

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL COMPONENTE PARTICIPATIVO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL, BASADA EN EL DESARROLLO DE UNA VISIÓN COMÚN

Versión preliminar, enero 2001

Nathalie Beaulieu, n.beaulie@cgjar.org, Jaime Jaramillo, j.jaramillo@cgjar.org, Grégoire Leclerc, g.leclerc@cgjar.org¹, Sonia Pabón, Doris Gomez, Carlos Arturo Quirós

1. Introducción

En el marco de la ley 388 de 1997 y su decreto reglamentario, el 879 del 13 de mayo de 1998, se exige que el ordenamiento territorial (OT) se desarrolle bajo un amplio proceso de participación ciudadana. El decreto mencionado, además de definir las etapas del ordenamiento territorial, y el contenido de los documentos y mapas que deben ser producidos dice:² “...las administraciones municipales, distritales y metropolitanas fomentarán la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la participación de sus ciudadanos y sus instituciones.”.

El presente documento tiene como objetivo proponer una metodología para que tanto los procesos de participación como de concertación se lleven a cabo. No obstante lo anterior, las administraciones municipales están libres de escoger los métodos que usarán.

La metodología propuesta tiene la ventaja de iniciar el proceso de OT con la participación ciudadana en vez de simplemente pedir su aprobación, como se produce frecuentemente. El diagnóstico se ve acelerado por que han sido formuladas claramente, por la población y sus organizaciones, las condiciones deseadas y la percepción de las condiciones actuales. Los datos que se deben recoger son los que se necesitan para apoyar la confrontación de las condiciones actuales y las deseadas, evitando una recolección excesiva y ciega de datos a partir de la cual es muy difícil sacar conclusiones.

Se propone la realización de 3 etapas como parte de la etapa preliminar del Ordenamiento Territorial. Éstas son:

- ?? La escogencia de los grupos de interés en el municipio
- ?? La realización de un taller de planificación participativa con cada uno de estos grupos de interés por separado
- ?? La realización de un taller de planificación participativa reuniendo un representante de cada grupo de interés

El decreto 879 describe 5 etapas para desarrollar los planes de ordenamiento territorial: la etapa preliminar, el diagnóstico, la formulación, los instrumentos de implementación y el seguimiento. Existe una sexta etapa no definida explícitamente como tal: la revisión de los planes.

¹ Basados en experiencias anteriores del CIAT en procesos de planificación.

² Artículo 4, Decreto 879/98.

Aunque los talleres descritos en este documento se realizarán en la etapa preliminar del plan, se contemplarán todas las etapas del OT. En las etapas posteriores del OT, las personas encargadas de la preparación de los documentos y mapas se apoyarán sobre lo que se ha desarrollado en los talleres con respecto a todas estas etapas. Ellos deberán recoger y sistematizar los datos necesarios para apoyar las percepciones locales y explicar las tendencias y brechas entre las condiciones actuales y las deseadas; formular el diagnóstico en un documento técnico, ajustar las metas establecidas en función de factores limitantes como la capacidad de uso de las tierras y la disponibilidad de recursos; obtener el compromiso oficial de los diferentes actores; definir programas, proyectos y normas; consolidar estos componentes en un documento técnico de soporte con sus planos respectivos; y elaborar un acuerdo municipal por medio del cual se adopte el plan.

La primer serie de talleres será enfocada hacia el desarrollo de cada grupo en particular. Abarcará un nivel de detalle tal vez más grande de lo que se requiere para el OT municipal, por que representan un proceso de planificación a escala mayor (más detallada, más local). Sin embargo, estos ejercicios permitirán a cada grupo de interés progresar en su propia planificación, y apropiarse del componente que les corresponde en el proceso de OT municipal. La administración municipal podrá darse cuenta de las acciones planificadas por los grupos y de las acciones que los grupos esperan de ella, de los niveles administrativos superiores o de otros socios.

El taller final, que reunirá representantes de cada grupo de interés, será enfocado hacia el desarrollo del municipio como tal.

2. Escogencia de los grupos de interés

Es importante involucrar a todos los grupos que componen el municipio. Entre otros, podemos mencionar:

- ?? Las juntas de acción comunal de los barrios y las veredas.
- ?? Los gremios (asociaciones de productores, asociaciones de comerciantes, asociaciones hoteleras y de restaurantes, asociaciones de industriales, etc).
- ?? Las industrias que no son asociadas y las empresas extractivas de recursos naturales (empresas mineras, forestales).
- ?? Las empresas públicas y las privadas ofreciendo servicios públicos (salud, energía, agua, recolección de basuras, etc.)
- ?? Las ONGs locales.
- ?? La alcaldía.

Si las personas encargadas de coordinar el proceso del OT no pueden ellas mismas conducir un taller con cada uno de estos grupos, es posible capacitar un líder en cada grupo (por ejemplo el presidente de la junta de acción comunal) para realizar los primeros talleres y preparar un informe.

3. Talleres de planificación participativa por grupos de interés

Es aconsejable tener por lo menos dos moderadores, para permitir apuntar todas las inquietudes planteadas por la comunidad. Pueden provenir de la UMATA, la alcaldía, la secretaría de agricultura, la gobernación, las universidades, etc. Si no hay disponibilidad de tales personas, el taller puede también ser moderado por un líder del grupo de interés, por ejemplo el presidente de la junta de acción comunal. Sin embargo, es importante que los

moderadores guarden objetividad en el establecimiento de las acciones a tomar y las prioridades, para garantizar que estas representan las necesidades colectivas. El papel del moderador es crucial; él (o ella) debe saber escuchar a todos y dirigir el ejercicio. Más tarde en esta guía, daremos pautas útiles para cada etapa del taller.

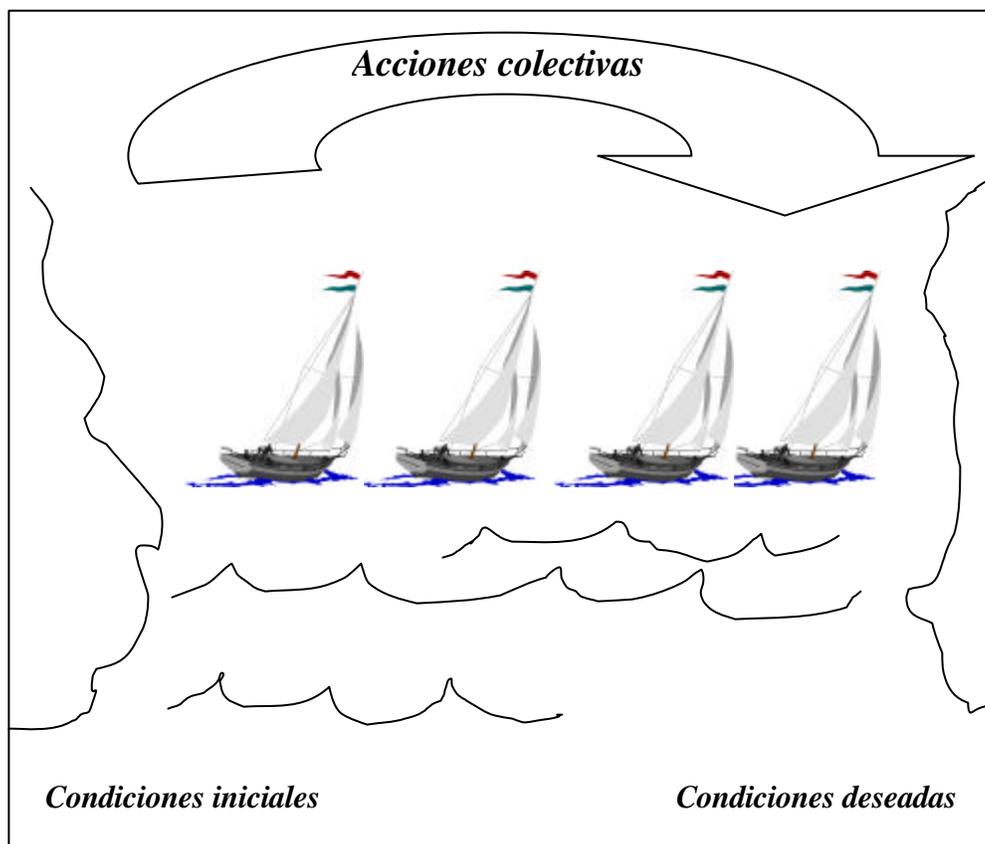
Los materiales requeridos son muy simples: se necesitan hojas de papelógrafo, ganchos, marcadores, y algunas copias de la descripción de la metodología. Opcionalmente, se pueden llevar documentos para consultar, mapas y refrigerios. Se recomienda llevar una cámara fotográfica para luego poder ilustrar los talleres en el informe.

La planificación del desarrollo se puede ver como la planificación de acciones colectivas para mejorar la calidad de vida de la población y la calidad del medio ambiente. Podríamos visualizar estas acciones colectivas como los medios para medir el progreso entre una situación inicial y una situación deseada. El impacto de las acciones, son los cambios en las condiciones locales hacia lo que se considera “mejor”.

Para este tipo de ejercicio, es necesario entonces establecer una visión común de lo que es la situación deseada, por que todos podemos tener conceptos diferentes de lo que es el desarrollo y de lo que es “bueno”. El hecho de tener diferentes interventores o socios en el desarrollo de una región o comunidad con objetivos diferentes, que pueden a veces ser conflictivos, complica también esta visión de la situación deseada. Sin embargo, ya que es necesario garantizar la prevalencia del bien común sobre el bien particular, se hace indispensable buscar estrategias que maximicen el bien colectivo sin perjudicar las ventajas individuales de cada socio, estrategias que solamente se pueden encontrar colectivamente.

Las acciones colectivas harán progresar la comunidad entre las condiciones iniciales y las deseadas que, en la siguiente figura, representamos como continentes. Los socios están viajando en barco en este trayecto entre los dos continentes, ojalá en la dirección del continente de las condiciones deseadas.

Figura 1: Conceptualización del trayecto entre las condiciones deseadas y las condiciones actuales



Para esta planificación y el seguimiento, proponemos las siguientes etapas, a realizar colectivamente:

1. Describir en forma general las condiciones deseadas.
2. Describir, en función de lo que se ha dicho en la etapa 1, las condiciones actuales (iniciales) y las tendencias que se observan en el uso de la tierra y en el desarrollo.
3. Comparar las condiciones actuales con las deseadas, para formular un diagnóstico: ¿Qué tan lejos estamos de las condiciones deseadas? Por qué es así? ¿Cuáles factores limitantes podemos controlar y cuáles no?.
4. Establecer cuales son las acciones que se deben tomar para alcanzar cada una de las condiciones deseadas: ¿Qué se podría hacer, y quién podría hacerlo? ¿Qué se podría pedir a niveles administrativos superiores, o a los socios que no están consultados en este momento?.
5. Priorizar las acciones a tomar, definir responsables y mecanismos para llegar a ellas. Priorizar también las asistencias o acciones a pedir a otros socios o a los niveles administrativos superiores.
6. Establecer metas para cada acción planificada, teniendo en cuenta las restricciones que se pueden presentar y los costos involucrados.
7. Definir indicadores para "monitorear" las acciones y comparar las condiciones actuales con las metas y con las condiciones iniciales
8. Definir criterios para reajustar periódicamente las metas de las acciones, en función del progreso y de factores externos

Es preferible tener acceso a un tablero ancho para poder colgar varias hojas de papelógrafo a la vez y visualizar juntos los apuntes de "condiciones deseadas", "condiciones actuales", "causas de la brecha" y "acciones a tomar". El taller puede durar de tres hasta 5 horas, dependiendo del nivel al cual se quiere llegar en la definición de las metas. En los talleres comunitarios, es importante que asista el mayor número de personas, incluyendo mujeres y jóvenes.

Para visualizar mejor el proceso, se apuntan las condiciones deseadas (etapa 1) en la hoja del papelógrafo que esté ubicada a la derecha, y las condiciones actuales en la hoja de la izquierda, como se indica en la figura 2. Luego se dibuja una flecha curva entre las dos hojas para indicar que queremos partir de las condiciones actuales y llegar a las deseadas. Las causas de la brecha y las acciones a tomar se apuntan entonces en la hoja que queda en el centro. Los apuntes correspondientes a las demás etapas se hacen agregando papeles en el espacio del centro.

A continuación se encuentran algunos comentarios y pautas con respecto a cada etapa:

- ?? Para la descripción de las condiciones deseadas, se puede disminuir el plazo imaginado hasta 5 años, en lugar de los 9 años de vigencia del plan. 5 años es suficiente para que puedan ocurrir muchos cambios positivos sin que parezca demasiado lejos. Es importante resaltar que los participantes no deben concentrarse en los problemas, sino más bien en la visión de como les gustaría ver su comunidad o grupo en 5 años, si todas las condiciones

fueran favorables. No hay que preguntarles “que es lo que quieren?”, sino más bien “como ven la comunidad de sus sueños en 5 años”. Se puede pedir a los participantes que empiecen sus frases con las palabras “yo veo”. Para facilitar la visualización, se les puede indicar que miren en una bola de cristal optimista, que piensen en lo que pedirían a un genio o a la virgen si se les apareciera, o en visualizar la comunidad que pedirían en una oración. Se apuntan los comentarios del grupo, a veces agrupando muchos comentarios similares en una misma afirmación. Es muy importante no tratar de explicar de una vez por qué las cosas no son así actualmente. Esto vendrá después, en la etapa 3.

- En esta primera etapa, en la descripción del “sueño”, es importante nombrar también las condiciones que ya se encuentran satisfactorias. Los moderadores deben orientar la discusión para que cubra todos los temas del OT:
 - Sistemas de comunicación entre áreas urbanas y rurales.
 - Calidad del medio ambiente, sistemas de reserva y protección.
 - Estado de los patrimonios culturales y arquitectónicos, sistemas de protección o restauración.
 - Áreas afectadas o amenazadas por inundaciones, incendios, erosión y contaminación.
 - Acceso a infraestructura y servicios públicos (salud, educación, transporte, vías, electricidad, agua, etc).
 - Uso de la tierra.
 - Sistemas de espacio público, acceso a infraestructuras de recreación.
 - Disposición de residuos sólidos y de aguas residuales.
 - Nivel de vida, bienestar, pobreza, empleo.
 - Tenencia de la tierra.
 - Actividades productivas y sistemas de comercialización.
- ?? Para la descripción de las condiciones actuales, se busca hacer afirmaciones que correspondan a cada una de las afirmaciones de las condiciones deseadas. Se pueden hacer afirmaciones generales, correspondiendo a las impresiones de los participantes.
- ?? Se separa una de las hojas del centro en 2 partes. En la mitad de arriba, se colocan las causas de la brecha que los participantes pueden controlar. En la parte de abajo se colocan las que no pueden controlar (por ejemplo el clima, el estado de la carretera, etc)
- ?? En la hoja restante, se colocan las acciones a tomar, arriba, y la asistencia o servicios que pedir, abajo.
- ?? Se priorizan las acciones a tomar y la asistencia a pedir y se vuelvan a copiar en una nueva hoja. Es importante resaltar que unas acciones dependerán de otras o de la asistencia que se puede prestar.
- ?? Establecer metas para cada acción planificada, tomando en cuenta las restricciones que se pueden presentar y los costos involucrados. Para la distribución del uso de la tierra, es preciso establecer metas iniciales, que serán luego ajustadas en función de las

restricciones biofísicas y socioeconómicas. Este reajuste se debe hacer durante el seguimiento, después del taller.

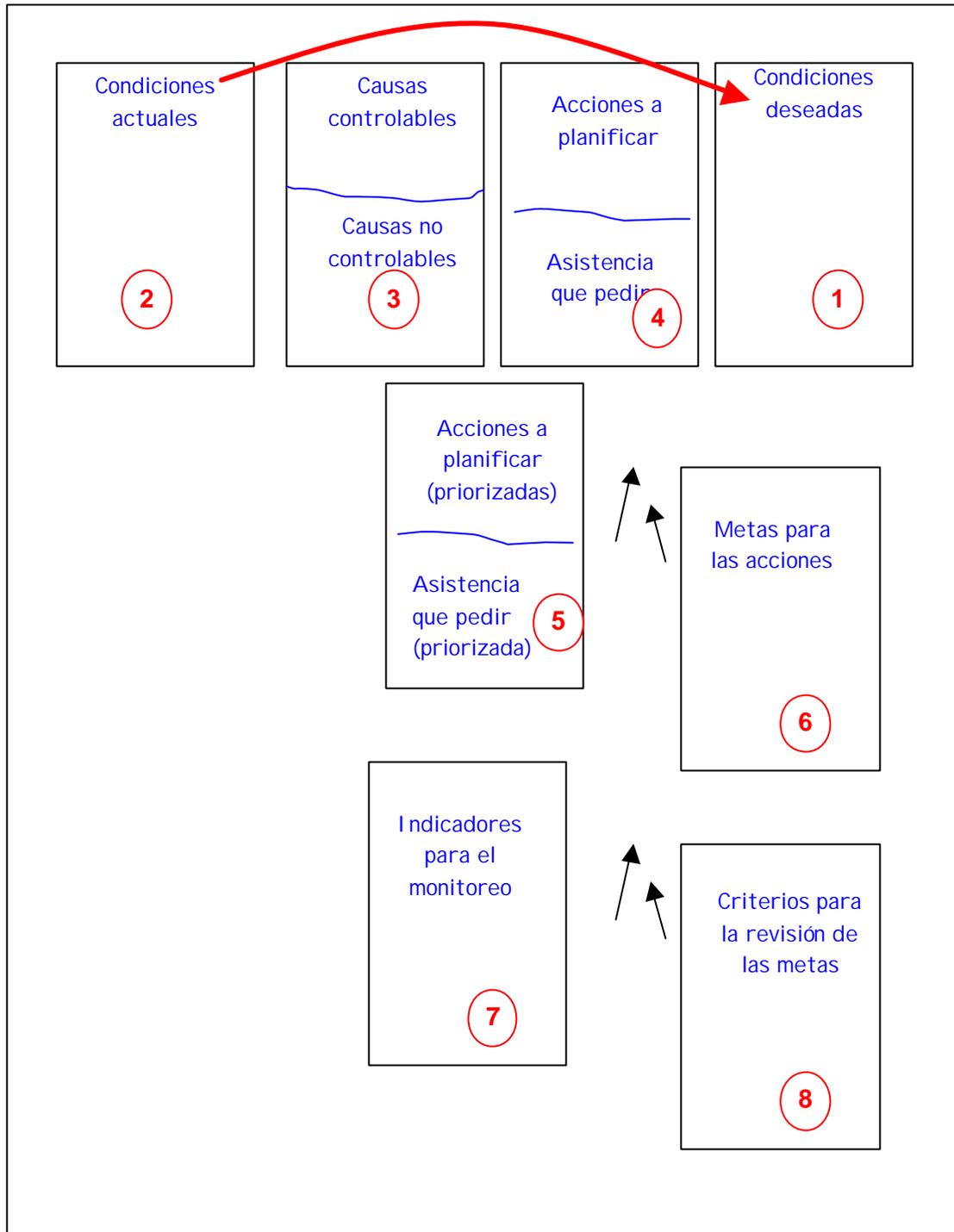
- ?? Para cada una de las acciones planificadas, definir indicadores (parámetros o datos que pueden ser usados para ver si las acciones se iniciaron, cual fue el progreso y que tan lejos están con respecto a la meta. Estos indicadores servirán luego para el seguimiento de la planificación.

Hay dos tipos de indicadores: los generales que describen la evolución de las condiciones (estos indicadores serán los mismos que se usaron para describir las condiciones actuales y deseadas, pero pueden ser refinados para expresar las condiciones más cuantitativa y precisamente) y los intermedios que describen las acciones que se han tomado, cómo otros han aprovechado de ellas y qué efecto han tenido sobre el entorno. Un ejemplo de indicador general sería "ingresos generados por la agricultura para la población rural". Indicadores intermedios podrían ser "Número de beneficiarios de la asistencia técnica rural, Aumento de la productividad de los campos gracias a esta asistencia" o "Número de hectáreas sembrados por las asociaciones de productores" o "Fecha de creación de una cooperativa de comercialización agrícola, Valores de las compras y ventas de la cooperativa".

- ?? Definir cuales serían las condiciones que harían cambiar sus metas (por ejemplo: "Si se construye la carretera entonces aumentaremos las actividades", o "Si se abre una planta productora de jugos, sembraremos frutales") o "Si después de dos años vemos que la supresión de las quemas no tiene ningún efecto sobre la regeneración del bosque, optaremos por un programa de reforestación"

??

Figura 2. Ubicación de los apuntes correspondientes a las distintas etapas de la metodología, ubicadas en las hojas de papelógrafo



Los moderadores de los talleres deben preparar un informe detallado, para lo cual pueden ayudarse de las siguientes tablas:

?? Tabla 1, sintetiza los resultados de las etapas 1 hasta 5.

?? Tabla 2, sintetiza los resultados de las etapas 6 y 7

?? Tabla 3, resultados de la etapa 8.

9. Talleres de planificación participativa agrupando diferentes grupos de interés

Este taller involucrará por lo menos un representante de cada grupo de interés y apuntará hacia el desarrollo de una visión común para todo el municipio. Durará entre dos o tres días. Antes de realizar las mismas 8 etapas previstas en la sección anterior, se realizará una armonización de los pedidos de los diferentes grupos y un análisis de conflictos actuales o posibles entre grupos de interés. También se desarrollarán escenarios del entorno, requisito establecido en el decreto 879 del 13 de mayo de 1998, para la etapa preliminar del OT.

Antes de realizar este taller, se aconseja que los coordinadores del proceso del OT en el municipio hagan una síntesis de los informes que se han preparado en los talleres con los grupos de interés por separado. Esta síntesis se puede mostrar después del ejercicio de visión realizado con todo el grupo.

El taller empezará con el llenado de la tabla 4, la armonización de los pedidos o “asistencias que pedir a otros grupos o niveles administrativos superiores” recopilados en la etapa 4 de los talleres de cada grupo de interés. Luego se hace el análisis de los conflictos posibles entre los grupos, llenando la tabla 5. Luego se vuelve a empezar el ejercicio que se hizo con cada grupo de interés, pero esta vez, desarrollando la visión deseada para todo el municipio. Se llenan las tablas 1 hasta 3. La tabla 2 formará la base de los programas y proyectos del plan. Los coordinadores del OT deben asegurar que las “posibles soluciones” de los conflictos deben ser el objeto de las “acciones a tomar” y de “metas” en las tablas 1 y 2.

De una cierta manera, la etapa 8 de la metodología (tabla 3) incluye la elaboración de escenarios. Pero enseguida presentamos un ejercicio interesante que puede ser hecho para resaltar las principales fuerzas externas al municipio y como lo afectan.

?? Se aconseja determinar 2 “fuerzas directrices” principales que determinan las condiciones del entorno.

?? Para escoger las fuerzas, se debe poner atención con respecto a las que más se repiten en una “lluvia de ideas”, en la cual la gente describa las situaciones más contrastantes que se le ocurran.

?? Se representan las fuerzas con ejes perpendiculares donde cada extremo representa una condición extrema.

?? Para cada combinación de fuerzas, discutir como sería más conveniente que se oriente el municipio.

?? Concertar sobre el escenario más deseable aunque no sea lo más probable.

?? Resaltar las tendencias actuales y considerar los escenarios más probables, contrastándolos con los deseados.

?? Para tomar en cuenta varias fuerzas, se puede repetir el ejercicio con otros factores; en un solo ejercicio se puede representar visualmente hasta 3 fuerzas (como un cubo o como un triángulo).

Figura 3: Ejemplo de representación de fuerzas directrices a partir de la cual se discute la estrategia que debería tomar el municipio en cada cuadrante

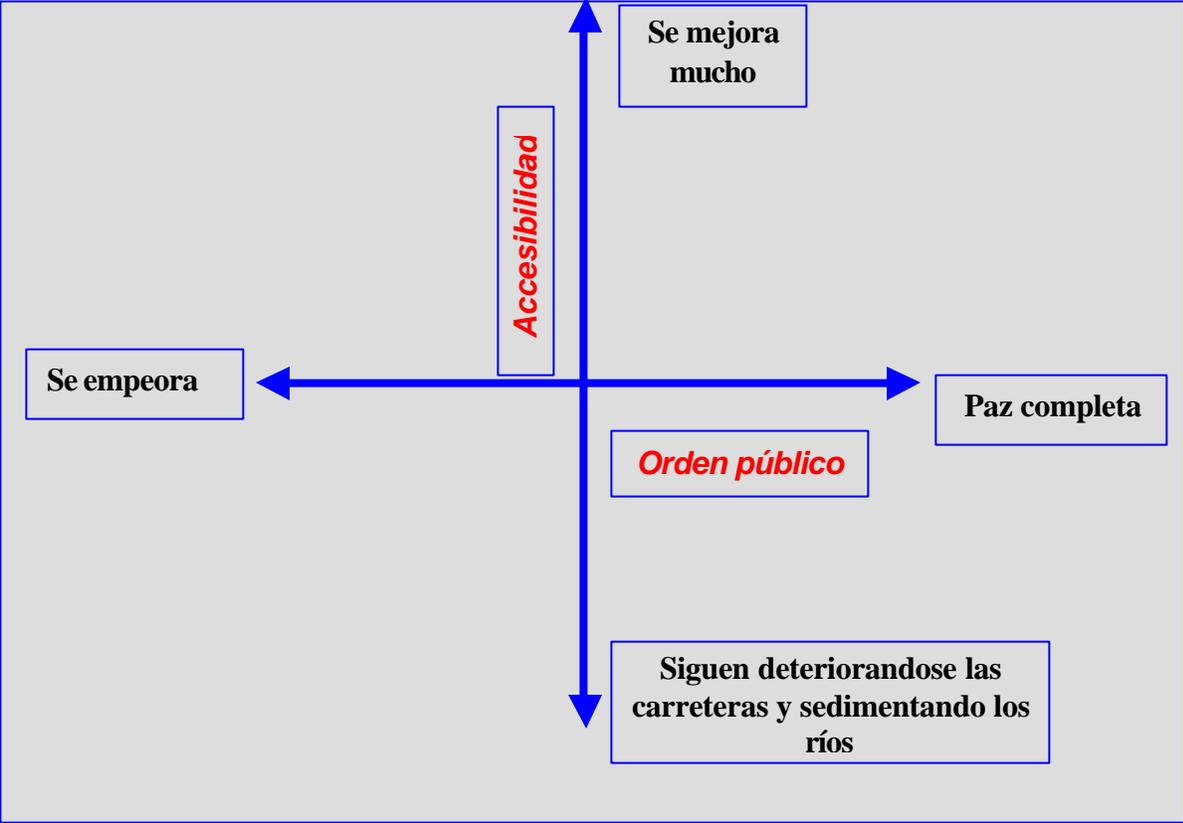


TABLA 1: SÍNTESIS DE LAS ETAPAS 1 A 5 DE LA METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN HACIA UNA VISIÓN COMÚN

CONDICIONES ACTUALES	CAUSAS DE LA BRECHA QUE PODEMOS CONTROLAR	LO QUE PODEMOS HACER (acciones priorizadas)	CONDICIONES DESEADAS (visión común a 5 años)
	CAUSAS DE LA BRECHA QUE NO PODEMOS CONTROLAR	AISTENCIA O ACCIONES A PEDIR A OTROS GRUPOS O NIVELES ADMINISTRATIVOS SUPERIORES (en orden de prioridad)	

TABLA 2: METAS PARA LAS ACCIONES E INDICADORES

ACCIÓN	METAS	PERSONAS E INSTITUCIONES RESPONSABLES	INDICADORES GENERALES (la condición que se quiere mejorar)	INDICADORES INTERMEDIOS (de las acciones, de sus efectos inmediatos y de como otros socios han aprovechado de ellas)

TABLA 3: CRITERIOS PARA LA REVISIÓN DE LAS METAS

SI SUCEDE...	ENTONCES ...

TABLA 4: ARMONIZACIÓN DE LOS PEDIDOS DE ASISTENCIA O ACCIONES

ACCION O ASISTENCIA	PEDIDA A	POR	Si la entidad solicitada está fuera del municipio, ¿es realista pensar que va a considerar el pedido?	Si la entidad está dentro del municipio, ¿está de acuerdo para comprometerse e integrar la acción en su plan?	Si no, explicar por que

TABLA 5: CONFLICTOS ACTUALES Y POTENCIALES ENTRE GRUPOS DE INTERÉS

	GRUPOS INVOLUCRADOS EN EL CONFLICTO	CAUSAS DEL CONFLICTO	CONSECUENCIAS DEL CONFLICTO	SOLUCIONES POSIBLES	ACCIONES A TOMAR	ASISTENCIA QUE PEDIR (a otros grupos de interés o niveles administrativos superiores)
CONFLICTOS ACTUALES						
CONFLICTOS POSIBLES						