracas, Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. 2010 (b). Ley Orgánica para la Planificación Pública y Popular. Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010. Caracas, Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. 2010 (c). Ley Orgánica del Poder Popular. Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010. Caracas, Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. 2012. Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria. Gaceta Oficial N° 6.074 Extraordinario del 15 de junio de 2012. Caracas, Venezuela. Versión digital consultada el 26/12/2015 en [www.mpcmunas.gob.ve](http://www.mpcmunas.gob.ve).

República Bolivariana de Venezuela 2013 (a). Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. Caracas, Venezuela. Versión digital consultada el 25/07/2014 en [http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot\\_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf)

República Bolivariana de Venezuela 2013 (b). Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio. Asamblea Nacional. Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales Ordenación Territorial. Sub Comisión de Ordenación del Territorio. Caracas, Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. 2013 (c). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial N° 40.127 del 12 de marzo 2013. Caracas, Venezuela.

Rincón D y Romero M. 2003. Las Tecnologías de Información y Comunicación en el Gobierno Electrónico de la Alcaldía de Maracaibo. Revista de Ciencias Humanas y Sociales V.19, N°42. Maracaibo, Venezuela. Versión digital consultada el 19/03/2017 en [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-15872003000300004](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-15872003000300004)

Rodriguez, C. 2016. El Diseño del Presupuesto Participativo en Venezuela: Apuntes a Partir de una Experiencia Municipal. Cuadernos del CENDES. Año 33, N° 91. Tercera Época. Enero- Abril 2016. Caracas, Venezuela. Versión digital consultada el 15/03/2017 en <https://issuu.com/publicacionescendes/docs/revista91>

Rothstein, B. 1996. Instituciones políticas: Una visión general. Un Nuevo Manual de Ciencia Política. HDKRE Goodin. University Press: 133-166. Oxford, Inglaterra.





Rua, J. 2013. Diferencias entre Gobernanza y Gobernabilidad. Versión digital consultada el 02/06/2014 en <http://www.blogspot.com.es/2013/12/diferencias-entre-gobernabilidad-y.html>

Rueda, D. 2011. Gobernanza y Subpolítica en la Teoría Política Crítica de Boaventura de Sousa Santos. Revista Perspectivas Rurales. Nueva época, Año 11, N° 21, ISSN: 1409-325. Universidad Nacional de Costa Rica. Costa Rica.

Rural Quality. 2014. European Territorial Quality Mark. Portal digital, consultado el 18/09/2014 en <http://www.ruralquality.net/es/content/show/&tid=137.html>

Salas, A. 2011. Ordenación del Territorio en Venezuela: Incoherencias y Contradicciones Actuales. Cuadernos del CENDES. Año 28. N° 76. Tercera Época Enero-Abril de 2011. P 1-21. Caracas, Venezuela.

Salas, A y Sulbarán E. 2011. Modificación de la Ley Orgánica para La Ordenación del Territorio en Venezuela: revisión de un proceso de 10 años sin perspectivas de cristalización. Revista Provincia N° 26, julio - diciembre 2011. CIEPROL- Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Versión Digital consultada el 024/07/2014 en <http://www.redalyc.org/pdf/555/55524215003.pdf>

Sánchez M, Casado J y Bocco G. 2013. La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro. Introducción del libro La Política de Ordenamiento Territorial en México: de la Teoría a la Práctica (P 193-221). Universidad Nacional Autónoma de México. Versión digital consultada el 15/09/2016 en [www.igeograf.unam.mx/sigg](http://www.igeograf.unam.mx/sigg)

Sen, A. 2000. Desarrollo como Libertad. Editorial Planeta Mexicana. D.F, México.

Serrano, A. 2015. Nueva propuesta de evaluación del programa LEADER: primeros resultados del periodo 2007-2013. Trabajo fin de Grado. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Zaragoza. España

Silva, G. 2012. Clasificación de Pisos Térmicos en Venezuela. Revista Geográfica Venezolana. Vol. (2), 2002. P 311- 328. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

Slater, F. 1999. Las Etapas del Crecimiento Económico de Rostow. Consideraciones del Evolucionismo como Modelo Interpretativo. Escuela de Antropología, Universidad Católica de Temuco. Araucanía, Chile. Versión digital consultada el 24/02/2014. [https://www.google.com/webhp?source=search\\_app#q=teoria+de+rostow](https://www.google.com/webhp?source=search_app#q=teoria+de+rostow)

Schneider, Sergio y Peyré, Ivan. 2006. Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales, en Manzanal. (P.71-103). Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorios. Buenos Aires, Argentina.



Solórzano, N. 2013. Sobre Gobernabilidad y Legitimidad en el Sistema Político Costarricense. Una mirada Polémica. Revista Perspectivas Rurales. Nueva época, Año 11, N° 21, ISSN: 1409-325. P. 13- 24. España. Versión digital consultada el 19/06/2014 en

<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/4923>

Souto P, Benedetti A, San Cristóbal D, et al. 2011. Territorio, Lugar, Paisaje. Prácticas y Conceptos básicos en Geografía. Editorial de la Facultas de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. Versión digital consultada el 08/04/2014, en

[http://www.academia.edu/1131017/Benedetti\\_Alejandro\\_2011\\_Territorio\\_concepto\\_integrador\\_de\\_la\\_geografia\\_contemporanea](http://www.academia.edu/1131017/Benedetti_Alejandro_2011_Territorio_concepto_integrador_de_la_geografia_contemporanea). En Territorio Lugar Paisaje. Practicas y conceptos basicos en geografia coord. Patricia Souto Coleccion Libros de Cate dra Buenos Aires Facultad de Filosofia

Strom, K. y Müller, W. 1999. *Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies*. Ponencia presentada en el Workshop 13 'Designing Institutions' en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. Marzo 26-3/1999. Mannheim.

Sunkel, O. 1991. El desarrollo desde dentro. El Desarrollo Desde Dentro. Un Enfoque Neoestructuralista para la América Latina. Fondo de Cultura Económica. México.

S.V.P. 1975. Teorías Interpretativas del Subdesarrollo. En Revista De la Sociedad Venezolana de Planificación. Nro. 124-125. Caracas, Venezuela.

Transparencia Venezuela. 2017. Portal Transparencia en Venezuela. Asociación Civil. Consultado el 03/05/2017. <https://transparencia.org.ve/project/quienes-somos/> .

Treuner, P. 2011. Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Allemagne. Monographie. Travaux en Ligne N°2. Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Francia. Versión digital consultada el 13/06/2016 en

[http://zonages.territoires.gouv.fr/sites/default/files/travaux\\_en\\_l\\_2allemagne.pdf](http://zonages.territoires.gouv.fr/sites/default/files/travaux_en_l_2allemagne.pdf)

Trotsky, L. 1939. El Pensamiento Vivo de Karl Marx. Versión digital consultada el 12/02/2014. <https://www.marxists.org/espanol/trotsky>

UFORGA-ULA. 1997. Evaluación Territorial-Ambiental del Ámbito Geográfico de la ZOLCCYT. Universidad de Los Andes. Mérida-Venezuela.

Unión Europea (UE). 2013. Evaluación de Impacto Territorial. Comité Económico y Social Europeo. Comité de las Regiones. Bruselas. Versión digital consultada el 19/09/2015 en [https://webapi.cor.europa.eu/.../CDR29-2013\\_00\\_00\\_TRA\\_PAC\\_ES.doc](https://webapi.cor.europa.eu/.../CDR29-2013_00_00_TRA_PAC_ES.doc)

Universidad Pedagógica Experimental Libertador (**UPEL**). 2010. Manual de Trabajos de Grado de Especialización, Maestría y Tesis Doctorales. 4ta Edición. Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas, Venezuela.



Urteaga, E. 2011. Modelos de ordenación del territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido. *Revista Estudios Geográficos*. Vol. LXXII, Enero-Junio 2011, pp 263-289. España.

Valenzuela, M. 2016. Tendencias y desafíos de la planificación urbana y del gobierno del territorio. La perspectiva de los geógrafos españoles (2005-2015). Crisis, Globalización y Desequilibrios Sociales y Territoriales en España. Aportación Española al 33er Congreso de Beijing 2016. Comité Español de la Unión Geográfica Internacional. Versión digital consultada el 09/09/2017 en [www.age-geografia.es/site/wp.../2016/07/crisis\\_globalizacion\\_UGI\\_spa\\_2016\\_WEB.pd...](http://www.age-geografia.es/site/wp.../2016/07/crisis_globalizacion_UGI_spa_2016_WEB.pd...)

Vázquez, A. (a) 2007. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, núm. 11, 2007, pp. 183-210. Asociación Española de Ciencia Regional Versión digital consultada el 06/03/2014. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28901109> ISSN 1695-7253.

----- (b) 2005. *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*. Editor Antoni Bosch. ISBN: 84-95348-16-0. Barcelona, España.

Vachon, B. 2001. *El Desarrollo Local Teoría y Práctica. Reintroducir lo Humano en la Lógica del Desarrollo*. Ediciones Trea, S.L. Gijón, España.

Villoria, M. 2014. La Transparencia como Política Pública a Nivel Local. *Revista Democracia y Gobierno Local*. Nº 26/27, tercer y cuarto trimestre 2014. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, España. Versión digital consultada el 20/04/2017 en [http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva\\_web/RDGL26\\_27.pdf](http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL26_27.pdf)

WECD. 1987. *Our common future*. (Informe Brundtland). World Commission on Environment and Development. Oxford Univ. Press.

Wikipedia. Enciclopedia libre. Versión digital consultada entre el 20/03/2014 y 26/09/2017 en <http://es.wikipedia.org/wiki/>

Zoido, F. s/f. Territorialidad y Gobierno del Territorio. Hacia una Nueva Cultura Política” Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional. Universidad de Sevilla p. 12. Versión digital consultada el 20/05/2014 en [http://www.upo.es/ghf/qiest/documentos/desarrollo\\_territorial\\_y\\_local/Zoido\\_territorialidady gobiernodelterritorio.pdf](http://www.upo.es/ghf/qiest/documentos/desarrollo_territorial_y_local/Zoido_territorialidady gobiernodelterritorio.pdf)



## ANEXOS

### ANEXO 1

#### INSTRUMENTO PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Municipio: \_\_\_\_\_

Organismo/Actor/Asociación: \_\_\_\_\_

#### **I PARTE. TERRITORIALIDAD**

##### **1.1 Identidad.**

a) ¿Sabe Usted cuáles son los rasgos naturales distintivos o emblemáticos de su Municipio, que pueden potenciar/debilitar su desarrollo? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿Cuáles son los 3 principales? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

b) ¿Sabe Usted cuáles son los aspectos socioeconómicos y culturales distintivos o emblemáticos de su Municipio, que pueden potenciar/debilitar su desarrollo?  
Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿Cuáles son los 3 principales? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

c) ¿Sabe Usted cuáles son los aspectos político institucionales de importancia en su Municipio, que pueden potenciar/debilitar su desarrollo? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿Cuáles son los 3 principales? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

d) ¿Cree Usted, que en su municipio se le da importancia a los rasgos distintivos que posee para impulsarlo? ¿Considera el Desarrollo Endógeno? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿Porqué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

e) Los aspectos abordados anteriormente denotan los rasgos propios de su municipio, por tanto, la identidad del mismo y de su gente; Haciendo una valoración genérica, ¿cree Usted que existe el sentido de identidad?: Si \_\_ No \_\_ (Nulo) Deficiente ( $\leq 25$ )  
Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_

##### **1.2 Pertenencia**

a) ¿Siente vínculos estrechos con el municipio que habita? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿Por que \_\_\_\_\_



- b) ¿Cuida y defiende Usted como Institución o actor, los atributos y potencialidades que hay en su municipio? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_
- c) ¿Aún y cuando existan dificultades, está Usted dispuesto a quedarse en su municipio?  
Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿Por qué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- d) ¿De forma general, siente que su ente u organización forma parte del municipio que habita, con deberes y derechos, hay sentido de pertenencia?  
Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ (Nulo)/ Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_\_\_  
Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_\_\_  
¿Por qué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### 1.3 Cultura

- a) ¿Participan los actores sociales que hacen vida activa en el territorio, para diseñar las acciones e intervenir en el mismo? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ (Nulo)  
¿Cuál es el nivel de participación? Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_\_\_
- b) ¿Existe correspondencia y similitud, entre las acciones que por cultura y tradición se practican en el territorio y las propuestas por los planes de ordenación y desarrollo?  
Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ (Nulo)  
¿Cuál es el nivel de correspondencia? Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_\_\_
- c) ¿Hay primacía de lo local en el diseño de estrategias de desarrollo?  
Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ (Nulo)  
¿Cuál es el nivel de correspondencia? Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_\_\_

### 1.4 Control

- a) ¿En el proceso de planificación se verifica que las acciones diseñadas, se correspondan con las verdaderas potencialidades y necesidades del municipio, considerando la cultura, tradición, identidad, etc.? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿Por qué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- b) ¿Las actuaciones institucionales y ciudadanas, en relación a los procesos de planificación son acordes a lo establecido en la Constitución y normativa que la rige?  
Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿Por qué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- c) ¿Se llevan a cabo procesos de evaluación entre lo planificado y realizado?  
Si \_\_\_\_\_ ¿Cuál es el nivel de evaluación? Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_\_\_  
Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_\_\_  
¿Quién lo hace? \_\_\_\_\_  
¿Para que utilizan la información de la evaluación? \_\_\_\_\_



\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
No \_\_\_\_\_. ¿Por qué razón? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## II PARTE. GOBERNABILIDAD

### 2.1 Reglas del Juego

b) ¿Conoce la norma que rige para su Institución en relación a la ordenación del territorio OT)?

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

### 2.2 Organización Institucional / Legitimidad (a)

f) ¿Sabe cuáles son las competencias del organismo que representa, en los procesos de ordenación del territorio? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_. En caso de ser afirmativa la respuesta, ¿Cuáles son las competencias?

Coordinación \_\_\_\_\_, Formulación \_\_\_\_\_, Aprobación \_\_\_\_\_, Ejecución \_\_\_\_\_,  
Financiamiento \_\_\_\_\_, Control \_\_\_\_\_, Evaluación \_\_\_\_\_, Actualización \_\_\_\_\_,  
Otra(s) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

g) ¿Existe coordinación institucional para llevar adelante la política de ordenación del territorio? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_. ¿Por qué?, ¿Quiénes participan coordinadamente? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

¿Desde el punto de vista institucional, cuál es la fortaleza/vulnerabilidad de su organismo en relación a la puesta en práctica de la política de OT?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ ¿Cuál considera es el nivel de confianza en su institución, para el diseño de acciones que se derivan de las necesidades y corregirlas por medio de la política de OT? Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_\_\_

¿Por qué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

¿Cuál es el nivel de confianza en su institución, para el financiamiento de acciones que se derivan de la política de OT? Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_\_\_

¿Por qué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### 2.3 Corresponsabilidad

a) ¿Qué actores participan para el desarrollo y financiamiento de la política de OT?

Acción ambiental \_\_\_\_\_

Acción Socioterritorial \_\_\_\_\_





Otras \_\_\_\_\_

b) ¿Hay superposición de competencias entre actores? Si \_\_\_ No \_\_\_. ¿Entre quienes? \_\_\_

\_\_\_\_\_

c) ¿Cuáles son las competencias que se superponen? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

d) ¿La superposición de competencias es favorable o desfavorable, señale por qué? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### 2.4 Alineación entre Instituciones

a) ¿Cuál es el nivel de consenso que existe entre los actores para gestionar la política de ordenación del territorio?

Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_

¿Por qué? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

b) ¿Cuál es el nivel de disenso que existe entre los actores, para gestionar la política de ordenación del territorio?

Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_

¿Por qué? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

c) ¿Existen conflictos entre los actores que tienen pertinencia en ordenación del territorio del municipio? Si \_\_\_ No \_\_\_; ¿Cuáles son los conflictos dominantes? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

¿Cuál es el nivel de conflicto? Bajo ( $\leq 25$ ) \_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_ Alto ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_ Muy Alto ( $\geq 76$ ) \_\_\_

d) ¿De qué manera según su opinión, podría resolverse el conflicto? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### 2.5 Participación y Compromiso Social

a) ¿Cuál es el nivel de participación de los actores en el diseño de acciones de intervención sobre el territorio del municipio?

Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_

b) ¿Qué actores son más consecuentes en la participación para el diseño de acciones, de la política de ordenación del territorio? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

c) ¿Cuál es el nivel de participación de los actores, para la puesta en práctica de acciones sobre el territorio?

Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_

d) ¿Cuáles son los actores o tipo de instituciones que hacen el mayor aporte económico / presupuestario para la materialización de las acciones? \_\_\_\_\_



- 
- 
- e) ¿Se hace seguimiento y evaluación de las acciones contenidas dentro de la política de ordenación del territorio? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_
- f) ¿Cuál es el nivel de participación de los actores, para hacer el seguimiento y evaluación de la política de ordenación del territorio?  
Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_\_
- g) ¿Existe la contraloría social en el municipio? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_

## 2.6 Estabilidad

- a) ¿Cuál es el grado de seguridad de que las instituciones y medidas de gobierno, procuren el desarrollo de la política de ordenación del territorio?  
Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_\_  
¿Por qué razón? \_\_\_\_\_
- 
- b) ¿Cuál es el grado de certeza de que la política de ordenación del territorio, se realice de acuerdo a los procedimientos y conductos legales establecidos?  
Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_\_  
¿Por qué razón? \_\_\_\_\_
- 
- c) ¿Cuál es el grado de certeza de contar con la disponibilidad presupuestaria, para la ejecución y puesta en práctica de las acciones derivadas de la política de ordenación del territorio? Deficiente ( $\leq 25$ ) \_\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ ) \_\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ ) \_\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ ) \_\_\_\_.  
¿Por qué razón? \_\_\_\_\_

## 2.7 Materialización de la Política de Ordenación y Desarrollo del Territorio.

- a) ¿Ha realizado su municipio el Plan de Ordenación del Territorio, u otro plan contemplado en la normativa? Sí \_\_\_\_ No \_\_\_\_  
¿Cuáles?, ¿Año? \_\_\_\_\_
- 
- b) ¿Han sancionado su plan de ordenación del territorio? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_
- c) En caso de ser negativa la respuesta, ¿por qué razón, teniendo el plan no fue sancionado? \_\_\_\_\_
- 
- d) ¿Qué actores participan o integran la comisión de elaboración del plan de ordenación del territorio? \_\_\_\_\_
- 
- e) ¿Existen en el municipio oficina o dirección de gestión de ordenación del territorio? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_, ¿Cuál es su organización? \_\_\_\_\_

---

¿Cuál es el porcentaje de ejecución de las acciones contempladas en los planes de



ordenación del territorio? Deficiente ( $\leq 25$ )\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ )\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ )\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ )\_\_\_

¿Por qué razón? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ ¿Cuál considera que ha sido el nivel de impacto territorial que han tenido las acciones ejecutadas? Deficiente ( $\leq 25$ )\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ )\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ )\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ )\_\_\_

¿Por qué razón? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- f) ¿Considera que con la materialización de la política de ordenación del territorio, hay mejoras en la calidad de vida de los habitantes del municipio? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿En qué porcentaje? Deficiente ( $\leq 25$ )\_\_\_ Regular ( $\geq 26 \leq 50$ )\_\_\_ Bueno ( $\geq 51 \leq 75$ )\_\_\_ Muy Bueno ( $\geq 76$ )\_\_\_

- g) ¿Desde el punto de vista territorial, en qué tipo de acciones se pone el énfasis? Es decir:

Tipo de Acción	Si	No	Observaciones
<b>Ambiental</b> (Gestión de riesgos naturales, manejo de áreas degradadas, educación ambiental, otras)			
<b>Organización Territorial</b> (Usos de la tierra y actividades económicas asociadas, Pautas para centros poblados, vialidad, otras)			
<b>Infraestructuras de Servicios Básicos</b> (Agua potable, Cloacas, Electricidad, Salud, Educación, Vivienda, Telefonía, Internet, Disposición de desechos sólidos)			
<b>Propuestas de Desarrollo Económico y Social Endógeno y Sostenible</b> (Diversificación de actividades económicas, Promoción, Fomento y Consolidación)			



### III PARTE. COMUNAS\*.

- a) ¿Hay Comunas oficialmente establecidas dentro del municipio? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_  
Nº \_\_\_\_\_
- b) ¿Tienen las comunas competencias en materia de OT? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_\_. En caso de ser afirmativa su respuesta, ¿Cuáles son las competencias? Coordinación\_\_\_\_, Formulación\_\_\_\_, Aprobación \_\_\_\_, Ejecución\_\_\_\_, Financiamiento \_\_\_\_, Control\_\_\_\_, Evaluación\_\_\_\_, Actualización, Otras \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- c) ¿Existe superposición de competencias en relación a la ordenación del territorio, entre el municipio (Alcaldía) y las Comunas? Sí \_\_\_\_ No \_\_\_\_  
¿Cuáles? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- d) ¿Quién cree que puede asumir mejor la política de ordenación del territorio y desarrollo local, la Alcaldía o las Comunas? ¿Por qué?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

\*La parte de las comunas no se realizó, puesto que en el trabajo de campo no se encontró información disponible.

Instrumento elaborado por Junnyluz Méndez Sánchez  
(Diciembre 2014)



## ANEXO 2

### PANEL DE EXPERTOS Y VALORACIÓN DE ELEMENTOS PARA LA TERRITORIALIDAD Y GOBERNABILIDAD

- **Exposición de Motivos.**

En el marco de la elaboración de tesis doctoral, titulada *“Territorialidad y Gobernabilidad para la Gestión de la Ordenación y Desarrollo del Territorio en Ámbitos Locales”*, se aborda un caso de estudio venezolano, que requiere de la construcción de elementos e indicadores para evaluar las variables principales señaladas, pues debe adaptarse a la realidad territorial y de disponibilidad de información, sin perder la rigurosidad académica, que amerita el caso. Por ello, a efectos de desarrollar el análisis de Territorialidad y Gobernabilidad, se estructuró para cada uno, un sistema de elementos ajustados al objeto de estudio, es decir, la gestión de la ordenación del territorio.

La propuesta metodológica considera 5 elementos de estudio de la territorialidad: identidad, pertenencia, cultura, control y reglas del juego; y de la gobernabilidad 8 elementos, que son: reglas del juego, organización institucional, corresponsabilidad, alineación institucional, participación y compromiso social, legitimidad, estabilidad y materialización de planes de ordenación y desarrollo territorial. Cada elemento señalado, puede no tener la misma importancia dentro del sistema de la territorialidad y la gobernabilidad.

En éste sentido, respetuosamente pedimos su colaboración como *Experto*, para ser consultado respecto al grado de relevancia de cada uno de los elementos seleccionados para el estudio de la *Territorialidad y Gobernabilidad*, y así por medio del Método Delphi, determinar la estructura posible del sistema o modelo a aplicar, sobre la base de alternativas valoradas, otorgando validez, confiabilidad y viabilidad a la metodología diseñada.

- **Objetivo**

Validar a través del panel de expertos y el método Delphi, por medio de asignación de pesos, la importancia de elementos definidos para el análisis de la territorialidad y la gobernabilidad para la gestión de la ordenación del territorio.

- **Indicaciones**

- Usted forma parte de un panel de expertos anónimo, conformado por 16 personas especialistas y vinculados al área de interés. Unos son actores del saber, académicos de universidades; otros funcionarios, personal de instituciones con amplia experiencia laboral, quienes día a día se enfrentan con la realidad. De las 16 personas del panel de expertos 8 son de Venezuela y 8 son de España, con la finalidad de equilibrar opiniones.
- En vista de que el panel se complementa con el método Delphi, se envía esta **primera consulta** el 20-01-2016, en la que se agradece su opinión y reenvío al correo [junnyluz@unizar.es](mailto:junnyluz@unizar.es) o [junnyluzm@gmail.com](mailto:junnyluzm@gmail.com), teniendo plazo hasta el **30-01-2016**.



- Una vez, se tengan los resultados y se procesen, se enviarán nuevamente a una **segunda consulta**, el día 08-02-2016, teniendo un lapso de respuesta hasta el **20-02-2016**.
- Lea cuidadosamente el cuestionario y las definiciones que contiene. Este será presentado en forma de matriz y sobre él, debe completar la información que se solicita.
- La consulta centra su atención en la asignación de pesos (valores), para cada una de los elementos que conforman el sistema de análisis de las variables Territorialidad y Gobernabilidad.
- La sumatoria de pesos de todos los elementos, para cada una de las variables no puede exceder a 10.
- Si tiene alguna dificultad para su participación, o duda en relación al procedimiento, por favor, agradezco lo manifieste por medio del correo [junnyluz@unizar.es](mailto:junnyluz@unizar.es) o [junnyluzm@gmail.com](mailto:junnyluzm@gmail.com).

- **Cuestionario**

A continuación, se presenta el cuestionario. Consta de dos partes, una de territorialidad y otra sobre gobernabilidad.

**I PARTE:** Por favor, rellene el espacio correspondiente a *peso asignado*, para cada uno de los elementos, que conforman la territorialidad, según su criterio y apreciación. Recuerde que la sumatoria de ellos no puede exceder a 10.

<b>TERRITORIALIDAD</b>		
<i>"Es la acción y ejercicio del poder que se emprende por parte de los ocupantes de un espacio dado, que han establecido relaciones con el mismo, generando sentido de identidad, pertenencia, control, promoción y hasta ideologías propias. La territorialidad dentro de un territorio, legalmente la ejerce el Estado, pues tiene las competencias para ejercer el poder, a través de instrumentos, mecanismos y actores sociales". (Méndez, 2014)</i>		
Elemento	Definición	Peso Asignado
Identidad	<i>"Es el conjunto de rasgos propios de un territorio, que pueden ser de índole físico natural, socioeconómico – cultural, así como político institucional, de los cuales sus habitantes y sociedad son conscientes, por tanto, lo convierte en un territorio particular y distinto a los demás. La identidad de un territorio se constituye en función de la historia y realidades del contexto, a su vez, es colectiva puesto que es un espacio compartido por la sociedad". (Méndez, 2014)</i>	
Pertenencia	<i>"Considerando al territorio como contexto, la pertenencia se refiere al grupo de personas que habitan, se sienten parte y arte de un espacio geográfico, donde se comparten valores que contribuyen a fortalecer la identidad y se establecen normas. Cuando el sentido de pertenencia está presente, se resaltan aspectos de un territorio, aun cuando existan conflictos en el mismo". (Méndez, 2014)</i>	
Cultura	<i>"La cultura dentro del marco del enfoque territorial, puede interpretarse como el conjunto de conocimientos, ideas, tradiciones y costumbres que practican los habitantes de un territorio, y que por tanto caracterizan al mismo". (Méndez, 2014)</i>	
Control	<i>"El control dentro de la territorialidad, se refiere a la capacidad de inspeccionar y comprobar que las acciones de intervención sobre el territorio, se realicen como fueron previstas, considerando las potencialidades, limitaciones, identidad, cultura de acuerdo a la concepción endógena, local y con la normativa que rige la materia". (Méndez, 2014)</i>	
Reglas del Juego	<i>"Las reglas del juego, se refiere a la normativa legal vigente que regula aspectos relacionados con la territorialidad y demarcación de territorios". (Méndez, 2014)</i>	
<b>Total</b>		<b>Σ= 10</b>

Fuente: Elaboración propia, basado en Méndez, J (2014), Capítulo III del Diseño Metodológico, Tesis Doctoral.





**II PARTE:** Por favor, rellene el espacio correspondiente a *peso asignado*, para cada uno de los elementos, que conforman la Gobernabilidad, según su criterio y apreciación. Recuerde que la sumatoria de ellos no puede exceder a 10.

<b>GOBERNABILIDAD</b>		
<i>"Es la expresión de gestión y puesta en práctica de las políticas públicas, de la cual se encarga el Estado, en su ejercicio de gobierno por medio de un conjunto de instituciones y actores con un buen nivel de organización, claridad de competencias, funciones y atribuciones, disponibilidad a consensos, así como, a la participación y compromiso social, en aras de conducir al bienestar y desarrollo humano, local del territorio"</i> (Méndez, 2014)		
Elemento	Definición	Peso Asignado
Reglas del Juego	<i>"Las reglas del juego, se refiere a la normativa legal vigente, que regula aspectos relacionados con la ordenación del territorio".</i> (Méndez, 2014)	
Organización Institucional	<i>"Es el andamiaje conformado por el grupo de instituciones u organismos de gobierno que se encargan del diseño (Gobernanza) y puesta en práctica de la política de ordenación del territorio, en un todo conforme con la base jurídica que los crea".</i> (Méndez, 2014)	
Corresponsabilidad	<i>"Se refiere a las competencias y acciones concernientes a los procesos vinculados a la ordenación del territorio, que son llevados a cabo de forma simultánea por dos o más actores con pertinencia en la materia".</i> (Méndez, 2014)	
Alineación Institucional	<i>"Comprende la unión, asociación o adhesión entre actores a la tendencia ideológica, de que la política de ordenación del territorio contribuye a superar dificultades que van en pro de mejorar la calidad de vida de los habitantes de un espacio, aprovechando sus capacidades endógenas y promoviendo el desarrollo humano local".</i> (Méndez, 2014)	
Participación y Compromiso Social	<i>"La participación se concibe como un proceso institucionalizado de diálogo activo entre actores sociales claves de carácter público y privado, que a través de la información, consulta y confrontación de ideas busca el consenso sobre el qué hacer, para qué, por qué, cómo, dónde y cuándo de los objetivos y acciones, como propósitos y propuestas que responden a una situación territorial que se estima necesario cambiar" (Méndez y Delgado, 2010. P.163). El compromiso social, en éste contexto es la capacidad de los actores para tomar conciencia de la importancia que tiene el cumplir con el desarrollo de su trabajo".</i> (Méndez, 2014)	
Legitimidad	<i>"Es la capacidad y derecho que tienen los actores identificados, para ejercer labores o funciones relacionadas con la política de ordenación del territorio, conforme a lo establecido en las leyes. De la legitimidad se obtiene el consenso de la ciudadanía y actores, de forma justa, equitativa y razonable para emprender dicha política".</i> (Méndez, 2014)	
Estabilidad	<i>"La estabilidad en este contexto, se asume como la capacidad de mantener la vida interna y las relaciones de la sociedad que habita un territorio en equilibrio, es decir, mantener las normas sin grandes cambios para evitar conflictos tales como rebeliones y desconformidades por falta de atención a las necesidades. La estabilidad está ligada a la transparencia, pues ella demuestra el compromiso con la sociedad al obstaculizar intereses particulares (corrupción), influyendo en la gestión. La estabilidad es uno de los pilares de la democracia".</i> (Méndez, 2014)	
Materialización Plan de Ordenación y Desarrollo del Territorio	<i>"Consiste en concretar y hacer realidad la política de ordenación y desarrollo del territorio, tal como se contempla en la normativa que la rige, pues es una política de Estado de naturaleza sociopolítica dirigida a conocer, promover, controlar y gestionar el territorio. (Méndez, 2014)</i>	
<b>Total</b>		<b>Σ= 10</b>

Fuente: Elaboración propia, basado en Méndez, J (2014), Capítulo III del Diseño Metodológico, Tesis Doctoral.

Agradecemos el tiempo dedicado y su colaboración como *Experto*, para contribuir al desarrollo de esta fase de la tesis doctoral que nos ocupa.



### ANEXO 3

#### ENTREVISTA- CUESTIONARIO PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN PROPUESTAS DE GESTIÓN / VALIDACIÓN DE RESULTADOS

Organismo/Actor/Asociación: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

#### ***I PARTE. Exposición de Motivos y Objetivo.***

La presente entrevista tiene la finalidad de remitir para su consideración, una serie de aspectos resultantes del trabajo de investigación doctoral titulado “*Territorialidad y Gobernabilidad para la Gestión de la Ordenación y Desarrollo del Territorio en ámbitos locales, caso de Estudio Mérida, Venezuela*”. Es oportuno señalar que dicha investigación se está realizando desde el año 2014, en el doctorado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Universidad de Zaragoza, España, habiendo superado las fases de planteamiento, marco conceptual, diseño metodológico, levantamiento de información en campo y análisis de la realidad, el cual se realizó en 5 municipios de Estado Mérida, correspondientes a las 5 unidades de paisaje existentes, cada una con una dinámica territorial particular, para cubrir de forma representativa la geografía merideña. Los municipios son Alberto Adriani, Arzobispo Chacón, Libertador, Rangel y Zea.

Actualmente la fase de investigación abordada, se corresponde con una propuesta de gestión de la ordenación y desarrollo del territorio, sobre la base de los resultados y análisis obtenidos. Así pues, esta entrevista tiene *el objetivo* de presentar de modo general la realidad encontrada, para que, desde su valiosa visión y conocimiento experto sobre el asunto, brinde ideas que puedan servir para desarrollar dicha propuesta.

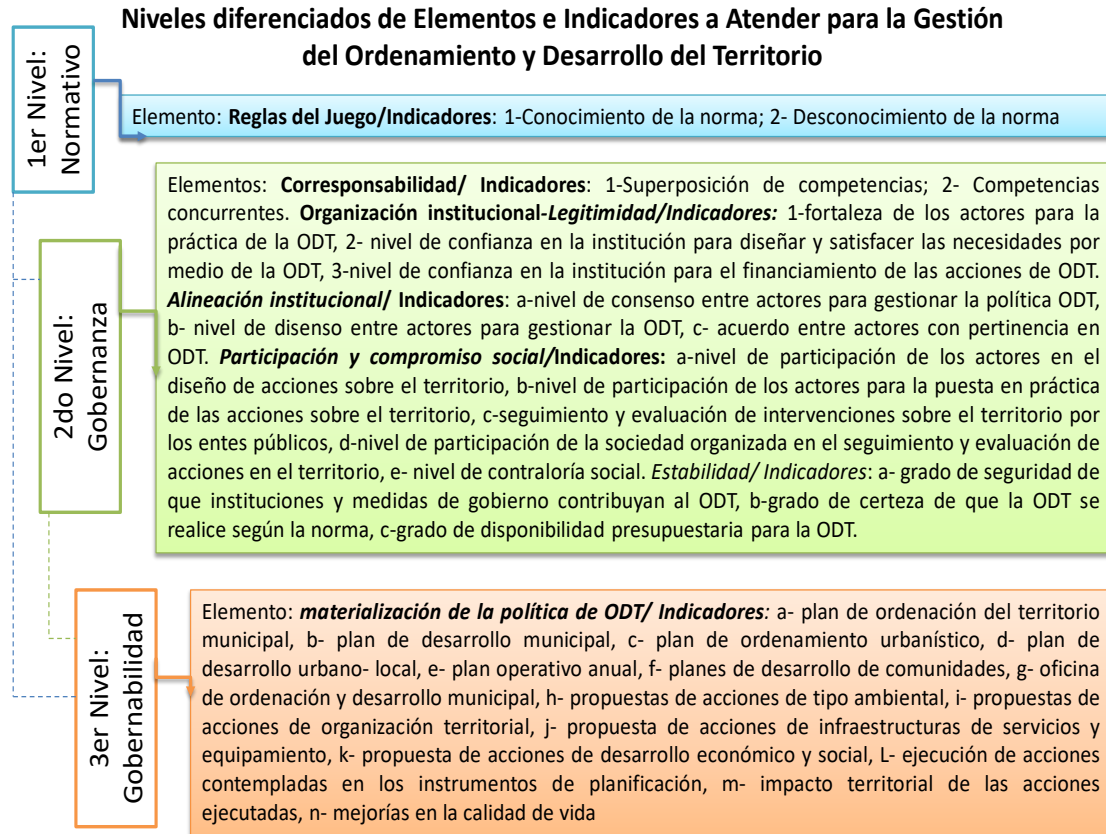
#### ***II PARTE. Información a tener en cuenta.***

Es importante señalar que las dos variables de estudio la territorialidad y gobernabilidad, han dado como resultado un comportamiento claramente diferenciado, pues en las unidades territoriales estudiadas hay buenos valores de territorialidad, de acuerdo a la escala y clasificación del diseño metodológico. Caso contrario ocurre con la variable de gobernabilidad, en donde sólo 2 de los 5 municipios presentan sólo valores mejorables (regulares) dentro de la escala utilizada. Los otros 3 son valorados como insuficientes, es decir que la presencia de los elementos que conforman la gobernabilidad son pocos y además no reúnen las condiciones básicas necesarias para emprender las políticas de ordenación y desarrollo del territorio. La categoría de mejorable, se corresponde con la presencia de elementos e indicadores con las condiciones básicas, que pueden aprovecharse mejor para llevar a la práctica social la ordenación y desarrollo del territorio.

En función de lo planteado anteriormente, este instrumento de recolección de ideas para un sistema de gestión de ordenación y desarrollo del territorio, se centrará en la variable de la gobernabilidad y sus respectivos indicadores, aunque hay puntos en los que se vincula a la territorialidad. También recurrimos a su criterio para validar los resultados encontrados.



El proceso de investigación llevado hasta el momento, permite diferenciar claramente tres niveles de elementos y sus indicadores, que funcionan como un algoritmo, también como cuellos de botella que deben superarse para mejorar la gestión y alcanzar la gobernabilidad del territorio en ámbitos locales. En la siguiente figura se pueden diferenciar:



\*ODT: Ordenación y desarrollo del territorio

Vale señalar que, los elementos e indicadores de la territorialidad y gobernabilidad fueron diseñados en la metodología teniendo en consideración conceptos, antecedentes, experiencias, reformulados y ajustados según la disponibilidad de información y caso de estudio.

Para sacar adelante está la entrevista, se presentarán de forma general las tendencias de los resultados obtenidos por cada uno de los elementos y sus respectivos indicadores, adicional se hará un comentario de posible solución (indicado en recuadro), para que, a partir de allí se planteen ideas, que permitan superar las dificultades.

### III PARTE. Desarrollo y Planteamiento de Ideas.

#### 3.1 Nivel: Normativo.

Los indicadores conocimiento y desconocimiento de la norma, son componentes del elemento *reglas del juego*. En relación a ello, los resultados indican que, hay un conocimiento por parte de los actores involucrados de la normativa vigente relacionada con la OT, pero a su



vez, reconocen que el cambio constante en la normativa ha llevado a confusiones para su desarrollo, situación que se complica debido al carácter transdisciplinario de la OT, en donde priva la *corresponsabilidad* para llevar a la práctica social dicha política; por tanto, existen competencias concurrentes (indicador), que es lo que procede, pero más allá de ello llegan a presentarse situaciones de superposición de competencias (indicador) que complican la gestión de la OT.

**Ante la realidad expuesta, surge como posible solución plantear competencias claras para los actores institucionales en sus respectivos niveles administrativos horizontal y vertical (relacionales entre ellos), así como para los actores no institucionales. También es necesaria la actualización de la normativa por parte del gobierno.**

¿Qué opinión tiene al respecto?, ¿Qué idea propone para solucionar la situación?

---

---

---

### **3.2 Nivel: Gobernanza.**

a) Los indicadores del **elemento *organización institucional***, representados por la coordinación institucional, fortaleza de los actores para la práctica de la ODT, nivel de confianza en la institución para diseñar y satisfacer las necesidades por medio de la ODT y el nivel de confianza en la institución para el financiamiento de las acciones de ODT, presentan condiciones que los ubican predominantemente en la categoría de deficiente a regular.

**Dicha situación remite a dirigir esfuerzos que mejoren la coordinación institucional, el retorno de la confianza en las instituciones para diseñar políticas y que cuenten con los recursos económicos para poder emprenderlas. De estos aspectos depende en buena medida la fortaleza de los actores para llevar a la práctica social la ordenación y desarrollo del territorio. La fortaleza de los actores también se verá influenciada si hay claridad en la normativa y competencias.**

¿Qué hacer para mejorar la coordinación institucional? \_\_\_\_\_

---

---

¿Qué acciones son necesarias para el retorno de la confianza en las instituciones?

---

---

¿Cómo estructurar un sistema de financiamiento, que garantice los recursos económicos para emprender acciones para el ordenamiento y desarrollo del territorio?

---

---

---

b) El **elemento *alineación institucional***, y sus indicadores nivel de consenso entre actores para gestionar la política ODT, nivel de disenso entre actores para gestionar la ODT y el acuerdo



entre actores con pertinencia en ODT, demuestran claramente que no hay buenas relaciones a nivel vertical y horizontal entre los actores institucionales y no institucionales, pues los indicadores se ubican predominantemente entre el eje deficiente y regular. Ello rompe con el principio de corresponsabilidad y transdisciplinariedad que debe existir para gestionar y materializar la política de ODT. Esta situación no puede desvincularse del contexto en que se encuentran los indicadores explicados anteriormente.

**Para mejorar la situación de la alineación institucional, es necesario minimizar el continuado enfrentamiento de poderes, por medio de mecanismos que propicien la colaboración y coordinación entre niveles verticales y horizontales para gestionar la ODT, no sólo referido a las acciones, también debe considerarse la consecución de recursos económicos.**

¿Qué hacer para mejorar las relaciones verticales y horizontales?, ¿Cree que ello ayudará a minimizar el enfrentamiento de poderes? \_\_\_\_\_

c) El **elemento *participación y compromiso social***, con sus indicadores: nivel de participación de los actores en el diseño de acciones sobre el territorio, nivel de participación de los actores para la puesta en práctica de las acciones sobre el territorio, seguimiento y evaluación de intervenciones sobre el territorio por los entes públicos, nivel de participación de la sociedad organizada en el seguimiento y evaluación de acciones en el territorio y nivel de contraloría social en el municipio, demuestran que hay diferentes comportamientos, dependiendo del ámbito de participación.

Se tiene que el nivel de participación de los actores se manifiesta en el diseño de acciones sobre el territorio, ubicándose en la categoría de bueno a regular, llegando a tocar incluso el eje muy bueno, lo que puede interpretarse, como el despertar y activación incipiente de los actores institucionales y no institucionales a las nuevas formas de gobierno más incluyentes.

Los resultados revelan también, que en la gestión de la ODT se pone el énfasis en la participación para la formulación de planes o acciones sobre el territorio, dejando prácticamente desasistidas las etapas de puesta en práctica, seguimiento y evaluación por parte de entes públicos y no públicos, mencionando a parte la contraloría social que es básicamente nula.

**En aras de trascender de la participación social en la formulación de planes, es fundamental, buscar instrumentos o mecanismos que vuelquen los altos valores de territorialidad, identidad y pertenencia sobre la participación de los actores para la puesta en práctica, seguimiento y evaluación de las acciones sobre el territorio. Esto debe ir paralelo al diseño de indicadores para realizar el seguimiento y control, dentro de lo que debe incluirse, además, sistemas informáticos que mantengan actualizada la data y que sean de libre acceso y consulta, reforzando así, confianza entre actores en los distintos niveles.**



¿Está de acuerdo con el planteamiento realizado?, ¿Por qué razón? \_\_\_\_\_

---

---

¿Qué tipo de mecanismos pueden emplearse para que se trascienda a la participación social en la puesta en práctica, seguimiento y evaluación de acciones sobre el territorio?

---

---

¿Qué indicadores propondría para establecer un sistema de seguimiento y control de la ordenación y desarrollo del territorio? \_\_\_\_\_

---

---

¿Quiénes cree que deberían asumir dicha responsabilidad del manejo del sistema de indicadores? \_\_\_\_\_

---

---

d- Los indicadores de la **estabilidad**, representados por: grado de seguridad de que instituciones y medidas de gobierno contribuyan al ODT, grado de certeza de que la ODT se realice según la norma, y grado de disponibilidad presupuestaria para la ODT, caen en la categoría de deficientes a regulares, lo que conlleva a intuir la desconfianza hacia las medidas de gobierno relacionadas con ODT, que finalmente pueden derivar en un desacato de normas y decisiones, incidiendo sobre la fortaleza institucional.

**El conjunto de acciones señaladas anteriormente para solventar las condiciones desfavorables de la gestión del ODT, contribuyen paralelamente a mejorar la estabilidad y la confianza, aunado a un factor determinante, es decir, la voluntad política general, entendida como la suma de los intereses que el pueblo tiene en común, siendo entonces imperante un sistema abierto y democrático.**

¿Está de acuerdo con éste planteamiento?, ¿Por qué razón? \_\_\_\_\_

---

---

### **3.3 Nivel: Gobernabilidad.**

Un tercer grupo de indicadores son los relacionados directamente con la implementación de la política de ODT, esto incluye la formulación del plan y su implementación, la gobernabilidad propiamente dicha-

Es por ello que, dentro del **elemento materialización de la política de ordenación y desarrollo del territorio (ODT)**, se tiene en primera instancia una batería de indicadores que reflejan un





estado de la cuestión, sobre los instrumentos encontrados en papel: a- plan de ordenación del territorio municipal, b- plan de desarrollo municipal, c- plan de ordenamiento urbanístico, d- plan de desarrollo urbano- local, e- plan operativo anual, f- planes de desarrollo de comunidades, g- oficina de ordenación y desarrollo municipal, h- propuestas de acciones de tipo ambiental, i- propuestas de acciones de organización territorial, j- propuesta de acciones de infraestructuras de servicios y equipamiento, k- propuesta de acciones de desarrollo económico y social.

De éste primer segmento de indicadores se observó que, de cinco municipios de estudio, sólo dos han formulado el plan de ordenamiento territorial y tres el plan de desarrollo (dos de los cuales son los que tienen plan de OT), por tanto, es tácito que hay un desacato del mandato constitucional que señala la formulación de planes a nivel municipal, señalado en la reforma Constitucional de 1999, desacato flagrante y vigente desde hace 17 años. Esta situación repercute en la parte legal, la estabilidad, la organización institucional, la confianza hacia las medidas de gobierno e instituciones y finalmente en la materialización de la política de ODT.

Por otra parte, es evidente que los planes operativos anuales (mecanismo que asegura el otorgamiento de recursos económicos desde el nivel central al local), se cumplen a cabalidad en todos los municipios de estudio, así como las propuestas no amparadas en planes de OT, relacionadas con acciones de tipo ambiental, organización territorial, infraestructura de servicios y equipamiento, de desarrollo económico y social que por lo general surgen para atender emergencias e imprevistos o para sustentar el plan operativo anual.

En segunda instancia, dentro del mismo elemento *materialización de la política de ordenación y desarrollo del territorio*, se tiene un segundo grupo de indicadores que trasciende del papel al territorio, o sea, los que realmente tienen expresión, impacto, los que ha sido implementados y percibidos por la población, esos indicadores son: L- ejecución de acciones contempladas en los instrumentos de planificación, m- impacto territorial de las acciones ejecutadas, n- mejorías en la calidad de vida. Es coherente encontrar que dichos indicadores se ubiquen predominantemente en la categoría de regular a deficiente, si anteriormente se ha explicado que los indicadores que sustentan el proceso de gestión, están en las mismas condiciones.

**Una vez abordadas y desarrolladas las posibles soluciones indicadas en los recuadros anteriores, se podrá modificar favorablemente el comportamiento de los indicadores de la materialización de la política de ODT.**

¿Está de acuerdo con éste razonamiento?, ¿Por qué razón? \_\_\_\_\_

#### **IV PARTE. Validación de resultados.**

##### **4.1. Validación de resultados por elementos.**



Señale según su criterio y conocimiento del área de estudio, la validez del resultado obtenido por elemento, comparándolo con su semejanza al comportamiento en la realidad.

Elemento	Niveles de semejanza				
	Nulo	Deficiente	Regular	Bueno	Muy bueno
Reglas del juego					
Organización Institucional					
Alineación institucional					
Participación y compromiso social					
Estabilidad					
Materialización de la política de Ordenación del territorio					

4.2. Ordene en orden creciente los 5 municipios de estudio, considerando su nivel de gobernabilidad. Uno (1) será el valor más desfavorable y cinco (5) el más favorable.

Municipios	Valor asignado (Entre 1 y 5)
Alberto Adriani	
Arzobispo Chacón	
Libertador	
Rangel	
Zea	

***Muchas gracias por sus aportes y tiempo dedicado.***

Instrumento elaborado por Junnyluz Méndez Sánchez  
(Octubre. 2016)