

---

## ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA UNA ESTRATEGIA PARTICIPATIVA EN LA FORMULACIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL<sup>1</sup>

Por: Ebroul Huertas Gómez<sup>2</sup>

Estas reflexiones se dirigen a equipos asesores y ejecutores (técnicos y sociales) que trabajan en la elaboración y seguimiento de Planes de Ordenamiento Territorial. Su objeto es discutir bases conceptuales, metodológicas e instrumentales que sirvan para el diseño de estrategias participativas para un trabajo unificado, con la participación de la comunidad regional y los equipos locales de los municipios, tanto para los trabajos de campo como para la ejecución y preparación de talleres y mesas de trabajo temáticas y de concertación que confluyan en la conformación del Plan de Acción municipal y Regional para la ejecución y seguimiento de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.

Es necesario complementar estos aspectos conceptuales y operativos con los marcos normativos y los objetivos de la Ley 388 de 1997, que determina los lineamientos para los Planes de Ordenamiento. Esta estructura metodológica adapta, complementa y desarrolla en la formulación de planes de ordenamiento territoriales municipales, los "Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable aplicados a Microregiones y Cuencas" elaborados por Axel Dourojeami, CEPAL, Santiago de Chile, 1992, y se aplicó en la elaboración de Planes Básicos de Ordenamiento Territorial PBOT, (para municipios de 30000 a 100000 habitantes) en un contexto subregional, occidente antioqueño, Cuenca del Río Sucio.

### **BASES CONCEPTUALES**

El desarrollo humano equitativo y sustentable, según el Programa de las

---

<sup>1</sup> Presentado en el Curso Enfoques y metodologías sobre el hábitat. Publicado en Ensayos FORHUM. No. 15 (2000)

<sup>2</sup> Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, puede ser definido como *“el incremento de capacidades y opciones de las personas a través de la formación de Capital Social como medio para lograr la equidad y la satisfacción de las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer las futuras”*. Este desarrollo del “Capital Social” forma parte de las interacciones y relaciones entre los actores sociales, y cobra sentido en la medida que mejora las capacidades y las habilidades para la toma de decisiones y para el diseño de instituciones y marcos normativos de una democracia participativa, la cual se espera estimule la generación de confianzas y respetos por valores compartidos, incrementando las capacidades para la concertación de intereses entre los actores sociales del desarrollo, con la creación de redes sociales que tengan como objeto reducir los riesgos y potenciar las oportunidades de la población más vulnerable y de menores oportunidades para enfrentar los cambios, las crisis y el acumulado de riqueza.

En este contexto, formular un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), implica un proceso complejo de compatibilizar intereses en forma concertada para el **ordenamiento de los usos y dominios del territorio**, e incorpora conceptualmente la **dimensión ambiental en un paradigma de Desarrollo Sustentable** como utopía operativa. El Ordenamiento concertado, en el sentido práctico de las acciones o intervenciones, permite programar de manera diferente las actividades económicas, sociales, culturales y políticas para hacer compatibles las ofertas y las demandas de los recursos y servicios a corto, mediano y largo plazo, concertando con las necesidades e intereses sociales e individuales, pero también con la necesidad fundamental de conservación de la biosfera o entorno que contiene la vida humana y su desarrollo.

Las políticas sociales, económicas y ambientales de los Planes de Desarrollo Locales, departamentales y nacionales, deben articular la reflexión sobre el cómo y el por qué de los criterios del uso del territorio y cuáles son los impactos que sobre él tienen las diferentes prácticas sociales y culturales. Lo anterior, con el objeto de corregir situaciones negativas, detener los deterioros, recuperar recursos perdidos, evitar despilfarros y conflictos entre los actores sociales y prevenir los efectos de fenómenos y amenazas de origen natural y las situaciones de vulnerabilidad social que puedan ocasionar desastres.

Toda disposición o conformación del territorio es resultante de múltiples procesos culturales (socio económicos, políticos) y ambientales. Desafortunadamente la mayoría de los actuales resultados de conformación territorial son catastróficos y caóticos; se han impuesto inequitativamente, son fortuitos y no planificados ni controlados en forma concertada.

El ordenamiento concertado del uso del territorio, detecta y evita, o mitiga las consecuencias negativas de los objetivos de crecimiento económico,

demográfico y urbano, tanto para el medio ambiente como para los actores. Por ejemplo, puede racionalizar el recurso vital del agua, que es propiedad colectiva, eliminando los efectos de la contaminación y deforestación de cuencas y quebradas por usos inapropiados basados en criterios irracionales e irresponsables. La ordenación concertada del uso del territorio sirve para determinar si es posible alcanzar los objetivos de desarrollo humano, de equidad social, de crecimiento económico y de urbanización, sin causar daños irreversibles a la biosfera y al medio ambiente local, y sin provocar conflictos irresolubles entre los actores y usuarios, productores y consumidores, permitiendo que dichos objetivos se logren con el menor costo social, económico y financiero posible y con el mayor logro de bienestar social, individual y ambiental a largo plazo.

Parte fundamental del ordenamiento concertado del uso territorial, es **la identificación de conflictos ambientales y de sus causas**; conflictos derivados del crecimiento económico, urbano y demográfico e impuestos por las formas culturales de ocupación espacial del territorio y por los impactos de fenómenos naturales y antrópicos de riesgo, con potencialidades de generar desastres.

Para la identificación de estos conflictos ambientales y de los intereses que subyacen en la formulación de un POT, es necesario desarrollar estrategias participativas a nivel local y regional que involucren a todos los actores sociales pertinentes y que contemplen dos grandes niveles de trabajo que deben estar estrechamente articulados: Un **nivel técnico científico** y legal que aporte la racionalidad y lógica de los procesos económicos, productivos, usos del territorio, sus potencialidades, ventajas comparativas y restricciones, y un **nivel político social y cultural** que contemple la lógica de los intereses, fuerzas y poderes y que aporte prospectivamente una imagen posible de futuro concertado que dirija al POT. Ambos niveles implican la participación de diferentes lógicas y actores y el diseño de un proceso de trabajo concertado. Para el primer nivel se consolidan los equipos técnicos y sociales, cuyas metodologías de trabajo, diagnósticos y recomendaciones deben articularse, desde un principio, con el proceso político, cultural y social. Interacción de procesos que deben confluir en un Plan de acción concertado a nivel local y regional, dentro de un sistema de planificación y de gestión.

Por considerarla funcional y apropiada para este proceso se retoma como orientadora la conceptualización y el marco metodológico de Axel Dourojeami (ver documento citado anteriormente), que plantea que el **desarrollo sustentable** está en función de tres planos distintos, estando los objetivos de cada plano estrechamente articulados entre sí:

1. **Crecimiento económico**, que se concretiza en los Planes de Acción (“Procesos de Materialización de Acciones”), para la producción de bienes

y servicios.

**2. Equidad** (social, ambiental y económica), que se concreta en la concertación de los objetivos entre los actores sociales (“Transacción de actores”)

**3. Sustentabilidad ambiental**, que se daría en forma permanente en concordancia con los procesos de gestión ambiental y ejecución del POT, concertado en un plan de acción para el desarrollo sustentable municipal y regional (“Incorporación de la dimensión ambiental e integración de áreas temáticas”)

La gestión del Plan controlará la generación y contribuirá a la solución de los conflictos ambientales entre los actores que participan en el desarrollo y entre sus acciones y los ecosistemas que se impactan y transforman. Para ello, hay que definir los objetivos, de los tres planos citados anteriormente, **estructurándolos** en formas integradas de gestión para lograr alcanzarlos a través de la concertación, (“transacciones entre actores” con responsabilidades y capacidades de decisión en el ordenamiento del territorio); **estructurada** en Planes de Acción (“materialización de acciones”), con indicadores de gestión confiables y medibles. La incorporación permanente de las consideraciones ambientales y la integración de temas, disciplinas o áreas temáticas, (componente técnico científico) deben ser **estructuradas** también de acuerdo a los objetivos de cada uno de los tres planos.

Para armar la estructura analítica que articula los objetivos de los diferentes planos que integran el desarrollo sustentable, la metodología retomada de Axel propone realizar cuatro procesos en forma simultánea: **Materialización de Acciones, Transacciones de Actores, Incorporación de la Dimensión Ambiental, e Integración de Areas Temáticas y/o disciplinarias**, que se articulan para ser aplicados a los Planes de Ordenamiento Territorial, con la estrategia participativa en los dos niveles previstos, técnico-científico y político, cultural y social, entendidos como dos procesos paralelos integrados.

Tanto la formulación y el diagnóstico técnico por áreas metodológicas y temáticas según componentes del plan (general, urbano y rural), determinados por la Ley 388 como la Estrategia Participativa de concertación están estrechamente ligados en términos instrumentales por los talleres participativos (de prediagnóstico municipal, diagnóstico compartido regional y plan de acción), por las mesas de trabajo temáticas y de concertación que culminan con el plan de acción integrado al sistema municipal de planeación.

Para la transacción de actores se propone como un punto de partida, la definición desarrollo y cualificación de una imagen de futuro del municipio y de la subregión, en talleres participativos y mesas de trabajo temáticas y

de concertación, que a su vez actúan como instrumento educativo y socializador, dejando capacidad técnica instalada en los municipios, para desembocar en la consolidación del Sistema Municipal y/o Subregional de Planeación, que estará encargado de la ejecución, control y seguimiento del POT; que es conceptualizado como proceso en permanente construcción.

Para este caso, la secuencia inicial de los cuatro procesos de la estructura analítica estaría dada por la transacción entre los actores, que depende de sus aspiraciones de crecimiento económico, social y cultural. Aspiraciones éstas que se concertan en una imagen prospectiva de futuro posible, la que a su vez, direcciona la definición de las acciones y los procesos para su materialización (ver cuadro: Proceso de materialización de acciones). Dicha secuencia se inicia con la identificación de los actores claves para definir la imagen de futuro, la cual determina las acciones fundamentales y la identificación de los actores centrales responsables de las acciones. Las acciones son emprendidas de acuerdo a criterios motivados por intereses individuales y colectivos que a su vez determinarán las potencialidades, los problemas y los objetivos que hay que concertar y planificar, pero respondiendo paralelamente a los diagnósticos tecno científicos en los ámbitos compartidos de planeación.

Definidos los objetivos compartidos, se identifican las restricciones, se establecen las posibles soluciones a esas restricciones y se formulan las estrategias para encontrar esas soluciones; diseñando, implementando y ejecutando programas y proyectos concertados y compartidos con responsabilidades concretas, tiempos definidos y recursos acordados, asumidos por consenso en el plan de acción como documento de negociación.

Para este proceso de transacción de actores se diseña una serie de talleres municipales y regionales con reuniones preparatorias y mesas de trabajo municipales y regionales. Para el taller inicial de prediagnóstico o diagnóstico rápido del municipio, se diseña una ficha que debe diligenciarse previamente por los actores sociales, organizaciones, instituciones y expertos con el objeto de cualificar el encuentro de actores con sus intereses e imágenes de futuro, con las potencialidades y restricciones, y con los diagnósticos técnicos y científicos. Los resultados de los talleres de prediagnóstico municipal de cada uno de los municipios de la subregión, son los insumos básicos para el taller de diagnóstico compartido a nivel subregional.

El proceso participativo como instrumento educativo y operativo, además de cualificar actores y procesos municipales, y dejar capacidad instalada para el seguimiento y control del POT, permite elaborar los planes ajustados a las dinámicas de los actores. Con esta intención, la participación prevista contempla una secuencia articulada de tres ciclos de talleres; acompañados de mesas de trabajo temáticas y de

concertación, conformadas por los actores territoriales y expertos en los temas pertinentes.

- El primer ciclo es el taller de prediagnóstico municipal, que busca responder sobre el como se ve el municipio a si mismo y en relación con la subregión.
- El segundo ciclo es el taller de diagnóstico compartido, que jerarquiza las estrategias comunes fundamentales para el desarrollo de cada uno de los municipios, en interacción subregional.
- El tercer ciclo lo compone el taller del plan de acción, que define las formas concretas de actuación, los compromisos y los plazos pertinentes para el desarrollo y seguimiento del POT, a nivel de cada municipio y a nivel de la subregión.

El primer taller de prediagnóstico municipal busca articular a los diferentes actores del ordenamiento y regulación territorial en sus acciones concretas, con los procesos de gestión municipal y regional para iniciar un ciclo de análisis, síntesis y acuerdos en mesas de trabajo y concertación, que conduzcan tanto al diseño del POT como a la concreción del Plan de Acción para la implementación y seguimiento del mismo en cada uno de los municipios y en la subregión.

La ficha previa a los talleres está articulada al proceso metodológico del primer ciclo de talleres de prediagnóstico; sus contenidos son retomados en la dinámica de trabajo de grupo y forman parte de los asuntos a desarrollar por las mesas de trabajo que se desprenderán de la dinámica y de los acuerdos entre los actores participantes del taller.

En la elaboración de esta ficha, la colaboración de los diferentes actores sociales e institucionales es clave. Con ella se agiliza y cualifica la participación de cada actor fundamental en la elaboración e implementación del POT. La ficha es recogida en el taller y forma parte de las memorias del proceso. Así mismo, cada institución o actor puede anexarle los documentos que considere pertinentes para su complementación.

Para apoyar el diligenciamiento de la ficha de trabajo e información institucional, se retoma el cuadro de proceso de materialización de acciones, el cual es elaborado previamente a nivel individual, por cada actor o institución. Este cuadro es la estructura analítica y metodológica del taller y sobre él se trabaja para el prediagnóstico municipal y para el diagnóstico compartido a nivel regional. La ficha a ser completada, debe acompañarse de una explicación clara de la estrategia general para la participación en el POT y de los referentes generales de la ley 388 de 1997 y se debe hacer un seguimiento para su llenada.

El modelo de la ficha es el proceso de materialización de acciones, que cada institución y actor, de acuerdo a su visión o imagen de futuro municipal llena con lo que le compete y es de su responsabilidad. Es pertinente diseñar una ficha de información general de la institución, organización o experto, para organizar una base de datos, (que sirve para el desarrollo del Sistema Municipal de Planeación). Ésta debe contener: El nombre y el tipo de institución, (pública, privada, ciudadana o comunitaria), su nivel (Nacional, Departamental, Regional, Municipal), su representante legal o Director con dirección, teléfonos, fax, Apartado aéreo, E-mail, los nombres de los funcionarios participantes al taller y sus responsabilidades en la institución, los nombres de los funcionarios responsables de la llenada de la ficha de información para el taller y su cargo para determinar los niveles de responsabilidades y la capacidad de toma de decisiones, las principales funciones institucionales referidas al ordenamiento territorial y sus interacciones funcionales actuales al interior y con otras instituciones para el ordenamiento territorial, con la sugerencia de actores sociales a los cuales hay que identificar y caracterizar.

Cada institución o actor participante deberá, de acuerdo con su experiencia en el municipio y la región y en concordancia con los objetivos, funciones y competencias institucionales y desde su respectiva área de trabajo, definir **cuál sería la imagen posible de futuro municipal y de la subregión**, para el año en el cual termine la vigencia del POT que está establecido en tres períodos de alcaldía, (para este caso 9 años). De acuerdo con esa imagen definir, para lograrla, cuáles deberían ser las acciones centrales a emprender. Las imágenes de futuro municipal y regional determinan las acciones estratégicas para lograrla en los nueve años de vigencia del Plan. Con base en la anterior información, cada participante realiza un trabajo previo al taller llenando la ficha de materialización de acciones, que es el insumo básico para la elaboración del prediagnóstico municipal y el posterior diagnóstico compartido a nivel regional. En cada uno de estos talleres los equipos científicos y técnicos cualifican la reunión presentando sus desarrollos y diagnósticos.

Los contenidos de la información, su profundización y su estructuración, formarán parte de la estrategia general participativa, tanto para la formulación, la implementación y el seguimiento de los POT. Su desarrollo se continuará después del taller, en mesas de trabajo temáticas y de concertación y con la participación de expertos.

Con el objeto de orientar la participación en el diligenciamiento de las fichas, los POT deben responder a los requerimientos del contexto normativo de la LEY 388 de 1997, la cual establece objetivos, principios y fines generales que deben ser tenidos en cuenta, ellos son básicamente:

## OBJETIVOS (ARTÍCULO 1)

- Establecer los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
- Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios, se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.
- Promover la armoniosa concurrencia de la nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
- Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las que confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipal con la política urbana, así como los esfuerzos y recursos de las entidades del desarrollo de dicha política.

## PRINCIPIOS (ARTÍCULO 2)

El ordenamiento territorial se fundamenta en los siguientes principios :

- \* La función social y ecológica de la propiedad
- \* La prevalencia del interés general sobre el particular
- \* La distribución equitativa de las cargas y los beneficios

## FINES (ARTÍCULO 3) FUNCIÓN PÚBLICA DEL URBANISMO

El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines :

- \* Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
- \* Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común , procurando su utilización racional con la función social de la propiedad a la cual es inherente una función ecológica , buscando el

desarrollo sostenible

\* Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.

\* Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales

#### PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA (ARTÍCULO 4)

\* En ejercicio de actividades que conformar la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concentración entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

\* Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social, relacionados con el ordenamiento del territorio municipal teniendo en cuenta los principios de esta ley.

La ficha previa entregada a los actores del ordenamiento territorial, desarrolla el proceso de materialización de acciones y debe ser llenada teniendo presente los elementos normativos de la Ley 388, sus decretos reglamentarios y la imagen a futuro municipal y regional solicitada para esta ficha, desarrollándola a partir de las funciones institucionales y desde el área y competencias de trabajo de cada actor involucrado.

Cada actor llena los cuadros de las etapas, siguiendo las descripciones planteadas según este esquema general del proceso de materialización de acciones:

<b>CUADRO: PROCESO DE MATERIALIZACIÓN DE ACCIONES PARA EL LOGRO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DIRIGIDO HACIA EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y EQUITATIVO DEL MUNICIPIO Y DE LA SUBREGION</b>	
<b>ETAPAS</b>	<b>DESCRIPCION</b>
<b>1. Determinación de los actores involucrados en el proceso de gestión</b>	Identificación de los principales participantes de las acciones prioritarias referidas al logro de las imágenes municipal y regional, bases para el proceso de gestión para el POT. Identificación de los participantes activos o pasivos en el proceso de gestión para el desarrollo sustentable y equitativo ( tipología de actores con base en las acciones prioritarias definidas por las imágenes municipales y regionales)
<b>2. Determinación de los criterios que rigen las acciones de los actores</b>	Determinación de los principios que sustentan las posiciones de los actores involucrados en el proceso. Determinación de los criterios -explícitos o implícitos-. Vigencia de sus criterios en la realidad.
<b>3. identificación de las potencialidades y ventajas comparativas</b>	Determinación de las fortalezas, potencialidades y ventajas comparativas de cada uno de los actores, de su ámbito cultural y de su ámbito territorial inmediato (municipio) y del entorno regional . Determinación de las ventajas comparativas para el logro de las imágenes, en cada uno de los actores y de su ámbito territorial y cultural.
<b>4. Identificación de los problemas</b>	Determinación de los obstáculos y dificultades de los actores, en función de sus necesidades y aspiraciones, de su ámbito cultural y de su ámbito territorial inmediato (municipio) y del entorno regional. Establecimiento de problemas prioritarios. Determinación de los problemas de los actores, para el logro de las imágenes, en función de sus necesidades y aspiraciones.
<b>5. Transformación de las demandas, potencialidades de oferta y de los problemas detectados en Objetivos</b>	Determinación de las metas y los objetivos que se plantean para aprovechar las potencialidades y resolver los problemas. Jerarquizar los objetivos. Determinación directa o por inferencia de las metas y los objetivos de cada uno de los actores, para aprovechar las potencialidades y resolver los problemas..
<b>6. Ambito compartido de planeamiento de objetivos Delimitación y clasificación de los ámbitos o territorios dentro de los cuales se pretende alcanzar los objetivos</b>	Visualización de objetivos sinérgicos, y de su interacción con objetivos y estrategias de ordenamiento territorial de planes de desarrollo municipales, departamentales y nacionales, programas de gobierno. Planes sectoriales. Inventario, evaluación y diagnóstico físico y socioeconómico de los ámbitos territoriales y funcionales donde se pretenden lograr los objetivos (pasado, presente y futuro) análisis de la sustentabilidad ambiental. Para el caso de los talleres importa especificar los ámbitos compartidos por los objetivos, con el objeto de determinar su sinergia
<b>7. Determinación de las restricciones que deben superarse para alcanzar los objetivos dentro de los ámbitos previamente delimitados</b>	Identificación de las dificultades, restricciones, impedimentos físicos, técnicos, políticos, legales, económicos, financieros, institucionales, administrativos, de organización, funcionales, sociales, culturales, educacionales, científicos, comerciales y otros que obstaculicen o impidan el logro de los objetivos. Jerarquización de las restricciones. las restricciones deben identificarse en forma sistémica, para abordarlas por orden de importancia y de ejecución
<b>8. Proposición de soluciones para superar las restricciones detectadas, con el fin de lograr los</b>	Generación de opciones de solución para superar las restricciones previamente identificadas y jerarquizadas. Jerarquizar las soluciones. Selección de soluciones según su fuerza sinérgica. Las soluciones se seleccionan a partir de un conjunto de opciones posibles o se conciben específicamente de acuerdo con las restricciones, los ámbitos, los objetivos y las estrategias globales de acción. Las propuestas de solución

<b>objetivos propuestos dentro de los ámbitos delimitados</b>	deben ser realistas y acotadas en el tiempo.
<b>9. Determinación de las estrategias que se van a aplicar</b>	Diseño de estrategias para poner en práctica las soluciones, vías de acción de carácter discontinuo (proyectos de inversión) y continuo (servicios, sistemas de producción y otros)
<b>10. formulación de programas, proyectos, actividades y tareas</b>	Programación de acciones (programas, proyectos, actividades y tareas) sobre la base de las soluciones y estrategias seleccionadas, ejecución de actividades de control y seguimiento de los resultados obtenidos.
<b>11.Ámbito compartido para el Plan de Acción Delimitación y clasificación de los ámbitos o territorios dentro de los cuales se materializan los objetivos</b>	Materialización de las acciones programadas en el ámbito municipal y subregional. Control sistémico de los objetivos y de la sustentabilidad ambiental. Controles al ordenamiento territorial y ambiental. Control a la gestión.
Reinicio del ciclo de etapas en niveles progresivamente más detallados y precisos, de acuerdo al avance del proceso de concertación y de estudio. A desarrollar en mesas de trabajo temáticas, de concertación y en comisiones, hasta la estructuración final del plan de acción e implementación y seguimiento del POT con el sistema municipal de planeación.	

El proceso de concretar acciones es el eje central y conductor del proceso de gestión para la articulación de los objetivos de cada uno de los planos. En la etapa de diagnóstico de los ámbitos, así como en la ejecución de los programas, se debe incorporar el análisis de la sustentabilidad ambiental. Es importante observar que el ámbito compartido de planificación, abarca las disciplinas o áreas temáticas que deben integrarse para tomar las decisiones relacionadas con el desarrollo sustentable. Este ámbito de planeación sería una representación del ámbito real a futuro que se materializa al final del proceso en el plan de acción real y en la gestión del desarrollo municipal y subregional.

El proceso de transacciones entre los actores estaría representado por el cruce de sus criterios, potencialidades, problemas y objetivos que permiten la construcción del ámbito compartido de objetivos, al cual hay que realizarle un análisis de sustentabilidad ambiental, para continuar el proceso de transacciones entre los actores, con la identificación de las restricciones, soluciones, estrategias y programas operativos que van a estructurar el ámbito compartido de ejecución, que permite el desarrollo sustentable. Dicho proceso de transacciones (plan de acción) en teoría y siempre que se den un mínimo de requisitos de participación democrática, permitirá desarrollar la equidad (económica, social y ambiental).

En todas y cada una de las etapas de la secuencia se realizan transacciones entre los actores. Las más concretas se dan en el ámbito de

los objetivos, restricciones y soluciones. Para que las transacciones entre los actores, conduzcan a la equidad deben darse en un marco de concertación democrática y con un claro conocimiento de los efectos que tiene cada decisión en relación con los diferentes objetivos de los actores participantes. Esto significa que los actores deben ser informados y deben informarse claramente sobre los efectos de sus decisiones para que las transacciones sean adecuadas. La ignorancia y la ausencia de claridad y la manipulación impiden el juego democrático.

El proceso de integración de disciplinas o áreas temáticas está dado por la clarificación de las interacciones temáticas. Por lo general, la integración técnica, que supone el trabajo de equipos interdisciplinarios, se realiza junto con el diagnóstico de los ámbitos y áreas. Para el caso de los POT se concreta en la propuesta participativa y en los talleres que son retroalimentados con diagnósticos técnicos cualificados.

El análisis de sistemas y la elaboración de modelos **para la intervención**, es esencial **para la integración** de disciplinas o áreas temáticas, proceso que se debe efectuar para poder tomar decisiones en cada plano, lo que equivale a dar un horizonte común a variables ambientales, sociales y económicas. Variables éstas que estarían de una u otra manera contenidas en las áreas temáticas y metodológicas de análisis de los estudios utilizados en la elaboración del POT.

## **PROCESO DE TRANSACCIONES ENTRE ACTORES**

El proceso de transacciones entre actores, destinadas a lograr la equidad, se lleva a cabo en cada una de las etapas de la secuencia de materialización de acciones. La secuencia se realiza normalmente en ciclos iterativos de concertaciones. Estas iteraciones permiten pasar de un nivel de percepción, con transacciones o acuerdos de carácter general; a un nivel de ejecución, con acuerdos y tratos claros y específicos entre los actores. Para el caso de los POT, estos ciclos de transacciones se han repartido en el tiempo y en diferentes escenarios contemplados en la estrategia participativa, trabajo técnico científico en áreas metodológicas, (equipos técnicos), mesas de trabajo temáticas, mesas de concertación, talleres de prediagnóstico municipal, taller de diagnóstico compartido, taller de plan de acción y estructuración del sistema municipal y regional de planeación, quienes se encargaran de ejecutar y realizar el seguimiento y control del mismo.

En la primera iteración de percepción, taller de prediagnóstico, se recopila información sobre todo lo que los actores saben o conocen por experiencia, intuición u observación directa. En la segunda iteración, consolidación (mesas de trabajo temáticas y taller de diagnóstico compartido), se verifican las opiniones en la práctica, mediante

diagnósticos a nivel de reconocimiento y propuestas a nivel de prefactibilidad. En la tercera iteración formulación, taller de Plan de acción y mesas de concertación, se hacen estudios y se formulan propuestas a nivel detallado y definitivo. En cada aproximación se debe buscar el consenso de los actores para seguir avanzando.

Cabe señalar que a medida que se avanza en la secuencia, va aumentando el nivel de detalle de la información y, por lo tanto, el nivel de precisión de las transacciones. Las etapas claves son las de concertación de acuerdos claros entre los actores en relación con los objetivos, restricciones y soluciones. Esto se debe a que muchas veces lo que para algunos son soluciones, para otros son restricciones; lo que produce conflictos entre los actores si no se buscan soluciones equitativas o se pactan compensaciones.

El ciclo de transacciones se repite en cada una de las etapas del proceso de materialización de acciones. Una vez definido y organizado el instrumento de transacción, que pueden ser mesas de concertación y mesas temáticas de interacción o talleres colectivos. La mesa de transacciones debe estar integrada por personas que representen la voluntad, el interés, la disposición y las decisiones de los habitantes del área, los usuarios, los técnicos y otros particulares que realicen actividades en el ámbito en que se desea intervenir, por lo tanto, debe estar integrada por un grupo representativo de todas las personas o grupos que tengan intereses, motivaciones y necesidades relacionadas con el ámbito.

## **INTEGRACIÓN DE ÁREAS TEMÁTICAS**

La integración de áreas temáticas se realiza a lo largo de todo el proceso de ejecución de las acciones. Hay tres tipos de integraciones que son básicas: la técnica, la económica y la política. La técnica, es el relacionamiento interdisciplinario y transdisciplinario. La económica, se basa en la evaluación económica, social y ambiental de los elementos que intervienen en la decisión, a fin de comparar diversas situaciones. La integración política es el relacionamiento de fuerzas e intereses en la toma de decisiones y formas de organización y seguimiento de la gestión y en la asignación de los recursos, la elaboración de normas, reglamentos y controles.

<b>RELACIÓN ENTRE LAS ÁREAS TEMÁTICAS Y EL PROCESO DE MATERIALIZACIÓN DE ACCIONES</b>											
Áreas Temáticas	Identificación de actores	Identificación de criterios	Identificación de potencialidades	Identificación de problemas	establecimiento de objetivos	Ambito común de planeación	Identificación de restricciones	determinación de soluciones	Formulación De Estrategias	formulación de programas	Ambito común de ejecución plan de acción
Política y planes											
Leyes y reglamentos											
Instituciones											
Estructura social											
Cultura y educación											
Ciencia y tecnología											
Economía y finanzas											
Mercado y comercio											
Recursos e infraestructura											
Producción y consumo											
Comunicación y difusión											
<b>Otras áreas metodológicas de los equipos asesores</b>											

## **INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL**

La incorporación de la dimensión ambiental en el proceso de gestión para un desarrollo sustentable base del ordenamiento del uso territorial, tiene por objeto evitar y solucionar conflictos relacionados con el uso del territorio y el ambiente (conflictos ambientales), entre los actores que participan en el desarrollo del ámbito común o influyen en éste. La incorporación de la dimensión ambiental se debe realizar en forma simultánea al proceso de materialización de acciones y a las transacciones entre los actores.

Hay que tener en cuenta que muchos conflictos ambientales no se reconocen como tales. Un individuo, una empresa o una institución no consideran un conflicto lo que afecta a las personas que se encuentran fuera de su ámbito cuando la ley no lo prohíbe; no se preocupa si los recursos que destruye son un bien común o si por extraer el recurso que

necesita destruir otros que no valoriza, desconociendo las consecuencias indirectas y a largo plazo del deterioro ambiental, de la contaminación, de los efectos en la salud actual y menos para las futuras generaciones y por lo tanto no se ocupa de ellos como conflicto.

## **ARTICULACIÓN PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

Los tres objetivos (de crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental) que contribuyen al desarrollo sustentable, base para el ordenamiento del uso del territorio, deben lograrse tomando como referencia determinados territorios o áreas y su contorno inmediato. Estas áreas varían en el tiempo y en sus procesos de gestión; es un proceso dinámico que se relaciona con el concepto de desarrollo sustentable. Los principales actores del proceso son los habitantes del espacio y quienes influyen en este con sus propios criterios, potencialidades, problemas y objetivos.

El logro de los objetivos de crecimiento económico se define como el proceso de materialización de acciones (proceso de transformación productiva) que pasa a ser el vehículo de los demás procesos. El logro de los objetivos de la equidad económica, social y ambiental (desarrollo del capital social, es el eje conductor) se basa en el proceso de transacciones de los actores (procesos democráticos, pluralistas y participativos) proceso que se nutre de la información obtenida en cada paso del proceso de materialización de acciones e incorpora los diversos planos de análisis. El logro de la sustentabilidad ambiental es un proceso continuo y de educación y transformación cultural en la gestión del desarrollo económico y social y ordenamiento del territorio.

La armonización entre el crecimiento económico (representado por el proceso de materialización), la equidad (representada por las transacciones entre los actores) y la sustentabilidad ambiental (representada por la posible respuesta del ámbito a las intervenciones) es una tarea compleja ya que las decisiones dependen de numerosos factores no cuantificables y subjetivos. Por lo que debe surgir de métodos que incorporen la participación efectiva y creativa de los actores en estrategias participativas de acciones que se concreten en planes de intervenciones reales.

Medellín, 1999