RELACIONES TEÓRICAS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL PARADIGMA DE DESARROLLO DE ABAJO HACIA ARRIBA

*Francisco Fantone**

Resumen:

El objetivo principal de esta investigación es determinar la relación del ordenamiento territorial y el desarrollo a través de unas relaciones teóricas que engloban las dimensiones que permiten comprender los conceptos de ordenación del territorio y desarrollo de abajo hacia arriba. La ordenación del territorio tiene su razón de ser en optimizar la estructura socio-territorial de manera de crear condiciones favorables a las decisiones sobre la localización de actividades económico-sociales y consecuentemente, a la recepción del gasto público y a la inversión privada. En las últimas dos décadas se ha experimentado un importante cambio en la conceptualización del desarrollo económico. Desde la perspectiva de la acumulación de capital se ha reconocido la importancia que juegan los sistemas productivos locales en los procesos de crecimiento, además las iniciativas locales se han convertido en la forma preferente de la política de desarrollo regional. Ambos fenómenos, que surgieron de forma aparentemente independiente y espontánea hacen referencia a una forma específica de desarrollar una economía, el desarrollo de abajo hacia arriba el cual se define como un proceso de crecimiento económico que conduce a una mejora del nivel de vida de

* Licenciado en Geografía, Magíster en Planificación del Desarrollo, Profesor Asistente, Escuela de Geografía, Unviersidad Central de Venezuela. Correo electrónico: franfantone@yahoo.es

la población en una región o localidad. De tal manera, las regiones pueden ser concebidas como plataformas sistémicas en la que surgen los procesos productivos, por lo tanto, en las que se materializan los procesos de competitividad.

Palabras clave:

Ordenación, desarrollo, territorio, región, planificación, política.

Abstract:

The main objective of this research is to determine the relationship of land ordainment to development through theoretical relationships which enclose the dimensions that allow us to understand the concepts of land ordainment and of bottom to top development. Land ordainment finds its reason to be in the need to optimize the socio-territorial structure in such a way as to create favourable conditions for the decisions taken regarding the localization of socio-economic activities and consequently the assignment of public spending and private inversion. In the last two decades an important change has been experimented in the conceptualization of economic development. From the perspective of capital accumulation, the importance of productive local systems in growth processes has been recognized and local initiatives have become the preferential means to achieve regional development. Both phenomena which apparently emerged independently and spontaneously make reference to a certain specific way of developing an economy, this is to say development from bottom to top which is defined as a process of economic growth which leads to an improvement in the standard of life for a specific region or locality. In this way regions may be conceived as systemic platforms which allow productive processes to emerge and so materialize processes of competition and competitiveness.

Key words:

Ordainment, development, territory, region, planning, politics.

INTRODUCCIÓN

Las relaciones teóricas de la ordenación del territorio y el paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba podría sintetizarse como el desarrollo resultante de la superposición de procesos de expansión y acumulación de capital, reflejados en reestructuraciones productivas con consecuencias espaciales y territoriales sujetas a su lógica, y de procesos internos de desarrollo de la capacidad endógena de crear y materializar potenciales a través de la organización social. Por lo tanto, las dimensiones sociales, políticas, administrativas, culturales y ambientales que se encuentran en las bases teóricas de la ordenación del territorio y el desarrollo de abajo hacia arriba, evidencian que ambas concepciones, están estrechamente relacionadas y que el desarrollo de abajo hacia arriba está contenido en la ordenación del territorio. Y tienen como alcance común, orientar un proceso ordenado de ocupación del espacio para lograr un equilibrio racional entre las regiones económicamente atrasadas y las más desarrolladas.

1. BASES TEÓRICAS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En el proceso de reproducción de sus estructuras, toda sociedad a través de la acción de sus agentes, hace uso de los recursos naturales y modifica físicamente el territorio. Sin embargo, los aspectos físicos de esa organización cambiante, no son las causas sino los efectos del proceso. Incluso las relaciones aparentes que se observan en el territorio, entre lugares o formas espaciales, no son sino expresiones de otras relaciones más profundas de tipo económico, político, etc., que se dan entre los agentes y las actividades.

La ordenación del territorio, debe ser eficaz como práctica institucional dirigida a orientar y controlar la organización y utilización del espacio y de sus recursos, no puede entonces contentarse con

explicaciones puramente físicas de los fenómenos, ni limitarse a actuar sobre dichos resultados físicos. Por lo tanto la ordenación del territorio “es un instrumento del proceso planificado de desarrollo, el cual tiene fines sociales. Esa ordenación se refiere a la organización de los agentes y relaciones que definen el proceso, según un orden que asegure el logro de los fines establecidos, y no simplemente a la organización física del territorio, el cual es un continente de los recursos y de las formas espaciales que la sociedad ha creado, pero no un agente social del proceso de desarrollo” (Azpúrua, 1979). También para apoyar la ordenación territorial, en el año 1998, fue aprobado el Plan Nacional de Ordenación del Territorio bajo el decreto N° 2.945, Gaceta Oficial N° 36.571 del 30-10-98. Recientemente, se ha elaborado el Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007 de fecha, diciembre del 2001, y su soporte legal está bajo el decreto N° 1.528. Artículo 44. Gaceta Oficial N° 5.554 del 06-11-2001.

El proceso de planificación regional propuesto por dicho plan, se orienta a considerar el territorio como elemento fundamental para articular un modelo de desarrollo sostenible, a través de la estrategia de descentralización y desconcentración territorial. Esto procura la construcción de una sociedad cuyas orientaciones fundamentales sean la democracia participativa, la transformación productiva y la equidad, en la búsqueda de un desarrollo más equilibrado y sostenible, lo cual generará una mejor distribución del ingreso, a partir del aprovechamiento de las potencialidades de las diferentes regiones.

Por su parte, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio del año 1998, se considera como una certera iniciativa, y su contenido es insumo de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Regional, en aquellos aspectos que contribuyen con la imagen objetivo perseguida y la estrategia de descentralización desconcentrada.

La finalidad última de la ordenación del territorio no es la de buscar una simple racionalidad o armonía física, sino la de “establecer los principios rectores de dicha ordenación dentro de la política de desarrollo del país con una visión integral que permita orientar la

distribución racional de las actividades y la población, persiguiendo un máximo aprovechamiento de las relaciones que se dan entre ellos y con los recursos naturales, para alcanzar un desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad tal que pueda ser sostenido a perpetuidad y cuyos beneficios se distribuyan equitativamente entre todos los miembros de la misma” (Azpúrua, 1979).

La problemática de la diferenciación y de la articulación entre los espacios de desarrollo reposa sobre tres hipótesis de base (Desarrollo regional. Entre la competitividad y el ordenamiento territorial, 1997). Tales como¹ el campo económico y social que está constituido por una pluralidad de espacios, que al mismo tiempo disponen de una relativa autonomía y, a la vez, se articulan los unos y los otros en estructuras parcialmente jerárquicas de naturaleza técnica, económica, institucional o territorial. La siguiente base consiste en que² la dinámica de desarrollo de un sistema económico origina una transformación del conjunto de estos espacios, que afecta al mismo tiempo su cobertura, sus modalidades de interacción, su posición y su importancia relativa. Y por último³ se requiere de la capacidad de la sociedad para adquirir un cierto dominio de su desarrollo, y promover un desarrollo endógeno que no dependa solamente del control centralizado que puede llegar a adquirir el estado-nación, sino también de la manera como esta sociedad instrumente la diferenciación de estos espacios económicos y sociales y oriente la dinámica de su transformación.

La noción de espacio de desarrollo conduce entonces, a los espacios de realización de los proyectos autónomos y al ejercicio de una cierta capacidad de los actores sociales, de orientar el contenido del desarrollo económico y de inserción en sus diferentes medios (bio-físico, técnico, socio-institucional y cultural).

Las dimensiones desde las cuales puede interpretarse el concepto de ordenación del territorio son: cultural, ambiental, económica y político-administrativa.

La **dimensión cultural** está relacionada con las características particulares de los grupos humanos que habitan un determinado territorio. Allí aparecen formas de organización y representación de lo social, del modo de producción y de constitución de lo político. Puede decirse que de la manera como los grupos humanos interpreten y vivan estos tres aspectos se derivan relaciones específicas con el entorno geográfico, relaciones de intercambio singulares y forma de constitución de la subjetividad y que inciden o determinan la complejidad de cada territorio.

Por su parte, la **dimensión ambiental** es donde lo geográfico adquiere especial importancia en virtud de las características del territorio, de los recursos naturales que contiene y del factor humano que lo habita. Estos tres elementos hacen parte de la cultura de los distintos territorios que a su vez moldean la internacionalización y la descentralización de cada ámbito.

La **dimensión económica** está relacionada con las formas en las que se organiza la producción en términos espaciales. Aquí son especialmente relevantes el surgimiento y organización de centros urbanos, la infraestructura, la producción y distribución de bienes y servicios. Las condiciones de acumulación y el intercambio a nivel local, regional, nacional e internacional. Para finalizar, la **dimensión político-administrativa** refiere a la organización institucional generada en el marco de un proceso histórico, en el cual se ha dado una determinada asignación de competencias normativas y recursos para su administración.

2. BASES TEÓRICAS DEL DESARROLLO DE ABAJO HACIA ARRIBA

Abordar el desarrollo de abajo hacia arriba bajo la perspectiva de la ordenación del territorio, es preguntarse sobre las condiciones mediante las cuales los espacios regionales y locales pueden ser, en las condiciones actuales, espacios de desarrollo; lugares impulsores de un

cierto dominio del desarrollo socioeconómico. De esta manera puede decirse que el desarrollo de abajo hacia arriba es un proceso de crecimiento económico que podría conducir a una mejora del nivel de vida de la población. La idea central es que el sistema productivo de los espacios regionales y locales crezca y se transforme utilizando sus potencialidades, mediante las inversiones que realicen los agentes públicos y privados, bajo el control creciente de las comunidades residentes en dichos espacios.

Las dimensiones desde las cuales puede interpretarse y relacionarse el concepto de desarrollo de abajo hacia arriba con la ordenación del territorio son: económica, socio-cultural y político-administrativa.

La dimensión económica se caracteriza por un sistema específico de producción que permite usar eficientemente los factores productivos y alcanzar niveles de productividad suficientes para ser competitivos.

Por su parte la dimensión socio-cultural es donde el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones y los valores sirven de base al proceso de desarrollo. Para finalizar, la dimensión político-administrativa es donde las iniciativas regionales y locales permiten crear un entorno favorable a la producción e impulsar el desarrollo sostenible.

Dentro de este paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba se incluye la planificación regional y sus principales características se pueden sintetizar de la siguiente manera (Boisier, 1993; Matus, 1987; Storh, 1981): “Una tendencia a ubicar en la región y en el territorio el origen y la realización de las actividades necesarias para mejorar su situación; uno de los objetivos es la retención de los excedentes. Aumentar la capacidad de negociación de las regiones con su entorno, así como elevar el nivel de intercambio intraregional, y también se procura lograr una mayor descentralización decisoria y la delegación de funciones a organismos públicos regionales. Y además se desplaza el objetivo del análisis de los aspectos meramente productivos, el sesgo urbano-industrial, al papel

que deberían desempeñar los actores sociales y agentes presentes en los procesos regionales tales como el gobierno nacional y local, la burguesía, los sindicatos, los líderes políticos, los medios de comunicación, las universidades, etc.”

La planificación regional evoluciona, hasta adquirir un carácter claramente político y de construcción de articulaciones sociales intra regionales. Este enfoque ha tenido que enfrentarse a un proceso de maduración teórica y científica, así como a críticas sobre las premisas básicas de sus planteamientos que siempre operan en la práctica.

Estas críticas han influido considerablemente en el desarrollo de la propuesta y maduración del paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba (Storh, 1985; Boisier, 1993, 1992), y por eso se ha argumentado que es necesario la construcción social regional como una estrategia destinada al desarrollo de la capacidad de negociación del entorno, que permita obtener compensaciones por efectos no deseados de las políticas económicas centrales, así como mejorar las condiciones de negociación y atracción de capital. También se plantea que más que forzar un “estado ideal”, es tratar de aprovechar la “oferta descentralizadora” del régimen de acumulación.

Se reconoce que este nuevo enfoque del paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba, incluida su base científica, están aún en plena evolución y decantación. Es así como Vásquez Barquero (1991, p.166) plantea la necesidad de dar cuenta “de la complejidad de los procesos de transformación espaciales y productivos en cada contexto, que incluyera las características funcionales y territoriales de los procesos económicos, sociales, políticos e institucionales”, y propone para ello adoptar los lineamientos de la teoría de la dinámica territorial. Por su parte Uribe Echevarria (1990, p. 26) identifica como aspectos teóricos que deberían profundizarse en esta nueva fase del desarrollo regional lo siguiente: 1) Compatibilidad entre las políticas macro y microeconómicas así como las políticas sectoriales y regionales. 2) Los procesos a través

de los cuales los mercados de factores y de productos dan forma a sistemas económicos subregionales en el territorio. 3) La sociedad civil como elemento que se diferencia de los Estados y los mercados, en particular los efectos sinérgicos de la articulación de los actores. 4) Impacto de los procesos políticos en las regiones; el estudio de este tema se ha limitado por lo general al problema de la organización del sector público o de la organización social orientada a acciones concertadas de desarrollo.

En general, estos aspectos definen los factores políticos y sociales destacados del nuevo enfoque del paradigma, pero también echan luz sobre sus posibles insuficiencias en la medida que indican carencias en sus bases científicas. Metodológicamente, no obstante, abren espacios de acción e intervención generalmente descuidados por los enfoques modernistas tradicionales, como es la activación interna de los territorios y los espacios. La dinámica del nuevo paradigma podría sintetizarse como el desarrollo resultante de la superposición de procesos externos de expansión y acumulación de capital, reflejados en reestructuraciones productivas con consecuencias espaciales y territoriales sujetos a su lógica, y de procesos internos de desarrollo de la capacidad endógena de crear y materializar potenciales a través de la organización social y la innovación.

Por otra parte, la capacidad interna de crear y materializar posibilidades a través de la organización social está vinculada a la capacidad de desarrollar el poder de negociación con el entorno o de recibir compensaciones por los efectos regionales de las políticas económicas adoptadas a nivel central, así como de crear condiciones cualitativas que atraigan capital. Asimismo, se trata de crear condiciones de transformación productiva que sean territorial y socialmente ventajosas. Por lo tanto, las dimensiones sociales, políticas y culturales que se encuentran en la base del desarrollo y la competitividad, hacen plantear, de acuerdo con Boisier (1992), el desarrollo regional como un “proceso sostenido de cambio social localizado que tiene por objetivo

el progreso permanente de la región, la comunidad regional como un todo y de cada individuo” (Boisier, 1992, P. 10).

Esta definición tiene componentes tanto espaciales como sociales, colectivos como individuales. También supone una endogenización de los procesos de desarrollo, es decir una capacidad de apropiarse del excedente regional, y de toma de decisiones con respecto a éste y su reinversión. Esta endogenización se traduce en el afianzamiento de las condiciones sociales que favorecen la transformación productiva y en el fortalecimiento de la capacidad de negociación regional, esto último con el objeto de atraer capitales en forma cualitativamente ventajosa y de obtener compensaciones por los efectos regionales de las políticas económicas nacionales. Todas estas capacidades presuponen, a su vez una capacidad de organización social intraregional y colectiva, que se da en cuatro dimensiones interconectadas (Boisier, 1992). La primera, una dimensión política, es la capacidad regional para tomar decisiones sobre diferentes opciones de desarrollo, y para el diseño y ejecución de políticas. La segunda, una dimensión económica, es la capacidad de reinversión del excedente y de sustentar y diversificar la economía regional. En tercer lugar, en un plano científico-técnico, se encuentra la capacidad intraregional para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de modificar el sistema regional. La cuarta dimensión, cultural e investigativa, incluye el quehacer y la capacidad interna de reflexión sobre la región.

Estos cuatro planos o dimensiones dan origen a sus propios actores y a las instituciones que los acogen (Boisier, 1993): en el primer caso, los dirigentes políticos, el aparato de gobierno y de administración regional; en el segundo, los empresarios, los sindicatos y las empresas regionales; en el tercer plano, los científicos, profesionales y técnicos, las instituciones científicas y técnicas de la región y en el último, los artistas, intelectuales, investigadores, comunicadores y las entidades en las que desempeñan su labor. Siempre desde esta perspectiva, la activación de los procesos de desarrollo en estos cuatro planos

interconectados implican proyectos colectivos que exigen la articulación de los actores mencionados. Los instrumentos y las políticas para su activación estarán definidos, en parte, por el grado de complejidad estructural que caracterice a la región.

Una estrategia de desarrollo que incluya un proyecto político explícito generaría espacios de interés común y de concertación social intraregional, que redundarían en una mayor articulación de los actores sociales, en un incremento de la capacidad de negociación con el entorno y en mejores condiciones de transformación productiva interna. No se pretende ignorar las relaciones de poder a nivel intraregional ni las asimetrías entre los diversos actores locales. Tampoco los conflictos ni su fuentes y, menos aún, de despolitizar el desarrollo local o regional. Es evidente que existe una forma local de ejercer el poder y la política, se trata entonces, de resolver el conflicto, fomentando el entendimiento de otras lógicas, y posibilitar el dialogo social, la gestación y ejecución de acciones concertadas. El paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba incluye o se apoya en las teorías del desarrollo local y territorial del desarrollo.

La teoría del desarrollo local se apoya en la idea de que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales), y de economías de escalas no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo. La existencia de un sistema productivo capaz de generar rendimientos crecientes mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones garantiza la mejora del bienestar local.

Los procesos de desarrollo local endógeno se producen gracias a la utilización eficiente del potencial de desarrollo, que se ve facilitada cuando las instituciones y mecanismo de regulación del territorio funcionan eficientemente (Fuá, 1983). La forma de organización productiva, la estructura familiar, la estructura social y cultural y los códigos de conducta de la población condicionan los procesos de

desarrollo, favorecen o limitan la dinámica económica y en definitiva, determinan la senda específica de desarrollo de las ciudades y regiones. Además, el desarrollo local endógeno obedece a una visión territorial y no funcional, de los procesos de crecimiento y cambio estructural (Friedmann y Weaver, 1979), que parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social. Las empresas, las organizaciones y las instituciones de cada localidad o territorio, son agentes que dinamizan los procesos locales de crecimiento y cambio estructural a través de las acciones de inversión y del control de los procesos (Storh, 1981, 1985).

La teoría territorial del desarrollo se circunscribe dentro del desarrollo local endógeno y se refiere a procesos de desarrollo que se generan como consecuencia de la respuesta de las ciudades, comarcas y regiones a los desafíos de la competitividad y en las que los agentes locales adoptan estrategias e iniciativas encaminadas a mejorar el bienestar local. Esta es una proposición que recoge una idea central en la política de desarrollo económico: la dinámica y la transformación de la economía local ha de anclarse, necesariamente en las fuerzas de cambio existente en la propia comunidad local. La teoría territorial del desarrollo (Friedmann y Weaver, 1979; Storh y Todtling, 1979; Sach, 1980; Storh y Taylor, 1981), se apoya en la idea de que cada territorio es el resultado de una historia en la que se ha ido configurando el entorno institucional, económico y organizativo, lo que le da una identidad propia. De esta forma, se abre a las regiones una vía alternativa a la del desarrollo desde fuera, ya que pueden adoptar sus propias estrategias de desarrollo. Friedmann y Weaver (1979) abogan por el cambio de paradigma del desarrollo, abandonando la visión funcional y asumiendo una visión territorial en la que los territorios, adoptan una actitud activa en los procesos de desarrollo a través de sus iniciativas de inversión y de la participación de la población en la formulación de las políticas de desarrollo.

En esta línea de razonamiento, Storh y Taylor (1981) abogan por estrategias de desarrollo desde abajo, que abran el abanico de oportunidades de desarrollo a las personas, los grupos sociales y las comunidades organizadas territorialmente y que permitan movilizar sus capacidades y recursos. El desarrollo desde esta óptica, se convierte en un proceso que integra las iniciativas de los agentes locales con las que surgen desde fuera. La mayor parte de las propuestas de la teoría territorial del desarrollo propugnan políticas de desarrollo regional para fomentar aquellas actividades que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población. Para ello proponen iniciativas dirigidas a fijar la población en el territorio y mantener los vínculos de la comunidad local que impulsen el surgimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, que promocionen la agricultura y que, en definitiva generen una alternativa al modelo tradicional de desarrollo industrial, articulado a través de grandes empresas localizadas en las ciudades metropolitanas.

La teoría territorial del desarrollo constituye, por lo tanto, una de las referencias teóricas fundamentales de la teoría del desarrollo local. Comparten dos principios metodológicos claves: de un lado, tienen la misma concepción del espacio económico y además, dan prioridad a las acciones de abajo hacia arriba en políticas de desarrollo. Desde ambas teorías se entiende el territorio como un entramado de intereses de una comunidad territorial, que se ha ido formando históricamente a medida que se sucedían diferentes actividades, tecnologías, formas de organización de la producción. Por ello, se puede percibir el territorio como una red de agentes de desarrollo siempre atenta a mantener y defender la integridad y los intereses territoriales en los procesos de cambio estructural. De ahí que en ambas teorías esté implícito que el territorio no tiene por qué aceptar obligatoriamente las decisiones externas, sino que puede responder estratégicamente a esos desafíos y emprender acciones dirigidas a la consecución de sus propios objetivos.

Finalmente, la teoría del desarrollo local concibe el desarrollo dentro de un escenario estratégico en el que la capacidad de

autoorganización permite al territorio responder, de forma espontánea, a las necesidades que se le presentan en el entorno económico y social, mediante las estrategias de los agentes económicos, sociales e institucionales.

3. ESTRUCTURA JURÍDICA

A continuación se presentan las bases legales que instrumentan los procesos de ordenación del territorio y desarrollo de abajo hacia arriba. En relación con la ordenación del territorio, los antecedentes jurídicos se encuentran en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, donde se establece un conjunto de principios y propósitos, que son incluidos en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Decreto N° 2.945. Gaceta Oficial N° 36.571 del 30-10-98). De igual forma en la Ley Orgánica del Ambiente, que establece en sus artículos 3 y 7 las disposiciones en relación con la ordenación territorial y con los planes de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Y por último en la Ley Orgánica de Administración Central, que le asigna al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales atribuciones y competencias en relación con la ordenación del territorio, la planificación, administración, gestión y control de los recursos y del ambiente. Esta Ley confiere además, responsabilidades institucionales a otros organismos públicos, con lo cual se amplía la estructura administrativa del Estado en función ambiental y territorial.

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, compuesta por 7 Títulos y 78 Artículos, establece las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio, en concordancia con la estrategia de desarrollo económico y social del país. El artículo 2 define a la ordenación del territorio; el artículo 3 explica el contenido de la misma para lo que se desglosa en 12 ordinales que expresan los lineamientos de acción, la orientación que tendrá la política de ordenación, los fines

perseguidos y los beneficios colectivos. Esta ley también define la organización institucional encargada de la elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio en su artículo 20, el cual expresa textualmente “Se crea la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, que estará presidida por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y en la cual estarán representados los siguientes Despachos: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales; los Ministerios de Relaciones Interiores; de la Defensa; de Fomento; de Agricultura y Cría; Energía y Minas; de Transporte y Comunicación; del Desarrollo Urbano; y la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa...”. En su artículo 43, la ley otorga el control de la ejecución del plan nacional de ordenación del territorio al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, y a los gobernadores de las entidades federales, actuando en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, conforme a las delegaciones que éste le confiera.

De manera compilada, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio desarrolla principios constitucionales, agrupa en un solo cuerpo jurídico la normativa expuesta de forma dispersa en otros marcos legales, cubre los principios generales de la política de ordenación, la vincula con la política de desarrollo del país y de la planificación espacial y establece funciones específicas a las instituciones rectoras de la política.

En relación con el desarrollo de abajo hacia arriba, la Ley Orgánica de Planificación, decreto N° 1.528 del 06 de noviembre del 2001, desarrolla la planificación como una tecnología del Estado y la sociedad, para lograr su cambio estructural. En tal sentido, la planificación se establece como práctica para transformar y construir nuevas realidades con la capacidad de alcanzar propósitos, interpretar intereses de la sociedad e incorporar, en las deliberaciones presentes, las necesidades de las generaciones futuras. También establece los mecanismos institucionales del Estado para lograr que los recursos y acciones públicas asociadas con el progreso del país, se asignen y

realicen de manera planificada y se encausen hacia los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos, sustentados en la Constitución Nacional. De la misma forma, establece el marco normativo que será desarrollado en las leyes que instauran la organización y funcionamiento de los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los Consejos Locales de Planificación Pública y el Consejo Federal de Gobierno, instituidos en los artículos 166, 182 y 185 de la Constitución de la República. De igual manera, la Carta Magna en el artículo 299 promueve, mediante mecanismos efectivos, la participación social a fin de asegurar una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta.

La creación de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación, así como los Consejos Locales de Planificación Pública, es una oportunidad de materializar una verdadera democracia participativa. Incorporan a la comunidad y sociedad organizada a la definición, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública en forma eficiente, suficiente y oportuna en los tres niveles de gobiernos: Nacional, Regional-Estadal y Municipal. Por otra parte, la consolidación de esta mecanismo de participación es un paso firme hacia la incorporación coherente del desarrollo de abajo hacia arriba en el ordenamiento territorial, como pieza fundamental del Sistema Nacional de Planificación. Esta circunstancia permite unir en un solo conjunto el saber técnico y el sentir y saber popular, en otras palabras, vincular las aspiraciones y necesidades populares con la percepción de las oportunidades de desarrollo que se vislumbran desde los escenarios técnico-políticos para una localidad determinada.

Estas instancias (Consejo Estadal de Planificación y Coordinación y Consejo Local de Planificación Pública) permitirán que los diferentes niveles y organismos públicos hagan confluir sus decisiones, sus recursos y sus proyectos para aprovechar en forma más eficiente los recursos escasos en función del desarrollo. De igual manera, le darán viabilidad a la concertación entre los diferentes niveles de gobierno, el sector

privado y la comunidad organizada en torno a objetivos y metas. A su vez, estos Consejos van a permitir que las propuestas presentadas por la comunidad sean componentes esenciales de la formulación de los planes, programas y proyectos dirigidos a satisfacer las necesidades locales y estatales en correspondencia con los planes nacionales.

CONCLUSIONES

- * En el ámbito espacial, las crisis, los cambios económicos y sociales que se han producido, también han provocado importantes transformaciones tanto en las relaciones entre la actividad económica y el espacio, como en las dinámicas regionales, el papel de la ciudad y el ritmo de los procesos de urbanización.
- * La dimensión territorial ha cobrado gran importancia a partir de la crisis económica, por lo que no parece posible entender la problemática actual si no se tiene en cuenta el papel que juega la dimensión de desarrollo de abajo hacia arriba relacionado estrechamente con el sistema productivo, del mercado de trabajo, de la vida comunitaria y de la forma de administración y gestión.
- *- La conjunción de los conceptos, paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba y ordenación del territorio, como aspecto central para la articulación de un proceso de desarrollo resulta realista sobre todo si se tiene en cuenta que el espacio no es un mero soporte físico de las actividades y procesos económicos, sino que es donde toma cuerpo la organización concreta y específica de las relaciones y técnicas de la producción de cada lugar. Al mismo tiempo, comienzan a destacar aspectos relacionados con un desarrollo más territorial y horizontal (estrategia de desarrollo endógeno) respecto a la lógica vertical y funcional de los grandes espacios. Finalmente podría decirse que el territorio, a partir de sus propios recursos y potencialidades, ha pasado a jugar un papel determinante en el proceso de desarrollo endógeno local y regional, constituyéndose

en un recurso más, siempre que sea posible mantener la integridad de los intereses territoriales en los procesos de cambio estructural.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional. “Ley Orgánica de Planificación”. Decreto N° 1528. Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 06-11-2001.
- Asamblea Nacional. “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas”. Texto Sancionado en Segunda Discusión el 01-08-2002.
- Asamblea Nacional. “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”. Gaceta Oficial N° 37.463 del 12-07-2002.
- Asamblea Nacional. “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. Gaceta Oficial N° 5453 Extraordinario de 2000.
- Azpúrua, Pedro y Arnoldo Gabaldón. 1980. *Definición y alcance de la ordenación territorial*. M.A.R.N.R. Caracas, pp. 12-20.
- Azpúrua, Pedro. *Bases para un proyecto de ordenación del territorio*. M.A.R.N.R. Caracas, 1979, pp. 1.
- Boisier, S. (1993). *Desarrollo regional endógeno en Chile: ¿Utopía o necesidad?*. Ambiente y Desarrollo, Vol. IX, CIPMA, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1992). *La Descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*. Cuadernos ILPES, Santiago de Chile.
- Cuadernos del CENDES. N° 40. Enero-Abril. Caracas, 1990. “Descentralización y desarrollo local: aportes para una discusión”.
- Congreso de la República de Venezuela. “Ley orgánica para la ordenación del territorio”. Gaceta Oficial N° 3.238 Extraordinario del 11-08-1983.
- Friedmann, J. y C. Weaver. (1979). *Territory and Function*, Edward Arnold, London.
- Fuà, G. (1983). *L'industrializzazione nel nord est in el centro, in G. Fuà and C. Zachia (eds) Industrializzazione senza fratture*. Il Mulino, Bologna.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 1997. *Desarrollo regional. Entre la competitividad y el ordenamiento territorial*. Colombia.

- Matus, Carlos (1987). “¿Qué es la planificación de situaciones?”. **Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación** N° 147-149.
- Méndez, Elías (1990). *Ordenación territorial*. Universidad de los Andes. Instituto de Geografía y Conservación de los Recursos Naturales. Mérida.
- Sach, I. (1980). *Strategies de l'ecodeveloppement*. Les Editions Ouvrieres, Paris.
- Stohr, Walter B. (1981). *Desarrollo desde abajo: el paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba y de la periferia hacia adentro*. Traducción ILPES. Doc. CPRD-D/80. cap. 2 de Development from Above or Below? De W.B. Stohr. D.R.F. Taylor, J. Willey & Sons Ltd.
- Stohr, Walter B. (1985). *Selective Selfreliance and Endogenous Regional Development. Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Sûdeuropa*. Ed. Nohlen & Schultze pp. 229-249. Studienverlag Dr. N. Brockmeyer. Bochum.
- Stohr, W. y Todtling, F. (1979). *Spatial Equality: Some Antithesis to Current Regional Development Doctrine*, en Folmer, H. y Oosterhoven, J. (eds.) *Spatial Inequalities and Regional Development*, Nijhoff, Leiden.
- Uribe Echevarría, Francisco (1990). *Desarrollo regional en los noventa y perspectivas en Latinoamérica*. ILPES, ONU, IEU/PUC: 25-54, Buenos Aires.
- Vázquez Barquero, A. (1991). *Desarrollo local, acumulación flexible. Enseñanzas teóricas de la historia y la política*. Estudios Territoriales N° 35. Madrid.