

República Bolivariana de Venezuela

Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio

Organic Law for Land use Planning Design and Management

Gaceta Oficial N° 38279 de fecha 2 de septiembre de 2005.

LEY Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio

Incluye:
Reforma Gaceta Oficial N° 38.279
del 23 de Septiembre de 2005

* Gaceta Oficial N°. 38.264
del 2 de Septiembre de 2005



La nueva Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio (LOPGOT) se nos presenta como un esfuerzo por integrar el contenido de dos leyes anteriores y dos conceptos de significados no siempre precisos. En el primer caso se trata de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983 y de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987. En el segundo, se intenta reunir los conceptos de planificación y gestión en torno al proceso de ordenación del territorio.

Esta reseña no pretende examinar los once títulos y los ciento noventa artículos de la Ley, sino revisar algunos de los conceptos centrales que fundamentan su contenido y que, a nuestro juicio, no actualizan cabalmente la integración que se aspira, pues da la impresión de que los legisladores no recogieron la sustancia de las discusiones que, desde la década de 1980, han envuelto los debates teóricos y metodológicos sobre la construcción de las territorialidades.

De hecho, el concepto de territorio que se adopta es meramente constitucional, el espacio sobre el cual se ejerce la soberanía y que genera derechos territoriales: el territorio nacional *Es el espacio continental e insular, lacustre, fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales; el suelo y el subsuelo de éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo, y las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República* (Art. 4).

Entendemos que la Ley, dada su propia naturaleza, debe apreciar el territorio como objeto de políticas públicas, especialmente cuando viene posicionándose como factor estratégico de primer orden para la sociedad, bien como patrimonio identitario o bien como recurso para el desarrollo sostenible. Por tanto, no es un espacio neutro, estático, absoluto, sino configurado u organizado de alguna manera por un conjunto de instituciones, actores y procesos. Sin embargo, la LOGOT extiende un concepto de orde-

nación del territorio omnicompreensivo, pero de escaso lugar para acomodar las estrategias de los actores territoriales:

A los efectos de esta Ley, se entiende por Ordenación del Territorio a la política de Estado, dirigida a la promoción y regulación de la ocupación y uso del territorio nacional, a la localización y organización de la red de centros poblados de base urbana y rural, las actividades económicas y sociales de la población y la cobertura del equipamiento de infraestructuras de servicios, en armonía con el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la prevención de riesgos naturales, en función de la protección y valoración del ambiente, a fin de lograr los objetivos del desarrollo sustentable, crear las condiciones favorables a la recepción del gasto público y la orientación de la inversión privada como parte integral de la planificación económica y social de la Nación (Art. 2).

Si bien es cierto que en muchas ocasiones las definiciones tienden a constreñir la riqueza de una idea, también lo es que en otras ocasiones lucen excesivas porque remarcan redundancias, como ocurre en este caso con la ocupación y uso del territorio y su lista de componentes derivados y relacionados. Pero no es la ausencia de una definición compacta y operativa lo más importante, sino la debilidad que se observa en la Ley para incorporar explícitamente a los constructores de los territorios, los que -como la geografía, la economía y la sociología han demostrado- son los responsables de las acciones de producción, circulación, habitación, recreación y conservación, esto

es, de las intervenciones que ordenan o desordenan, construyen o destruyen los territorios.

La integración conceptual de la planificación y la gestión territorial queda plasmada de la siguiente forma:

A los efectos de esta Ley, se entiende por planificación y gestión de la ordenación del territorio al proceso de naturaleza política, técnica y administrativa, dirigido a sistematizar la programación, evaluación, seguimiento y control de la ordenación del territorio, la cual forma parte del proceso de desarrollo sustentable del país, por lo que todas las actividades que se realicen a tal efecto, deberán estar sujetas a las normas que regulan el Sistema Nacional de Planificación, y servirá de base espacial para los planes de desarrollo económico y social y los demás planes legalmente establecidos (Art. 3).

Como su nombre lo indica planificar es, en sentido estricto, elaborar un plan según una visión de futuro que se considera deseable o al menos posible, en tanto que gestión (del inglés management) puede también traducirse como administración, gerencia o dirección. Por tanto, lo que se gerencia son los programas, proyectos y acciones previstos en los planes de ordenación territorial (nacionales, regionales, estatales y municipales). Se supone, entonces, que la gestión institucional de la ordenación del territorio tiene como principal cometido orientar, coordinar, regular y evaluar las intervenciones de los actores sociales en el territorio (públicos y privados, colectivos e individuales).

En virtud de que estas intervenciones son generadoras de conflictos socioterritoriales y socioambientales, la gestión de los procesos de ordenación acude cada vez más a los instrumentos previsivos, participativos y de negociación y cada vez menos a los instrumentos sancionatorios y de control. Sin embargo, son estos últimos los únicos formalizados en la LOPGOT, pese a la importancia que se le otorga a la participación ciudadana en la Ley y a la demostrada ineficiencia de estos instrumentos en materia ambiental y territorial.

Por otra parte, la Ley contempla un sistema de planes de ordenación bajo competencias nacionales, estatales y municipales (Art.15), que necesariamente exigen unos mecanismos institucionales de coordinación. Este requisito parece cubrirse mediante la actuación de comisiones jerárquicas de ordenación territorial durante las fases de elaboración de los planes, pero en los procesos de gestión no aparecen instancias de coordinación. Aún más grave, la Ley tiende a confundir las tareas de gestión, sólo con las facultades de control de los planes, asignadas a instituciones o autoridades individualizadas. Incluso, los procedimientos administrativos aprobatorios o negatorios de las 'constancias de uso conforme' pareciese que fuesen la misión fundamental de la gestión territorial.

El desarrollo territorial del Estado solicita una visión compartida, un 'ponerse de acuerdo' tanto entre los niveles de autoridad como entre los actores involucrados. Desde esta óptica, la gestión territorial expresa la capacidad de

las instituciones públicas para concertar acuerdos y compromisos entre los niveles de competencia y los actores territoriales, según la visión o territorio-objetivo de un plan lógicamente consensuado. En razón de ello, actualmente la ordenación del territorio puede ser considerada como un sistema emergente de gobernanza multinivel y multiactoral que privilegia las trayectorias estratégicas, sobre las normativas, en los procesos de planificación y gestión de los territorios. Por el contrario, la LOPGOT es un instrumento más de planificación que de gestión y más de planificación normativa que de planificación estratégica. Es precisamente esta condición la que pueda frustrar una verdadera participación de la ciudadanía o de los representantes comunitarios en el ordenamiento de sus ámbitos territoriales de vida.

Finalmente, la Ley trata los espacios subnacionales como territorios de réplica jerárquica del plan nacional. El asunto de la escala es meramente dimensional, siendo pocos los márgenes de ordenación para iniciativas regionales, estatales y municipales. Los territorios locales quedan bastante limitados para diseñar instrumentos territoriales propios con altas cargas de originalidad, que les permita valorizar de distintas maneras sus recursos endógenos. Los llamados planes sectoriales de ordenación del territorio, por ejemplo, (planes de desarrollo rural y agrícola, turísticos, industriales, de aprovechamiento de recursos...) deberán estar sujetos al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de

Ordenación del Territorio y otros Planes de Ordenación del Territorio (Art.32). Otro tanto ocurre con los planes de ordenación de las conurbaciones y áreas metropolitanas, en virtud que los planes de ordenación urbanísticos están bajo la jurisdicción nacional (Art. 61). En pocas palabras, la excesiva dependencia de las instancias nacionales hace que los espacios territoriales locales encuentren más dificultades para desarrollar sus marcas culturales, recursos claves y sus propias estrategias de desarrollo endógeno, a contrapelo de los nuevos conceptos que están generando cambios en los objetivos del desarrollo territorial y en las políticas públicas de ordenamiento y gestión de los territorios y sus recursos. Bien vale la pena revisar estos conceptos a objeto de actualizar las normas que regulan las relaciones de la sociedad y sus entornos de existencia.

José J. Rojas-López
Universidad de Los Andes
Escuela de Geografía
Mérida-Venezuela
joserl_46@cantv.net