

PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL ESTADO COJEDES A NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTADAL

(Management perception Plan for Ordination of Cojedes State territory at public administration level)

Iraida Vivas¹, Monika Stenstrom², Víctor V. Vivas³ y Leonardo Méndez⁴

¹ Grupo de Creación Intelectual sobre Desarrollo Sustentable del Programa de Ingeniería, Arquitectura y Tecnología.

UNELLEZ-San Carlos, Cojedes. yayavivas@gmail.com

² Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (INFACES) “Dr. Manuel Pocaterra Jimenez”. UC-Valencia, Carabobo. infaces@uc.edu.ve, monika.stenstrom@gmail.com

³ Programa de Ingeniería, Arquitectura y Tecnología. UNELLEZ-San Carlos, Cojedes. viviss8@hotmail.com

⁴ Consultor Ambiental de la Unidad de Prestación de Servicios y Proyectos Forestales, Geográficos, Agropecuarios y Ambientales (UFORGA). ULA-Mérida. jlmenendez11@gmail.com

Recibido: 08/01/17 -Aceptado: 20/03/17

RESUMEN

La dinámica de la organización socio-territorial, como elemento del desarrollo sustentable, hace de la ordenación del territorio una política transversal e intersectorial sostenida por un proceso de gestión pública, que requiere una construcción conjunta de capacidades e interacciones en la acción de actores, organizaciones e instituciones (González *et al*, 2013; Pauta, 2014). El Plan Estatal de Ordenación del Territorio constituye un instrumento de esta gestión (Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio ([LOPOT], 1983) que amerita la efectividad institucional en su implementación. Esta investigación tuvo como objetivo generar la percepción de la gestión del Plan de Ordenación Territorial del Estado Cojedes (POTEC) en la administración estatal, con el fin de que sus resultados contribuyan a una gestión territorial eficaz y eficiente. Se abordó bajo el enfoque cualitativo de tipo hermenéutico, fundamentado en la realización de 19 entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Gobernación del Estado Cojedes. Se concluyó, a partir de las visiones de los informantes, que el POTEC tiene escasa importancia en la gestión del gobierno de Cojedes, dado que el mismo no constituye un documento central que guíe ni preceda la acción gubernamental en las áreas que poseen evidente expresión territorial.

Palabras clave: Percepción, Gestión Pública, Plan Estatal de Ordenación del Territorio, administración estatal.

SUMMARY

The dynamics of socio-territorial organization, as an element of sustainable development, makes territorial planning a transversal and intersectoral policy supported by a process of public management, which requires a joint construction of capacities and interactions in the action of actors, organizations and institutions (González *et al*, 2013, Pauta, 2014). The State Plan for Land Management is an instrument of this management (Organic Law for Land Management ([LOPOT], 1983) that merits institutional effectiveness in its implementation. This research aimed to generate the perception of the management of the Plan of Ordination of the territory of the State Cojedes (POTEC) in the state administration, so that their results contribute to effective and efficient territorial management. It was approached under the qualitative approach of a hermeneutical type, based on the realization of 19 semi-structured interviews with civil servants. It was concluded from the views of the informants that the POTEC has little importance in the management of the Cojedes government, since it is not a central document that guides or precedes government action in the areas that have obvious territorial expression.

Keywords: Perception, Public Management, State Planning Plan, State Administration.

INTRODUCCIÓN

Un Plan de Ordenación del Territorio es una de las herramientas de la política territorial del Estado (Méndez, 1999), cuya gestión está orientada a alcanzar la utilización racional del territorio y la calidad ambiental de un espacio geográfico determinado (LOPOT, 1983), de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable (Constitución de República Bolivariana de Venezuela ([CRBV], 1999). Por tanto, la gestión pública de este plan busca la efectividad institucional en su implementación para alcanzar los objetivos del proceso de ordenación territorial (Massiris, 2005; Méndez, 2005). En este contexto, el Plan de Ordenación del Territorio del Estado Cojedes (POTEC) orienta las acciones y actividades a desarrollar por los organismos y entes públicos estatales en materia territorial (MPPA, 2011). Sin embargo, en este estudio sólo se considera a la Gobernación del Estado Cojedes, dado que es el ente contralor del proceso de ordenamiento en la entidad, con la asesoría técnica de la Dirección Estatal del Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas (MINEA). Sobre la base de lo expuesto, el sentido de esta investigación no persigue fiscalizar ni evaluar el desempeño de la Gobernación en esta materia, sino en generar una información confiable y de utilidad para la toma de decisiones en gestión territorial.

METODOLOGÍA

Esta investigación sigue el enfoque cualitativo (Martínez, 2009; Vegas 2013; Hernández, 2013) de tipo hermenéutico, para lo cual se utilizó el método

inductivo del paradigma interpretativo (Gadamer, 1998; Rivas y Briceño, 2012), a partir de la información provista por la aplicación de entrevistas a funcionarios adscritos a varias dependencias de la Gobernación del Estado Cojedes relacionadas con el proceso de ordenación del territorio que se describen en la Ley Orgánica que lo rige, cuyos resultados permitieron identificar la significación de la gestión del POTEC en el logro de los objetivos de gobierno de ese ente del Estado venezolano. Los objetivos y acciones del POTEC relevantes en la investigación generaron temas que orientaron la formulación de las entrevistas semiestructuradas (Hernández, 2010) aplicadas a 19 informantes clave en sus ambientes naturales y cotidianos de trabajo, cuyas preguntas abarcaron los procesos de organización, participación, coordinación, ejecución y control de las acciones propias del ordenamiento territorial, los cuales se constituyeron en categorías pre-establecidas y luego confirmadas (Martínez, 2009). A través de un análisis de contenido (Schettini y Costazza, 2015) de las narrativas de los informantes, se pudo identificar aspectos inherentes a estos procesos para cada tema considerado, comparando y vinculando las narrativas por categorías y agrupando y sistematizando los patrones en las visiones expresadas. Sobre la base de lo anterior, se generó la percepción de la gestión del POTEC.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Las visiones expresadas por los informantes pueden organizarse en tres grandes bloques, los cuales se relacionan con: a) la formulación de la política estatal de ordenación del territorio, b) el

control de la gestión del POTEC; y, c) aspectos sectoriales relacionados con la ordenación del territorio. De conformidad con estos grandes núcleos de análisis, se obtuvo una primera impresión respecto a la significación que posee el POTEC en la gestión de la Gobernación del Estado Cojedes, el cual refleja inicialmente que el mismo no constituye un documento central que guíe ni preceda la acción gubernamental en las áreas que poseen evidente expresión territorial.

Del análisis de las entrevistas realizadas destaca que en la Gobernación no existe una dependencia claramente diferenciada encargada de definir y concretar la *política de ordenación del territorio* a seguir en la entidad. Ello se refleja en la inexistencia de organización técnica concordante con ese propósito, en la nula participación de las organizaciones del Poder Popular en dicho cometido, en la escasa coordinación con los restantes entes competentes del estado (salvo en contadas ocasiones con el MINEA), en la baja importancia asignada al POTEC para definir y programar las acciones de gobierno en materia territorial (salvo en lo referente a la gestión de riesgos siconaturales) y en el muy débil control ejercido sobre las acciones con incidencia territorial de los particulares y otros entes públicos. Respecto al *control de la gestión del POTEC*, los funcionarios entrevistados concordaron en considerar que este Plan tuvo su momento, aunque algunos estiman que debe ser tomado en cuenta nuevamente, debido a que se trató de un documento utilizado para apoyar las jornadas de los

gobiernos de calle y la realización de mesas de trabajo en los municipios, con el fin de determinar las necesidades de la población, principalmente en materia de infraestructura y promoción de actividades económicas. Sin embargo, una vez establecidas tales necesidades, el POTEC no se empleó nuevamente. Dado que la acción del gobierno regional se ha concentrado en las Misiones Sociales, se considera que el POTEC no da respuesta a lo que se requiere para asegurar el éxito de las mismas y por ello no se utiliza. En consecuencia, el control y seguimiento de las acciones gubernamentales con incidencia territorial se orienta a determinar el grado y ritmo de cumplimiento de las exigencias realizadas por el Ejecutivo Nacional en cuanto al avance logrado con la ejecución de las referidas misiones.

Los *aspectos sectoriales* relacionados con la ordenación del territorio corresponden a la gestión de riesgos siconaturales, consolidación de la agricultura e integración con la agroindustria, conformación de espacios productivos por el Poder Popular, aprovechamiento del potencial turístico y minero de la entidad, equipamiento y servicios públicos e infraestructura social. En cuanto a la *gestión de los riesgos siconaturales* en la geografía regional, los resultados de las entrevistas muestran que se trata del aspecto sectorial mejor situado en el contexto de la gestión de materias propias del ordenamiento territorial en el estado Cojedes, a pesar de enfrentar varias debilidades como producto de las restricciones presupuestarias que enfrenta el país.

Cuenta con un nivel de organización relativamente adecuado, por cuanto dispone de un plan de acción expresamente formulado para atender los riesgos socionaturales que por diversas causas enfrenta la entidad (sujeto a varios procedimientos de seguimiento y control), a los cuales se agregan riesgos de otro carácter vinculados a la ocurrencia de siniestros (incendios), accidentes y emergencias sanitarias y de salud. La gestión de este aspecto sectorial incluye la participación del Poder Popular a través de los programas y jornadas de capacitación impartidos en diversas comunidades a los fines de preparar a la población para enfrentar diversos riesgos, así como la necesaria coordinación de acciones entre la Gobernación, las Alcaldías y los entes centralizados y descentralizados del Ejecutivo Nacional.

Respecto a la *gestión de la agricultura y su integración con la agroindustria*, actividades con extensos impactos territoriales, los resultados de las entrevistas muestran que se trata de un aspecto sectorial en el que el POTEC no posee mayor incidencia para guiar la acción de gobierno, dado que se trabaja bajo los lineamientos de las Misiones Sociales y las nuevas estructuras de organización del Poder Popular (principalmente comunas, consejos comunales y los CLAP). A pesar de la alta importancia asignada en esta materia al cumplimiento de las directrices emanadas del Ejecutivo Nacional, la acción gubernamental en la entidad se ha enfrentado a varias dificultades surgidas como resultado de la ejecución de acciones que no fueron planificadas apropiadamente, así

como del escaso seguimiento y control ejercido sobre tales acciones. Contrariamente a lo que supone la gestión territorial, en el estado Cojedes la *conformación de espacios socioproductivos por el Poder Popular* no constituye una actividad cuya organización esté apoyada en un proceso de planificación previo, sino en el acatamiento unánime del gobierno regional a las directrices impartidas por el Ejecutivo Nacional, que son frecuentemente modificadas, así como en la activa participación de grupos comunitarios que gestionan diversos proyectos elaborados por su propia cuenta y con cronogramas de actividades ya establecidos. No obstante, dichos proyectos son evaluados por la dependencia correspondiente de la Gobernación a los fines de determinar su real factibilidad técnica, política y social para asegurar su éxito.

Por su parte, el *aprovechamiento del potencial turístico y minero* del estado Cojedes, dos actividades con claras y fuertes implicaciones territoriales, cuenta aparentemente con opiniones muy favorables entre los entrevistados del despacho correspondiente de la Gobernación como actividades de gran interés para el desarrollo de la entidad. En tal sentido, los entrevistados declararon que se estaba trabajando activamente en la conformación de un frente turístico en el estado, lo que implica la preparación de algún documento de soporte que, lamentablemente, no se pudo constatar en físico. Respecto al aprovechamiento de los minerales no metálicos, Cojedes cuenta con un ente regional organizado bajo la figura de instituto que en la actualidad se dedica al registro de hierros,

elaboración de cadenas titulativas de las explotaciones y control de las mismas en coordinación con el MINEA, en función de las directrices contenidas en el POTEC. No obstante, adolece de algunas fallas de importancia que no solamente se derivan de las limitaciones presupuestarias que enfrentan todos los órganos de la administración pública en la actualidad, sino también del déficit de personal calificado, pues sus miembros mayoritariamente no son especialistas de la actividad minera.

De acuerdo con los resultados de las entrevistas, el sector correspondiente a **equipamiento y servicios públicos** se caracteriza por haber asumido competencias complementarias al Ejecutivo Nacional, en áreas en las cuales se han alcanzado algunos logros considerados importantes a pesar de enfrentarse a serias restricciones presupuestarias. Sin embargo, al igual que ocurre en los otros sectores analizados, las principales fallas se relacionan con una débil planificación que vaya más allá de la preparación de los Programas Operativos Anuales (POA) y que facilite el seguimiento y control de resultados. Finalmente, respecto a la **infraestructura social** (que engloba áreas de trabajo como salud, deportes, cultura y educación), en ella se aglutinan siete instituciones que han asumido competencias complementarias a las del Ejecutivo Nacional, aun cuando los entrevistados estimaron que el nivel de organización y planificación que se lleva a cabo en las mismas es escaso, a pesar de que se trata de un sector en el que se ha logrado una intensa

participación del Poder Popular. No obstante, insistieron en que se están adelantando acciones de control a los fines de mejorar la eficiencia de la gestión gubernamental en estas áreas de trabajo.

CONCLUSIONES

Los resultados de esta investigación conllevan a considerar, inicialmente, que en la Gobernación del Estado Cojedes no existe la gestión de una política territorial claramente definida y formulada que oriente sus acciones en las diversas zonas de la geografía de la entidad, en razón por lo cual se abandonó el POTEC como herramienta auxiliar de apoyo a los fines de asegurar la utilización racional del territorio y la calidad ambiental, binomio imprescindible del desarrollo sustentable.

AGRADECIMIENTOS

Al personal de la Gobernación del Estado Bolivariano de Cojedes que voluntariamente aportó material documental y el sentir de su experiencia cotidiana. Igualmente, al INFACES de la Universidad de Carabobo por la asesoría brindada durante la realización de la pasantía doctoral de donde emergió el presente artículo, y al Geog. Julio Mora por sus conocimientos y acertadas opiniones en todo el desarrollo de esta investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gadamer, Hans-Georg. 1998. Verdad y Método II. Ediciones Sígueme. Salamanca, España. 429 pp.
- González J., García R., Ramírez J. y Castañeda T. 2013. La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. Cuadernos de Desarrollo Rural 10(72): 243-265.

- Hernández, A. 2013. Metodología cualitativa y su importancia en el análisis de políticas públicas. Redpol Estado, Gobierno y Políticas Públicas. 8:1-17.
- Hernández, R., Collado C. y Baptista P. 2010. Metodología de la Investigación. McGraw Hill. México D.F, México. 613 pp.
- Lanfont, A. 2014. Epistemología de la Ordenación del Territorio. Enfoque geopolítico. Tesis Doctoral. Universidad del País Vasco, España. 616 pp.
- Martínez, M. 2009. Epistemología y Metodología Cualitativa en las Ciencias Sociales. Editorial Trillas. México D.F., México. 336 pp.
- Massiris, A. 2005. Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja. 122 pp.
- Méndez, E. 1999. Planificación y Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible. Centro Interamericano de Desarrollo e Investigación Ambiental y Territorial. Mérida, Venezuela. 131 pp.
- Méndez, E. 2005. Ordenación del Territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial. Centro Interamericano de Desarrollo e Investigación Ambiental y Territorial. Mérida, Venezuela. 130 pp.
- Ministerio del Poder Popular para el Ambiente [MPPA]. 2011. Plan de Ordenación del Territorio del Estado Cojedes. [Datos en CD]. Disponible en Dirección Estatal Cojedes.
- Pauta, F. 2014. Modelo para la Gestión de la Ordenación Territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Madrid, España. 564 pp.
- Rivas Y. y Briceño J. 2012. La Hermenéutica: Sus orígenes, evolución y lo que representa en este convulsionado período. Revista Academia XI (23):224-233.
- Schettini P. y Costazza I. 2015. Análisis de datos cualitativos en la investigación social. Procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa. Universidad de La Plata, Argentina. 119 pp.
- Vegas, H. 2013. Investigación cualitativa para el abordaje de la gestión pública local. Observatorio Laboral Revista Venezolana 6(11):79-95.
- Venezuela (1983). Ley Orgánica para la Ordenación Territorial. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 3.238 (Extraordinaria). Caracas, Agosto 11
- Venezuela (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 36.860. Caracas, Diciembre 30