
Participación social y gobernanza en la formulación de políticas públicas de ordenación territorial

Participação social e governança na formulação de políticas públicas
de planejamento territorial

Social participation and governance in the formulation of public policies
for land management

María Teresa Delgado de Bravo y Ceres Isabel Boada Jiménez

Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales
Escuela de Geografía
Mérida, Venezuela
tere1947@hotmail.com; ceresboada51@gmail.com

Bravo: <https://orcid.org/0000-0002-9616-1591>

Boada: <https://orcid.org/0000-0003-3406-9367>

Resumen

Se muestran lineamientos básicos claves como requerimientos de educación ambiental, al emprender proyectos de ordenamiento territorial, enmarcados en una visión compartida de la realidad, sin el sesgo técnico ni unidireccional de quienes lo adelantan, que involucre las diferentes organizaciones sociales y comunidades locales, de forma integrada, coordinada y cooperativa con los actores técnicos e institucionales. Participación y gobernanza constituyen elementos que acompañan el proceso de formulación y gestión del plan de ordenamiento, con fines de desarrollo sostenible y bienestar de la población, acorde con el manejo adecuado de los recursos naturales y la prevención de riesgos ambientales. Mantienen su papel e importancia en momentos secuenciales de formulación de los planes de ordenamiento, desde el diagnóstico participativo, el tránsito a la visión compartida a futuro y la propuesta de acciones, normas y procedimientos, dirigidos al logro de una situación territorial con condiciones adecuadas para un desarrollo integral y sostenible del territorio.

PALABRAS CLAVE: educación ambiental; organizaciones sociales; comunidades locales;

Resumo

As principais diretrizes básicas são apresentadas como requisitos para a educação ambiental, ao realizar projetos de planejamento territorial enquadrados em uma visão compartilhada da realidade, sem o viés técnico ou unidireccional daqueles que o promovem, envolvendo as diferentes organizações sociais e comunidades locais, de forma integrada, coordenada e cooperativa com os atores técnicos e institucionais. A participação e a governança são elementos que acompanham o processo de formulação e gestão do plano de planejamento, visando o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da população, de acordo com o manejo adequado dos recursos naturais e a prevenção de riscos ambientais. Elas mantêm seu papel e sua importância nos momentos sequenciais da formulação dos planos de planejamento, desde o diagnóstico participativo, a transição para a visão compartilhada do futuro e a proposta de ações, normas e procedimentos, com o objetivo de alcançar uma situação territorial com condições adequadas para o desenvolvimento integral e sustentável do território.

PALAVRAS-CHAVE: educação ambiental; organizações sociais; comunidades locais; desenvolvimento sustentável.

Abstract

Key basic guidelines are shown, such as environmental education requirements, when undertaking territorial planning projects, framed in a shared vision of reality, without the technical or unidirectional bias of those who advance it, involving different social organizations and local communities, in a way integrated, coordinated and cooperative with technical and institutional actors. Participation and governance are elements that accompany the process of formulation and management of the management plan, for the purposes of sustainable development and well-being of the population, in accordance with the proper management of natural resources and the prevention of environmental risks. They maintain their role and importance in sequential moments of formulation of management plans, from the participatory diagnosis, the transition to a shared vision of the future and the proposal of actions, regulations and procedures, aimed at achieving a territorial situation with adequate conditions for an integral and sustainable development of the territory.

KEYWORDS: environmental education; social organizations; local communities; sustainable development.

1. Una reflexión introductoria conceptual acerca de la importancia de la participación y la gobernanza en ordenamiento territorial

El concepto de participación implica la acción de ser parte de algo, de intervenir o compartir en un proceso, denota decisión y/o acción; tiene la connotación de un acto social colectivo, producto de una decisión individual que contempla dos elementos: la influencia de la sociedad sobre el individuo y la voluntad personal de influir en la sociedad (Merino, 1996).

Uno de los grandes desafíos educativos de cara al siglo XXI es construir colectivamente una legitimidad en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, mediante la transparencia en el uso y la difusión de los datos e información de forma tal de promover la participación de la ciudadanía, como método de empoderamiento, y el control social para el establecimiento empírico del monitoreo, seguimiento y evaluación como mejora de la educación con equidad y calidad.

Sin embargo, definir la participación no es sencillo, debido a la vaguedad que se ha generado en torno a su significado real, sus expectativas e implicaciones. Se trata de un concepto polisémico, sujeto a múltiples interpretaciones con utilización variada, con el cual nadie se muestra abiertamente en desacuerdo, aun cuando en ocasiones es usado con un alcance acorde a intereses particulares.

Se encuentran así en la literatura, diferentes modalidades de participación que, en muchos casos, son usadas como sinónimos, pero que pueden diferir en su naturaleza y alcances: participación ciudadana, social, política, comunitaria,...son connotaciones comunes utilizadas por diversos autores. Puede decirse que la mayoría de ellos, aunque sin un consenso tajante, coinciden en señalar que el término más global para significar la intervención de la ciudadanía en los procesos de gestión gubernamental es la 'participación ciudadana', más vinculada a los aspectos legales, reconociéndose en ese concepto los medios de 'participación política', relacionada a los procesos electorales, a los partidos y a la actividad en campañas políticas, mientras que los medios de participación en lo económico y

social se pudieran asimilar al término 'participación social', entendida esta como la participación protagónica de la sociedad civil en la gestión pública. A la 'participación comunitaria' se le asigna un ámbito más local y un carácter asistencial por parte del Estado (Delgado de Bravo, 2018).

Cualquiera sea la modalidad de que se trate o el uso del término sin adjetivación alguna, una participación eficaz debe ser libre (realizada voluntariamente, ya sea a modo individual o a través de sus colectivos y asociaciones), autónoma (no cooptadas o controladas de cualquier forma por la organización del Estado, en cuyo caso pierden autonomía y se convierten en instancias gubernamentales), sin exclusiones (ninguna instancia puede abrogarse el derecho de vetar la incorporación de algún individuo, por la única razón de pertenecer a un grupo determinado).

En el caso particular de los planes de ordenamiento territorial, la intervención de los ciudadanos correspondería, a nuestro juicio, al concepto de 'participación social' en los términos de una planificación participativa de todos los actores sociales, directamente o a través de sus representantes, en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y control de los planes.

La participación entendida como un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de diferentes actores en la definición de su destino colectivo. Esta interacción involucra relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan relaciones humanas y que tienen una incidencia relativa según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los involucrados en la interacción (INAFED, 2007, citado por Méndez y Delgado, 2010). Esta es una definición bastante genérica en la que entran componentes sociales y políticos, con énfasis en la parte social, pero involucrando las relaciones de poder existentes en todo grupo social.

El tema de participación social y el papel relevante que debe jugar en procesos planificados, entre los cuales se destaca la ordenación territorial, cobra cada día mayor vigencia en las posibilidades de éxito de políticas públicas dirigidas al logro de un desarrollo sostenible y del bienestar de las

comunidades, aunque su valor en políticas públicas pierde contenido en la medida que sea entendida más como instrumento para legitimar posiciones de poder que un instrumento para alcanzar fines públicos y de transformación social.

En consecuencia, resulta un aspecto a ser problematizado y estudiado en busca de posibles acciones que permitan comprender mejor la relación entre los distintos actores que intervienen en el proceso de los proyectos institucionales, para ampliar su participación en la operatividad, gestión y planificación de los proyectos estatales.

Hoy día la participación social se perfila como elemento básico para el planteamiento y puesta en práctica de las políticas de Estado; permite transmitir las necesidades reales de la población, a efectos de generar las políticas pertinentes, por parte de los entes públicos, los cuales bajo entornos aceptables de gobernanza, intentan satisfacer los planteamientos expresados.

Las políticas públicas se articulan intersectorialmente generando sinergias e impactos de unas políticas sobre otras, que facilitan el proceso de planificación; se articulan también territorialmente entre los niveles de la administración central, intermedio y local, buscando soluciones adaptadas al territorio para abordar retos del desarrollo y requieren la participación ciudadana, entendida como motor de transformación en el bienestar social, económico, ambiental, territorial, lo cual debe conducir a que se produzcan cambios en las relaciones de poder dominantes (Méndez y Delgado, 2010).

La nueva arquitectura de las políticas públicas, y su materialización para el desarrollo de los territorios, se fundamenta en la participación social, en los diferentes niveles señalados. El empoderamiento de los actores sociales y su intervención en el andamiaje institucional, favorecen el accionar de la gobernanza en la búsqueda de un futuro territorial que, entre otros, también responda a la prevención y tratamiento de los riesgos siconaturales, con un manejo adecuado de los recursos naturales, para preservar la continuidad del potencial natural (Méndez, 2017).

En la utilización del poder la gobernanza actúa como un proceso de toma de decisiones y consenso de prioridades al convertir determinadas necesidades de la población en políticas públicas, por tanto requiere acción y compromiso de actores institucionales, técnicos, públicos y privados, para atenuar las asimetrías de poder en la gestión de territorios: participación social y gobernanza constituyen así un binomio indisoluble para encarar los procesos de ordenación territorial

Esto justifica la importancia creciente que han adquirido los temas de gobernanza y participación social en la formulación de políticas públicas territoriales, entre las que destaca la ordenación territorial y el control de riesgos siconaturales como temas fundamentales involucrados tanto en los objetivos de desarrollo sostenible, previstos en la Agenda 2030, como en el tema de consecuencias del cambio climático.

En el ámbito de las políticas públicas el territorio puede ser visto y comprendido como una nueva unidad de referencia y mediación de las acciones del Estado y el enfoque de desarrollo territorial un modo de acción que valora atributos políticos y culturales de las comunidades y sus actores (Schneider y Peyré, 2006).

Siguiendo a Castoriadis (1997) se trata entonces de un proceso de generación de autonomía y construcción de un proyecto colectivo que es la única forma posible para la realización de la emancipación. Así, todo proceso de desarrollo tendrá inexorablemente un sentido para la sociedad.

2. Participación y gobernanza en la noción de propósito de planes de ordenamiento

La ordenación del territorio es una política del Estado, un proceso de planificación y gestión que busca conocer, controlar y administrar la ocupación y usos del territorio, la localización de las actividades económicas, la organización de la red de centros urbanos y del medio rural, así como la cobertura de infraestructura de equipamiento y servicios, en un todo acorde con el manejo de los recursos naturales y la prevención de riesgos ambientales en procura de lograr los objetivos del desarrollo integral y sostenible (Méndez, 2002).

Asimismo, ordenación del territorio y gestión ambiental pueden ser vistas como una proyección geográfica sostenible de la sociedad y las comunidades para el buen vivir. En lenguaje coloquial significa 'colocar cada cosa en su lugar, en un ambiente sano y pulcro, seguro y confortable'.

La ordenación del territorio y gestión ambiental es una política del Estado y proceso de planificación que se expresa en conocimiento, directrices, objetivos y acciones con la finalidad de organizar de manera deliberada el territorio y ámbitos territoriales donde se desenvuelve la sociedad y las comunidades, con responsabilidad ambiental, acorde con la continuidad del potencial natural, la prevención de los riesgos socionaturales y en consideración del cambio climático (Méndez, 2022).

Los planes son los instrumentos fundamentales del ordenamiento territorial y pueden ser formulados para diferentes ámbitos espaciales, desde el nacional hasta el local, pasando por planes especiales, urbanos y rurales. En todo caso, se parte de la adopción de un propósito de desarrollo, de un estilo y modelo que de alguna manera constituye la estructura que acogerá la secuencia de momentos de elaboración del plan de ordenamiento.

Los procesos de planificación, entre los cuales el ordenamiento territorial ocupa un lugar destacado, tienen como objetivo el desarrollo sostenible, el cual apuesta por el progreso social, el equilibrio medio ambiental y el crecimiento económico: fomenta un nivel de calidad de vida adecuado y equitativo a través del desarrollo de personas, comunidades y culturas, vela por la protección y uso racional de los recursos naturales e impulsa la generación de una riqueza equitativa sin perjudicar los recursos y condiciones naturales.

Dentro de los requerimientos fundamentales para llevar adelante los procesos de ordenación del territorio y de gestión ambiental la participación social es determinante; se constituye en un instrumento clave para alcanzar una visión lo más objetiva posible, en especial si se logra involucrar el mayor y diverso número de actores sociales.

En los enfoques actuales surge el del desarrollo territorial integrado, en el que el

territorio pasa de ser un mero soporte y es interpretado como un recurso en sí mismo. Del mismo modo, tan novedoso concepto se construye sobre cinco aspectos fundamentales, a saber:

1. Competitividad económica;
2. Conocimiento y capacidad de aprender;
3. Bienestar y cohesión social;
4. Gobernanza y participación;
5. Sostenibilidad ambiental.

Mascareño, citando un trabajo de la CEPAL (2017), señala que hay una tendencia a considerar que el planeta Tierra toma "el carácter de territorio único y que, en consecuencia, las capacidades de acción de las sociedades territoriales deberán reorientarse hacia una cabal comprensión del nuevo escenario del territorio, para lo cual conviene que todo esfuerzo se encuentre alineado con las agendas globales: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos del Desarrollo Sustentable y las propuestas de Hábitat III." (Mascareño, 2018: 419).

Así, aparecen nuevos elementos a incorporar en los enfoques sobre el desarrollo territorial. De manera tal que será necesario pensar en las opciones multiescalares que bien podrían ir desde lo planetario, hasta abarcar al lugar, con la expectativa de alcanzar niveles de producción, de distribución de la riqueza que permitan acceder a niveles de calidad de vida aceptables. Todo esto bajo el entendido de que el espacio geográfico puede mantener simultáneamente distintas formas de apropiación y ocupación del territorio, dependiendo de los patrones de interacción, relación, jerarquía y organización en sus diferentes escalas y procesos sociohistóricos, lo que obliga a repensar los modos y sistemas a largo plazo. Desde luego, atendiendo las posibilidades de intervenir dichos sistemas con base en la incertidumbre ante cambios y tendencias globales donde la consideración de escenarios y visiones amplias se constituye en una necesidad prioritaria.

La introducción de la multiescalaridad en la comprensión del desarrollo territorial representa la búsqueda de una visión más amplia, que reconozca la complejidad del problema y la necesidad de considerar simultáneamente las múltiples relaciones y papeles de las escalas geográficas en la

explicación del desarrollo territorial y de sus políticas.

En estas condiciones, no basta con una teoría del desarrollo, con diagnósticos ni estrategias si, al mismo tiempo, no se resuelven de forma práctica y concreta los desafíos de articular al Estado y la Sociedad Civil, conjugar los sectores, poner en sintonía los niveles de gobierno y hacer una adecuada gestión de los distintos horizontes de tiempo con los que los diferentes actores guían sus acciones.

El enfoque territorial surge como una oportunidad de construir gobernanza a partir de la consideración del gran espectro de recursos puestos en juego en cada proceso de desarrollo, en una sinergia activa entre lo material y lo intangible. Es por ello que en clave territorial, ya no resultará viable construir políticas de manera aislada. En esta sintonía, el dialogo público (real) demandará de interacción, de mucho trabajo y compromiso, de actores preparados (jerarquías que quieran compartir y escuchar pero también actores que quieran participar) y de un nivel de apertura y madurez institucional elevada (Centeno *et al.*, 2019).

En este marco se valoriza la concepción del desarrollo local donde cobra importancia la endogeneidad de las iniciativas de desarrollo y la participación y gestión de las comunidades locales. Todo ello, bajo el entendido de que en los lugares está contenida la cotidianidad en toda su amplitud. Precisamente, allí radica el origen de sus rasgos de identidad con todas sus posibles interconexiones. De esa manera, trasciende su condición de ser parte de las tradiciones y de los imaginarios construidos.

De esta manera, los territorios locales adquieren un mayor rol protagónico como ámbitos específicos de desarrollo. *"Dado que el Estado se encuentra atravesado por lógicas diversas, emerge una nueva geografía política, caracterizada por la conformación simultánea de un espacio único y múltiples territorios (...) Lo local expresa nuevas dimensiones territoriales ya no sólo nacionales ante lo global, sino fundamentalmente subnacionales, regionales, incluso urbanas. Cada lugar, cada territorio, tiene una combinación de variables únicas, que le otorga singularidad"*, señala Madoery (2008: 61-62).

En opinión de Madoery (2008), el territorio local es un espacio cargado de sentido para quienes lo habitan, lo transforman, lo viven, le incorporan ritos, costumbres, valores, creencias. Es una entidad significativa, con cultura localizada en el tiempo y en el espacio, un espacio de construcción política. No es algo que está por fuera de los sujetos sino que es un sistema de acción social intencional, un espacio de construcción social. Es el resultado de un proceso de construcción, consecuencia de los procesos de acumulación, de dominación material y simbólica, de la calidad institucional, de la organización de los actores locales, de su estrategia para afrontar desafíos y oportunidades y de los fenómenos de aprendizaje colectivo.

3. Una línea de desarrollo en consenso

La formulación de planes de ordenamiento se debe iniciar con un diagnóstico participativo en el cual las instituciones se comprometen a enfatizar aspectos de naturaleza ambiental, con la intención de profundizar la comprensión de los problemas ambientales que atañen a la sociedad,

Asumiendo que los procesos de ordenamiento territorial deben apoyarse en la participación real, efectiva y eficiente, de quienes hacen uso del territorio, para así poder generar tanto conocimientos, como cambios de conducta y actitud de quienes participan en la propuesta dirigida a la construcción social de un territorio, ambientalmente sostenible.

Estas políticas públicas, entendidas como las acciones de gobierno propuestas con objetivos de interés público que surgen de un proceso de diagnóstico y análisis de problemas específicos, resultarán más apropiadas y efectivas en la medida que obedezcan a la consideración integral de las ventajas y oportunidades, potencialidades y limitaciones de los recursos para su aprovechamiento. Desde luego, el apoyo de la opinión participativa y una gobernanza apropiada, aseguran un diagnóstico fehaciente de la realidad: ¿quiénes podrían señalar de mejor manera las limitaciones y problemas que aquellos que los han vivido día a día? Y, acaso también por su experiencia cotidiana ¿estarían en mayor capacidad de reconocer potencialidades no aprovechadas? En todo caso, proporcionarían

una información que, conjugada con la opinión técnica institucional, se traduce en un diagnóstico participativo eficaz.

En los diferentes momentos de elaboración del plan se prosigue bajo la consideración de la participación comunitaria y, en la visión a futuro diseñada, los técnicos deben aprovechar para seguir insistiendo en los problemas ambientales y las opciones de solución o mitigación, siempre en beneficio de las comunidades y de las generaciones futuras, con el apoyo de las estrategias y de la formación que adicionalmente aporte la educación ambiental.

Tratándose de ordenamiento territorial se hace necesario diagnosticar las características y conflictos de ocupación y usos del territorio, de la localización de actividades económicas, la forma en que se desenvuelven (capacidades y mecanismos de resolución institucional en sus diferentes escalas locales, nacional, regionales e internacionales). El relevamiento de carencias y suficiencias de la infraestructura y equipamiento, las condiciones de accesibilidad, en fin las características de la estructura socioterritorial y el comportamiento de procesos y configuración del territorio que conforman el marco de actuación acorde con la línea de desarrollo que ya se empieza a consensuar en el diagnóstico con base en las ventajas, limitaciones, potencialidades y oportunidades detectadas en el mismo.

Alrededor de estos elementos se pueden construir criterios que asomen modos de ordenamiento en torno a la capacidad de la organización social para procesarlos en su conjunto. Así como razones que conduzcan a crear y procesar las principales visiones y consensos que permitan transformar realidades en oportunidades, y en nuevas situaciones.

El desarrollo, entendido como un concepto fundamentalmente social, al lado de posibilidades, oportunidades y fortalezas, medidas desde las debilidades y amenazas que tienen incidencia sobre las realidades céntricas y periféricas, considera, entre las condiciones alrededor de las cuales se estructuran sus fundamentos teóricos, metodológicos y operacionales, todo lo que desde una visión compartida puede acopiar de cara a sus objetivos planteados (Boada y Delgado, 2022).

En resumen, se plantea un contexto que configura la correlación de voluntades ganadas al calor de consultas entre los distintos actores sociales, económicos y políticos de decidida participación, todo lo cual se traduce en la suscripción consensuada a una *Línea de Desarrollo*. De esta forma, la noción de propósito entendida como la necesaria coherencia y respuesta del ordenamiento territorial a objetivos concebidos como logros a alcanzar por ese proceso, supone una postura comprometida en términos de líneas de deseo en necesaria concordancia con la direccionalidad que se quiere imprimir a la sociedad y a su base de sustentación ecológica (Delgado y Méndez, 1996).

La línea de desarrollo implícita en esa noción de propósito responde a una ordenada articulación desde el momento organizacional, donde se inicia el acuerdo de los actores sociales, técnicos e institucionales para adoptar una vía de desarrollo, pasando por un momento estratégico, con el establecimiento de una visión compartida acorde con esa línea de desarrollo y las estrategias a abordar en función de las tareas hacia la cual se dirigirán las respuestas del plan de ordenamiento que se proponga. Finalmente, el momento funcional ocupa todo lo que envuelve la actividad propiamente responsable de darle curso a las acciones comprometidas por la *Línea de Desarrollo para su conversión en resultados* (Boada, y Delgado, 2022).

4. Hacia una visión compartida del desarrollo territorial

La Visión Compartida es la conjugación de esfuerzos de fuentes diferentes, pero de mancomunada motivación, capaces de articular razones, propuestas, proyectos y disposiciones en aras de una dirección funcional, tanto como de una organización fusionada alrededor de una *Línea de Desarrollo* debidamente construida.

En otras palabras, se puede interpretar a la Visión Compartida, como el interés de los habitantes de un lugar, por alcanzar logros en cuanto al desarrollo que se espera obtener en un tiempo determinado. Por consiguiente, es una imagen que se construye con la aspiración del colectivo por mejorar una situación en algún sector de la economía o de la sociedad

en general. Y que se levanta con el esfuerzo y voluntad de todos los actores sociales y las potencialidades del lugar. Ello, sustentado por el compromiso de todos, que va desde el momento de la concertación, de su formulación, hasta el del trabajo mancomunado. Este último permite darle concreción a las acciones pautadas.

Se entiende que los actores están dados por un sector público que se compromete con determinadas políticas públicas coherentes y apegadas a los propósitos acordados, con un buen gobierno que garantice la gobernanza y relaciones equilibradas y equitativas entre el sector público y el privado. Esta acción le imprimirá un impulso real al capital social, a las comunidades locales y, en general, a la sociedad civil. Igualmente, al entorno natural y cultural de los lugares.

De estas consideraciones se destacan dos elementos fundamentales en la articulación de los momentos situacionales mencionados: la participación y la gobernanza. Estos, básicos para la construcción de una Visión Compartida para el desarrollo en la concepción del ordenamiento territorial, el cual encuentra sus mayores oportunidades en el desarrollo local.

El tema de participación social y su interacción con los entes públicos para la generación de niveles adecuados de gobernanza, juega un papel relevante en procesos planificados. Es el caso del ordenamiento territorial, el cual alcanza cada día mayor vigencia en sus posibilidades de éxito como política pública enmarcada en el objetivo del desarrollo sostenible y bienestar de las comunidades.

Las políticas públicas se articulan intersectorialmente generando sinergias e impactos de unas políticas sobre otras, que facilitan el proceso de planificación. Se vinculan también territorialmente entre los niveles central, intermedio y local de la administración pública, buscando soluciones adaptadas al territorio para abordar retos del desarrollo. Además, se requiere de la participación ciudadana, entendida como motor de transformación en el bienestar social, económico, ambiental, territorial, lo cual debería conducir a que se produzcan cambios en las relaciones de poder dominantes (Méndez y Delgado, 2010).

Esa nueva arquitectura de las políticas públicas y su materialización para lograr el desarrollo de los territorios se fundamenta en la participación social en cuanto a los diferentes niveles señalados. El empoderamiento de los actores sociales y su intervención en el andamiaje institucional, favorecen el accionar de la gobernanza en la búsqueda de un futuro territorial que responda a mejores oportunidades para el desarrollo, una viabilidad económica con un manejo adecuado de los recursos naturales, para preservar la permanencia del potencial natural (Méndez, 2017).

Así es como el desarrollo sostenible toma significancia, en especial porque apuesta por el progreso social, el equilibrio medio ambiental y el crecimiento económico: fomenta un nivel de calidad de vida adecuado y equitativo a través del desarrollo de personas, comunidades y culturas, vela por la protección y uso racional de los recursos naturales e impulsa la generación de una riqueza equitativa sin perjudicar los recursos y condiciones naturales.

Todo lo cual pasa a justificar la importancia creciente que han adquirido los temas de gobernanza y participación social en la formulación de políticas territoriales públicas, dirigidas a gestionar el territorio para armonizar la ocupación, usos y actividades económicas del hombre con el aprovechamiento de los recursos naturales y sus potencialidades en la búsqueda del bienestar económico y social de la población

De hecho, la gobernanza requiere el ejercicio de una participación social efectiva, en su tarea de convertir necesidades humanas en políticas públicas, creando sinergias de desarrollo de actividades con la interacción de actores estratégicos: institucionales, privados y sociedad civil. Fortalecer la gobernanza sería fortalecer la cohesión territorial y en consecuencia las aptitudes territoriales para el desarrollo, con miras a regularizar las asimetrías de poder (Mazurek, 2009).

5. La propuesta de ordenamiento territorial y la gestión del plan

La sociedad que hace vida en los territorios tiene entre sus objetivos el empoderamiento de los actores locales y su articulación con actores institucionales en condiciones de una

gobernanza adecuada, para intervenir en la formulación de acciones que permitan vislumbrar una imagen compartida del territorio, en beneficio de la población que allí habita y de su entorno natural.

Se proponen acciones y normas para implementar respuestas en búsqueda de solución a los problemas territoriales, para aprovechar las potencialidades de los recursos naturales, y para prevenir los riesgos naturales, a fin de alcanzar condiciones en la estructura y dinámica socioterritorial, en los procesos y configuración del territorio, en su infraestructura y equipamiento, capaces de servir de marco adecuado para el desarrollo sostenible que se aspira promover. Una propuesta exitosa en este sentido se deriva de una participación eficaz con una interacción adecuada con actores institucionales y gubernamentales que se traducen en una gobernanza ligada a la dotación de instrumentos de carácter administrativo, como garantes de la vigencia, pertinencia y permanencia del ordenamiento territorial (Delgado, y Méndez, 1996).

La participación tiene un valor estratégico que enriquece el proceso social, a través del fortalecimiento del mismo, por cuanto la sociedad interviene en la toma de decisiones, legitimando y haciendo más pertinentes y efectivos los planes de ordenación del territorio.

La participación es a la vez, un medio y un objetivo democrático, que reconoce el derecho de intervención de todos los ciudadanos, produce conocimientos, nuevas modalidades de acción y persigue fines igualitarios para la sociedad.

La participación promueve y hace valer en su interacción con los actores institucionales, la identidad cultural, el sentido de pertenencia territorial y la consolidación de los valores de solidaridad, respeto a la diversidad de opiniones y trabajo mancomunado.

En ese contexto, la importancia de la participación, compromiso social y corresponsabilidad dentro de la gestión de planes de ordenamiento territorial como esencia de la gobernanza, pasa a ser muy relevante.

6. A manera de conclusión

Al llegar a este punto se torna necesario realizar una reflexión concluyente sobre los aspectos centrales de este trabajo:

- ✓ El ordenamiento territorial constituye un instrumento de oportunidades para el desarrollo, en tanto su operatividad permite dinamizar social y económicamente la realidad considerada y puede constituirse en un factor de diversificación de la estructura productiva de un territorio.
- ✓ El ordenamiento territorial encuentra en la participación y la gobernanza las herramientas fundamentales para una gestión exitosa hacia la línea de desarrollo planteada.
- ✓ Si bien pareciera que los elementos de participación y gobernanza operan en su mejor contexto y facilidad de aplicación a nivel local, el ordenamiento territorial puede tener alcance nacional, regional, metropolitano. En todo caso, los planes formulados para ámbitos espaciales menores deben atender los lineamientos establecidos en los planes de mayor jerarquía espacial.
- ✓ Las estrategias asumidas en el plan de ordenamiento se abordan en función de las tareas que habrá de requerir la línea de desarrollo consensuada, hasta darle curso a las acciones comprometidas con esa línea de desarrollo para su funcionalidad y conversión en resultados.

A partir de las consideraciones anteriores se desprende que existe una natural necesidad de conocer, a un nivel y a una escala determinada, la caracterización de los lugares sobre los cuales se pretende formular un plan de ordenamiento territorial.

Se reconoce la importancia de los estudios geográficos, como base diagnóstico, para planificar el ordenamiento de un territorio, en especial porque permiten determinar aquellos rasgos cuya espacialidad es inobjetable. Esta actividad es un instrumento para conocer los recursos y atractivos, así como sus potencialidades y las opciones posibles para alcanzar una visión a futuro previamente consensuada, en acuerdos con la institucionalidad y la labor técnica.

En un plan de ordenamiento se proponen acciones y se implementan respuestas para la solución de problemas territoriales, a fin de alcanzar condiciones en la estructura y dinámica socioterritorial, en los procesos y configuración del territorio, en su infraestructura y equipamiento, capaces de servir de marco adecuado para el desarrollo sostenible que se aspira promover.

Todo el proceso se apunala en la participación social y la gobernanza, como elementos claves de esta política pública dirigida al logro de un desarrollo sostenible y del bienestar de las comunidades. Esos elementos claves le otorgan viabilidad sociopolítica al proceso de ordenamiento del territorio, porque en la medida en que la población se sienta involucrada y protagónica, con capacidad de influir en las decisiones de acción, en esa misma medida la práctica social reflejará la materialización y expresión de las acciones o proyectos sobre el cuerpo territorial (Delgado de Bravo, 2018).

7. Referencias citadas

- BOADA, C. y M. T. DELGADO. 2022. "Geoturismo, una opción para el desarrollo". En: M. MORILLO, (Ed.), *Sistema Turístico: Tendencias y Perspectivas*. Cap. 6, pp. 149-173. Colección Textos Universitarios: Ciencias Sociales y Humanidades. Sello Editorial Publicaciones del Vicerrectorado Académico, Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.
- CASTORIADIS, C. 1997. "El imaginario social instituyente". *Zona erógena*, 35: 1-9. Disponible en: <http://www.educ.ar>. [Consulta: diciembre, 2014].
- CENTENO, M.; IACOVINO, R. y R. BONATTI. 2019. "Políticas públicas con enfoque territorial: estrategias para el impulso del desarrollo endógeno y la gobernanza multi-escalar en la ruralidad argentina". En: L. M. CUERVO y M. del P. DÉLANO (eds.), *Planificación multiescalar, regional y local*. Volumen I, serie Seminarios y Conferencias, N° 91 (LC/TS.2019/53). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.
- DELGADO, M. T. 2018. Participación social en ordenamiento territorial y gestión de riesgos siconaturales. *Jornadas de celebración del 42 aniversario del postgrado del IGCRN*, (Abril). Facultad de Cs. Forestales y Ambientales, Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.
- DELGADO, M. T. y E. MÉNDEZ V. 1996. *Planificación Territorial: medio Ambiente y Calidad de Vida*. CDCHT Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO y DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED). 2007. Disponible en: <http://www.elocal.gob.mx>. [Consulta: mayo, 2015].
- MADOERY, O. 2008. *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM Edita San Martín. Disponible en: https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4923/resource_files/.
- MASCAREÑO, C. 2018. "Teorías del desarrollo territorial: postulados y prácticas Alusión a Latinoamérica y Venezuela". En: C. MASCAREÑO (ed.), *Nuevas visiones sobre el desarrollo*. CENDES-ILDIS-Friedrich Ebert Stiftung. Caracas, Venezuela.

- MAZUREK, H. 2009. Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión. En: H. MAZUREK (ed.), *Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina*. 25 Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Etudes Andinos. Lima, Perú.
- MÉNDEZ, J. y M. T. DELGADO. 2010. "La participación social en la formulación de planes de ordenamiento territorial". *Revista Ecodiseño y Sostenibilidad*, 2.
- MÉNDEZ, J. 2017. *Territorialidad y gobernabilidad en la gestión local de la ordenación del territorio y su desarrollo. Un caso venezolano*. Universidad de Zaragoza. Geografía y Ordenación del Territorio. Directores: Hernández, M. L. y Pueyo, Á. Tesis Doctoral. Repositorio de la Universidad de Zaragoza – Zaguán. Disponible en: <http://zaguan.unizar.es>.
- MÉNDEZ, E. 2022. Ordenación del territorio y gestión ambiental. Proyección geográfica sostenible de la sociedad y las comunidades vivenciales. *TALLER: Ordenación del Territorio y Gestión Ambiental. Proyección Geográfica Sostenible de la Sociedad*. Escuela de Geografía, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- MÉNDEZ, E. 2002. *La planificación del desarrollo: Entre ilusiones y frustraciones (Los enfoques tradicional o normativo y estratégico situacional)*. Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- MERINO, M. 1996. *La participación ciudadana en la democracia*. Ilpes, CEPAL. Quito, Ecuador.
- SCHNEIDER, S. e I. PEYRÉ. 2006. "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales". En: M. MANZANAL, M.; G. NEIMAN y M. LATTUADA (Org.), *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*, pp. 71-102. Ed. Ciccus. Buenos Aires, Argentina.

Lugar y fecha de finalización del artículo:
Mérida, Venezuela; febrero, 2023