

# LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA FORMULACIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

MARIA TERESA DELGADO DE BRAVO<sup>1</sup>  
y JUNNYLUZ MÉNDEZ SÁNCHEZ<sup>2</sup>

SOCIAL PARTICIPATION IN PLANNING ON THE DEVELOPMENT OF LAND MANAGEMENT

RECIBIDO: 13-06-10

ACEPTADO: 15-12-10

<sup>1</sup> Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales, Escuela de Geografía. Mérida, Venezuela, E-mail: tere1947@hotmail.com

<sup>2</sup> Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales. Mérida, Venezuela. E-mail: junnyluzm@gmail.com

## RESUMEN

La participación social en la formulación de planes de ordenación del territorio, es un aspecto que hasta hace algunos años no era considerado en Venezuela, simplemente se limitaba a la consulta del plan ya elaborado, con la finalidad de cumplir un requisito normativo previo a la promulgación de la ordenanza respectiva. Una de las debilidades de los procesos de ordenación que había venido contribuyendo a la intrascendencia de los planes, es la falta de participación activa de los diversos actores tanto institucionales, como sociales, que sientan suyo el producto del plan. Por otra parte, la normativa legal que en los últimos años se ha desarrollado en Venezuela contempla la participación ciudadana como uno de los pilares fundamentales de la planificación, incluso se han institucionalizado organizaciones sociales, cuyas actuaciones se conciben como un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa, que responda a las necesidades y contribuya al desarrollo de sus potencialidades y capacidades. Ante tal situación, se plantea una metodología para la formulación de planes basada en la realización de talleres de participación y validación social, que generen información importante de acuerdo al momento del plan que se esté abordando: diagnosticar problemas y potencialidades, construir la visión a futuro, delinear objetivos y estrategias, esbozar acciones y participar en la gestión de las mismas. Dicha metodología brinda un aporte metodológico sencillo, ajustado a las concepciones técnicas y legales de la ordenación del territorio en nuestro país, coherente con las tendencias de acción y participación social observadas en América Latina.

**Palabras clave:** Territorio, ordenación, participación, ordenamiento territorial, participación social.

## ABSTRACT

Social participation in the formulation of spatial planning is an area that until recently was not considered in Venezuela, just limited to consultation with the plan already developed, in order to meet a regulatory requirement prior to the enactment respective ordinance. One of the weaknesses of the management processes that had been contributing to the irrelevance of the plans is the lack of active participation of various actors both institutional and social, that they feel ownership of the product plan. Furthermore, legal regulations in recent years has developed in Venezuela provides for the participation as one of the cornerstones of planning, even institutionalized social organizations, whose actions are seen as a process for effective participation popular and participatory planning, responsive to the needs and help develop their potential and abilities. Given this situation, we propose a methodology for the formulation of plans based on participatory workshops and social validation, which generate important information according to the time of the plan that is being addressed: diagnose problems and potential, build a vision for the future, outline objectives and strategies, outlining actions and participate in their management. This methodology provides a simple methodological contribution, adjusted to the technical and legal conceptions of planning in our country, consistent with trends observed action and social participation in Latin America.

**Key words:** Territory, ordination, participation, territorial classification, social participation.

## 1. INTRODUCCIÓN

A la Ordenación del Territorio como política del Estado Venezolano, le corresponde superar la ausencia de una cultura de planificación participativa, esta necesidad se apoya en el señalamiento reiterado de la falta de viabilidad sociopolítica derivada de la escasa participación social y en el amparo de las nuevas normativas legales venezolanas, en discusión, relativas a la participación ciudadana y ordenamiento territorial.

En efecto, la concepción tecno-burocrática que ha prevalecido en los procesos de planificación tradicional, ha sido señalada como una de las debilidades de los procesos de ordenación, ya que parte de la intrascendencia y puesta en práctica eficaz de los planes de ordenación surge del predominio de la visión de territorio y objetivos de las instituciones públicas responsables de ellos, sin que los restantes actores sociales se hayan involucrado ni comprometido con los planes formulados. La participación es el lazo que une a los agentes decisores del Estado y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar logros de interés compartidos en la satisfacción de las necesidades humanas, aspiraciones y posibilidades de los actores sociales y que el cuerpo territorial puede ofrecer como alternativas.

Un plan de ordenación que surja como expresión de consenso entre los diversos actores sociales, genera un compromiso sociopolítico en función de la concepción, formulación, puesta en marcha y control del plan. Es por ello, que en el caso de la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial se ha incorporado un enfoque participativo en los distintos momentos de formulación del plan, para lo cual se ha diseñado una metodología sencilla, dinámica y que rinde resultados complementarios a los miembros del equipo técnico representantes de las instituciones del Estado, así como satisfactorios e incluyentes a los diversos actores sociales,

que hacen vida activa dentro de las entidades estatales o municipales.

En este sentido, la participación se concibe como un proceso institucionalizado de diálogo activo entre actores sociales claves de carácter público y privado, que a través de la información, consulta y confrontación de ideas busca el consenso sobre el qué hacer, para qué, por qué, cómo, dónde y cuándo de los objetivos y acciones, como propósitos y propuestas que responden a una situación territorial que se estima necesario cambiar.

Esta modalidad de planificación participativa, consensual y coordinada entre actores institucionales y actores sociales no gubernamentales comprometidos en la decisión de construir su propio futuro territorial sobre sólidas bases de entendimiento y cooperación mutua, significa una mayor garantía en el alcance de logros involucrados en un desarrollo sostenible, debido a la viabilidad sociopolítica que le confiere a los planes territoriales.

Hoy en día, en Venezuela la participación social es incorporada como una herramienta fundamental para garantizar la viabilidad y el éxito de las políticas públicas planteadas. En el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se reconoce el derecho de la ciudadanía a participar libremente en los asuntos públicos y, a los efectos de los procesos de ordenamiento territorial, se contempla la participación social en el artículo 128, cuando se señala que el Estado desarrollará políticas de ordenación del territorio que incluyan la información, consulta y *participación ciudadana*; mientras que el artículo 166 establece que en cada entidad federal se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador e integrado entre otros por Alcaldes, Directores Estadales de Ministerios, Legisladores, Concejales y *Comunidades Organizadas*.

Si bien en Venezuela aún está vigente la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio

(República de Venezuela, 1983), que sólo contempla la consulta pública una vez formulados los planes de ordenación (Artículo 22, numeral 4), una de las modificaciones importantes previstas en la nueva normativa legal es la inclusión de la participación en los distintos momentos de formulación de los planes. De hecho, la derogada Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio (República Bolivariana de Venezuela, 2005) planteaba un criterio participativo para aportar legitimidad y viabilidad a la planificación y gestión de la ordenación del territorio, comprometiéndolo al Estado y a la sociedad a través de mecanismos formales de consulta y *participación ciudadana* en la toma de decisiones (Artículo 6, numeral 4); mientras que en el artículo 9 de la misma Ley, se estipulaba que debía asegurarse la *participación ciudadana* en la formulación, aprobación y divulgación de los planes. Es de esperar que en la Ley que está por presentarse para regir la Ordenación del Territorio, este criterio participativo se mantenga e incluso podría reforzarse.

Por otra parte, en marzo del 2006 se presentó el proyecto para segunda discusión de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que tenía por objeto "*desarrollar las normas relativas a garantizar la participación ciudadana, individual y colectiva, en los asuntos públicos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*" (República Bolivariana de Venezuela, Artículo 1, proyecto para segunda discusión, 30-03-2006) y contemplaba en el Capítulo II De Los Medios de Participación, Sección III De los Medios de Participación en lo Económico y Social, la *planificación participativa* en el artículo 67: "*en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y control de los planes de desarrollo municipal y estatal llevados a cabo por las instancias correspondientes, para garantizar la participación y protagonismo de los ciudadanos y de sus organizaciones mediante una planificación estratégica, democrática y de consulta abierta*".

Sin embargo, el articulado de este proyecto de ley fue asumido en las distintas leyes del llamado Poder Popular, por cuanto su ejercicio se basa fundamentalmente en la participación, como forma de empoderamiento de las comunidades para conocer y decidir su destino.

Así, la Ley Orgánica del Poder Popular (República Bolivariana de Venezuela, Diciembre de 2010), señala entre los fines del Poder Popular el fortalecimiento de la cultura de la participación en los asuntos públicos para garantizar el ejercicio de la soberanía popular, así como coadyuvar con las políticas de Estado en todas sus instancias, con la finalidad de actuar coordinadamente en la ejecución de planes en cada uno de los niveles políticos-territoriales.

La misma Ley, define la planificación participativa como la forma de participación de los ciudadanos y ciudadanas en el diseño, formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, señalando la ordenación y gestión del territorio como ámbito de actuación del Poder Popular, mediante la participación de las comunidades organizadas, en las distintas actividades del proceso.

Otra normativa legal que representa la inserción de la participación en el marco constitucional es la Ley de los Consejos Comunales (República Bolivariana de Venezuela, 2009), cuyo objeto es crear, desarrollar y regular la conformación de consejos comunales y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas. En los artículos 44 y 45 de esta Ley, se reconoce el *ciclo comunal* como un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa, a través de cinco fases: diagnóstico, plan, financiamiento, ejecución y control social.

Por su parte, la Ley Orgánica de Planificación (República Bolivariana de Venezuela, 2001), reconocía y definía la participación social en la planificación como "*el derecho de los sectores sociales de estar debidamente*

*informados, de elaborar propuestas, de identificar prioridades y de recomendar formas de participación que incidan en la construcción, viabilidad y perfectibilidad de la planificación",* entendiendo por viabilidad sociopolítica, que el desarrollo de los planes cuenten con la participación y el apoyo de los sectores sociales. La recién aprobada Ley de Planificación Pública y Popular (República Bolivariana de Venezuela, Diciembre de 2010), deroga la anterior, pero enfatiza la importancia de la participación en las políticas públicas y en la planificación a todos los niveles espaciales, tanto en los planes de desarrollo económico y social, como en los planes sectoriales y planes de ordenación del territorio.

En síntesis, la participación social en la formulación de Planes de Ordenamiento, se plantea como una herramienta de empoderamiento de los actores sociales e institucionales que confluyen en un espacio determinado, para la construcción de un futuro territorial que responda a una disminución de los desequilibrios sociales y económicos, con un manejo adecuado de los recursos naturales, para preservar la continuidad del potencial natural. Los planes que surjan como expresión de consenso y compromiso de todos los actores involucrados, contarán con una viabilidad sociopolítica que garantiza los logros propuestos en el orden territorial.

Además, toda la normativa legal venezolana relacionada con la materia, se inscribe en el reconocimiento y garantía de la participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y control de la gestión pública; la ordenación del territorio como política del Estado, debe responder a este criterio. Tanto la ordenación del territorio, como la participación social, tienen rango constitucional, y las leyes que se promulgan instrumentan ese rango.

Una vez justificada la necesidad de la participación social en los planes de ordenamiento, en este trabajo presentamos en primer término, una reflexión sobre los distintos

significados y connotaciones del concepto de participación utilizado para referirse a un gran número de acciones que tienen lugar en la sociedad; luego, se aclararán los alcances y objetivos de la participación social en la formulación de planes de ordenamiento territorial, para finalmente presentar una metodología de participación social en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

## **2. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR PARTICIPACIÓN?**

El concepto de *participación* tiene siempre 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); esta definición destaca la importancia que se otorga a la voluntad del individuo como ser pensante que decide o no participar, y por otra parte, resalta el carácter social de esta decisión.

En un sentido sociológico, otros autores distinguen en el término *participación* dos connotaciones: en un sentido fuerte, participar significa tener la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones, mientras que en sentido débil, se refiere a la toma de posición de un individuo, independientemente de su poder de intervención en las decisiones públicas, asociando el primero a la participación ciudadana o política, mientras que el sentido débil se refiere a la participación social o comunitaria (Arzaluz, 1999).

Sin adjetivar el término *participación*, ésta puede definirse 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). 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.

*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 (FAO, 2006).

*La participación* puede ser considerada como un proceso en el que las personas trabajan juntas para superar sus dificultades y ganar más control sobre sus problemas y sus vidas (Palacios, 1988). Por su parte Méndez (2005) entiende *la participación* como un proceso institucionalizado de diálogo activo entre actores sociales e institucionales, como el lazo que une a los agentes decisores del Estado y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar logros de interés compartidos en la satisfacción de las necesidades humanas.

*La participación* es la acción que promueve la integración conciente, libre y responsable de sujetos, miembros de un determinado grupo, a través de organizaciones de base, quienes realizan actividades de una manera social, continua y dinámica para el logro de las realizaciones, tanto individuales como grupales y donde todos los participantes tienen algo que aportar y algo que recibir (Montero, 1996, citado por Arteaga y Paredes, 2010)

De estas reflexiones sobre conceptos de participación utilizados por diversos autores, se desprenden diferentes modalidades de participación que, en muchos casos, son usados como sinónimos, pero que tienen ciertas diferencias en sus alcances y en el significado en los procesos de ordenamiento territorial.

En este orden de ideas, **¿qué distinción puede hacerse entre participación social, ciudadana, política y comunitaria?** o, al

contrario, **¿puede hablarse indistintamente de ellas como términos sinónimos?**

Es posible delinear algunas características que permiten diferenciar estos conceptos, derivadas principalmente del alcance de cada uno. Al respecto, Nuria Cunill se ha destacado en la caracterización del concepto de participación ciudadana en el contexto latinoamericano (Arzaluz, 1999). Cunill (1991), define a la participación ciudadana como la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales y distingue dos planos en los que puede darse esta participación, uno estrictamente político y otro de gestión pública. El plano político es el que se relaciona con las opciones o decisiones de interés público, ósea de las actividades de gobierno, mientras que el plano de la gestión se vincula más estrictamente con la generación de bienes y servicios públicos y con las actividades de apoyo a éstos.

Estas apreciaciones podrían inducir a considerar la participación política como modalidad de participación ciudadana en el plano político, mientras que el plano de la gestión pudiera asociarse con la participación social; sin embargo, más adelante, la misma autora hace una distinción entre participación ciudadana, participación política y participación social, que no se corresponde con este señalamiento. Circunscribe la participación ciudadana a la intervención de los individuos en actividades públicas y la diferencia de la participación social porque, según su criterio, en la participación social los individuos se relacionan no con el Estado sino con otras instituciones sociales, en la defensa de sus intereses sociales. Por otra parte, diferencia la participación política de la ciudadana, vinculando la primera con la participación electoral a través del ejercicio del voto y la actividad en campañas políticas.

Por otra parte, la autora distingue en la participación comunitaria una relación con el Estado pero sólo en un sentido de impulso

asistencial de acciones que, son ejecutadas por los ciudadanos y que se refieren a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata y local.

Para otros autores como Merino y Pizzorno (citados por Arzaluz, 1999), la participación política es más amplia y la participación ciudadana es una forma de ella, porque cuando los ciudadanos se unen para influir en las actividades públicas, están tomando parte en la política.

El problema de la separación de estos conceptos radica en la forma como se conciba lo social, lo ciudadano y lo político; la pregunta es *¿hasta dónde llegan las fronteras entre uno y otro concepto?, ¿cuándo se pasa de una participación sin adjetivos a una con carácter social y de ésta a una participación política?*

La conceptualización que asumimos en este trabajo se basa en la normativa legal venezolana, de la cual podemos deducir que el término más genérico para significar la intervención de la ciudadanía en la formulación, ejecución y control social de la gestión pública es la *participación ciudadana*; así mismo, se reconocen los medios de *participación política* y los medios de participación en lo económico y social que pudieran asimilarse al término *participación social*, entendida ésta como la participación protagónica en la gestión pública. En el caso particular de los planes de ordenamiento territorial la intervención de los ciudadanos correspondería al concepto de participación social en los términos de una planificación participativa para los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y control de los planes.

La participación ciudadana, política y social, se denomina *participación comunitaria* para referirse al mismo proceso de participación en ámbitos municipales y locales.

Por las razones expuestas los autores consideran **la participación social en la formulación de los planes de ordenamiento territorial**, entendiendo como tal un proceso institucionalizado de diálogo activo entre actores sociales claves que, a través de la información, consulta y

confrontación de ideas busca identificar problemas y necesidades, así como oportunidades y recursos de la entidad territorial; definir intereses y valores comunes, propuestas de acción que esos actores consideran más pertinentes para la solución de los problemas o para aprovechar oportunidades; opinar sobre el diseño de un sistema de gestión conociendo sus responsabilidades como actores sociales e influyendo en la toma de decisiones concernientes a procesos inherentes a la ordenación del territorio: ocupación y usos, localización de actividades económicas, fortalecimiento de la infraestructura de servicios y medidas destinadas a promover un uso adecuado de los recursos naturales.

Esto permite la interacción y acercamiento entre actores sociales y actores institucionales y técnicos, cerrando brechas que redundan en aumentar la viabilidad sociopolítica de los planes, en tanto se va generando un compromiso de todos los actores para gestionar las propuestas del plan.

El fundamento de una participación social activa, es considerar a la sociedad como actor de su propio desarrollo y al Estado como promotor de la visión, ideas e intereses de los actores sociales y no lo contrario. La interacción de actores sociales e institucionales tiene un sentido de retroalimentación que crea oportunidades de aprendizaje conjunto, revisión y generación de ideas y opciones, así como la articulación de esfuerzos para la implementación de planes de ordenamiento territorial.

### 3. ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

- La participación social juega una función educativa, ya que sienta las bases para fomentar una cultura de planificación participativa, desarrolla la conciencia ciudadana y hace más comprensible la noción de intereses comunes.

- La participación ciudadana 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 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.

#### **4. OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

- Otorgar viabilidad sociopolítica a los planes de ordenamiento territorial, puesto que los actores sociales, institucionales y técnicos se involucran e interactúan en cada uno de los momentos de su formulación.
- Obtener y validar información para la formulación del plan: la ciudadanía constituye una fuente de información, y a su vez corrobora información producida por otros actores.
- Identificar la realidad territorial de la entidad de manera concertada, incidiendo en la búsqueda de soluciones a los problemas sentidos, así como la determinación de las oportunidades planteando alternativas para su aprovechamiento, privando el interés colectivo sobre el individual.
- Acordar la visión compartida a futuro, precisando los objetivos y estrategias que orientaran el proceso de ordenamiento territorial, bajo el concepto de desarrollo

sostenible.

- Asegurar la participación de los actores sociales en la formulación de acciones, específicamente en las asignaciones de usos del territorio y en el manejo, promoción y regulación de los recursos naturales, y en la dotación de infraestructura.
- Generar el compromiso de los actores sociales, institucionales y técnicos, ante las acciones propuestas, lo que se traduce en una cogestión del plan eficaz y efectivo.

#### **5. METODOLOGÍA PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA FORMULACION DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Se trata del desarrollo de una estrategia de participación social dinámica, en el proceso de formulación de planes estadales de ordenamiento territorial, que permite generar los insumos necesarios para las respuestas de los poderes públicos ante la demandas de la sociedad. La participación debe permitir obtener la visión de los actores sociales complementaria a la visión de los actores institucionales, representados en el equipo técnico, en cada uno de los momentos de formulación del plan.

Esta estrategia puede sintetizarse en el siguiente procedimiento metodológico:

1. *Identificación de actores sociales*, el cual es un aspecto fundamental para iniciar los procesos de participación social y consiste en determinar cuales son los actores que asistirán a los encuentros o talleres de trabajo. Dichos actores sociales pueden ser representantes de los consejos comunales, cámara de comercio e industria, asociaciones de productores agrícolas y ganaderos, ONGs, entre otros.
2. *Sectorización de la entidad territorial*, donde los talleres deben realizarse por áreas relativamente homogéneas, de manera que

no se mezclen indebidamente situaciones tan variadas que dispersen la atención de los participantes. Todo ello resulta práctico a efectos de organizar los resultados de los talleres de participación.

3. *Organización de los talleres de participación*, donde su puesta en práctica debe planear una logística que cuide de diversos detalles, con miras a garantizar el éxito de las jornadas de trabajo de participación social: promoción y convocatoria, número de participantes, contar con un local acondicionado, materiales y equipos a utilizar, almuerzos y refrigerios, y la duración del taller no mayor de 8 horas continuas.
4. *Realización de los Talleres*, cuyas características y aspectos técnicos más resaltantes se definen a continuación:
- 4.1 **TALLER N° 1: DEFINICIÓN DE PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES**

Objetivo: Determinar los problemas y oportunidades prioritarios para la población desde la perspectiva de los actores sociales, según sus criterios e intereses, lo que incluye la determinación de prioridades sus causas o requerimientos y sus consecuencias o beneficios.

El objetivo establecido permite responder a las necesidades, expectativas, deseos, carencias y aspiraciones sentidas por los actores sociales, a su vez, proporciona una ventaja sociopolítica y un mejor fundamento para la toma de decisiones posteriores en las instituciones del Estado con competencia en el proceso de ordenación del territorio.

*Desarrollo del Taller: Sesión plenaria:*

- Apertura
- Inducción técnica: Los técnicos facilitadores del taller, deben explicar a los participantes el alcance del plan de ordenación del territorio y particularmente, los procesos relacionados con el objeto de la misma, a

fin de acotar la visión de los actores sociales a ese objeto de la ordenación del territorio, en cuanto a problemas y necesidades sentidas y a oportunidades de desarrollo. *“La validación social involucra contrastar la visión de los actores institucionales (equipo técnico), con la de los diferentes actores sociales. Tal contrastación es inadecuada si antes no se ha determinado cuál es la visión de los actores sociales, sin la opinión previa de los técnicos, a fin de evitar el sesgo en la participación social”.*

- Identificación de problemas y oportunidades:
  - a. Los participantes deben definir tres problemas y las tres oportunidades que consideren más importantes en sus respectivas áreas de actuación.
  - b. Los facilitadores previamente explicarán lo que se entiende por problema y oportunidad.
  - c. Técnica de exposición abierta grupal, haciendo uso de tarjetas de colores.
- A cada participante se le entregan tres cartulinas de diferente color y un marcador. En la cartulina de color amarillo se formulará el problema que consideren más importante, en la de color rosado se plasmará el problema segundo en importancia y en la de color verde el tercero.
- Posteriormente se recogerán y se agruparán por áreas temáticas semejantes.
- El procedimiento se repite para que los participantes señalen las tres oportunidades o recursos, que consideran más importantes de aprovechar
- Se procede a llenar la matriz de priorización de problemas y oportunidades. A cada cartulina se le da un puntaje: amarillo= 5; rosado=3; verde= 1 (Figura 1).
- Para cada problema y oportunidad se procede a contar el número de cartulinas de color amarillo, rosado y verde. El número de cartulinas por problema es multiplicado por



Problemas u Oportunidades	Número de Cartulinas /Color			Total	Prioridad
	5	3	1		

**FIGURA 1.** Matriz de priorización de problemas y oportunidades. Valores de Prioridad.

los valores que le son asignados y de esta manera se obtiene una lista de problemas jerarquizados en función de la importancia que los mismos actores sociales le otorgan.

- Normalmente, una vez que se realiza esa caracterización salen a relucir grandes similitudes entre problemas u oportunidades que inicialmente se consideraron diferentes, sólo porque recibieron denominaciones distintas, pero que en esencia constituyen situaciones muy similares. Nota: el número de problemas y oportunidades a señalar por cada participante, puede variar de acuerdo al número de participantes en el taller.

*Mesas de Trabajo para el análisis de problemas y oportunidades:*

En esta etapa se caracterizan y determinan las causas y efectos de los problemas, así como los requerimientos y beneficios de las oportunidades, definidos por los actores sociales, utilizando la técnica del diagrama de árbol. Cada problema y oportunidad identificados requiere ser caracterizado para facilitar la propuesta de acciones que permitan resolverlos, en el primer caso, o aprovecharlas, en el segundo caso.

*Determinación de causas y consecuencias del problema (árboles):*

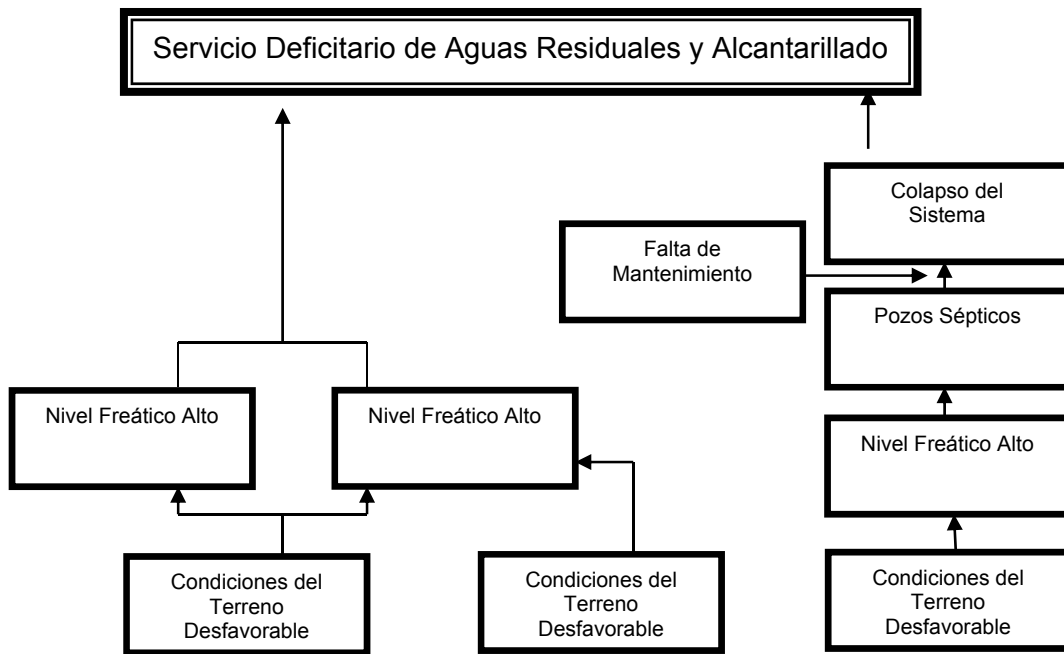
Se procede a determinar en primer lugar las causas directas más inmediatas que sean

responsables de los problemas identificados. Luego, deben determinarse las causas mediatas, es decir, aquellas que explican las primeras. La red de causas necesarias y suficientes se coloca debajo del enunciado del problema identificado. La representación de la red causas de cada uno de los problemas identificados asemeja las raíces de un árbol (Figura 2).

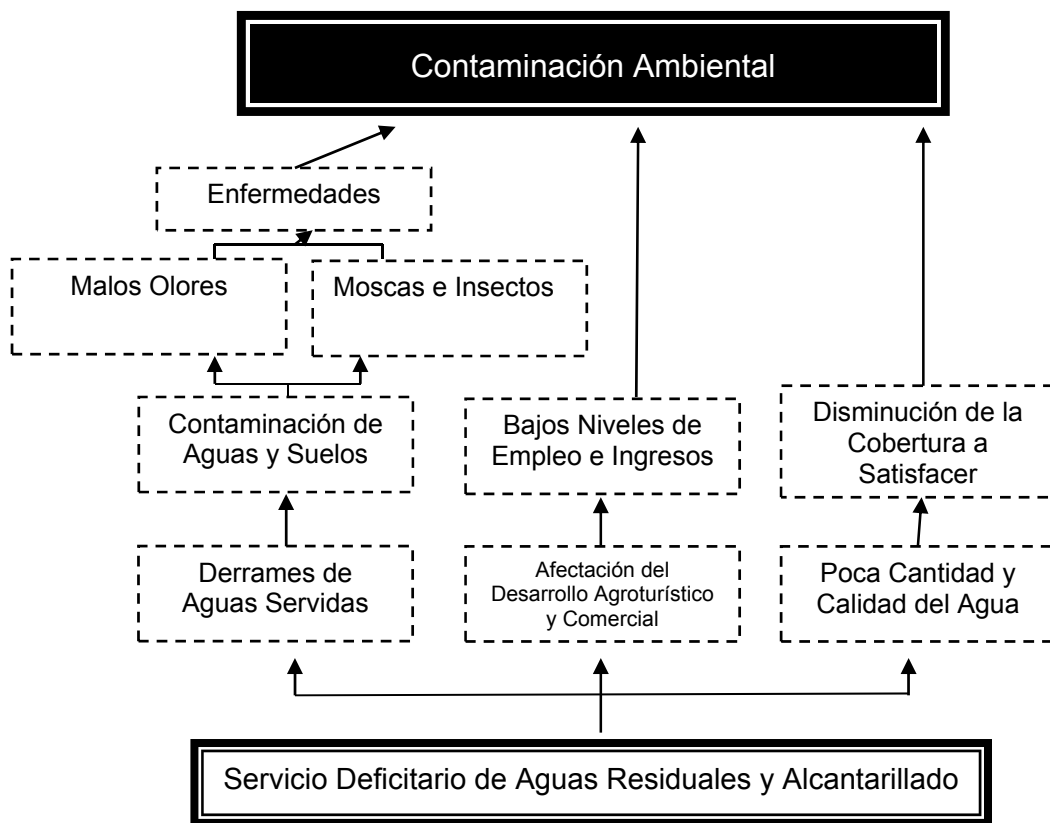
Con el fin de conocer la trascendencia de los problemas identificados, se deben examinar sus repercusiones mediante la exploración de los efectos que ocasionan. La red de efectos de un problema se representa gráficamente en un nivel por encima del problema enunciado, cuidando que las relaciones horizontales entre ellos sea explicitada, tal como se muestra en la figura 3.

*Determinación de requerimientos y beneficios de la oportunidad o recurso:*

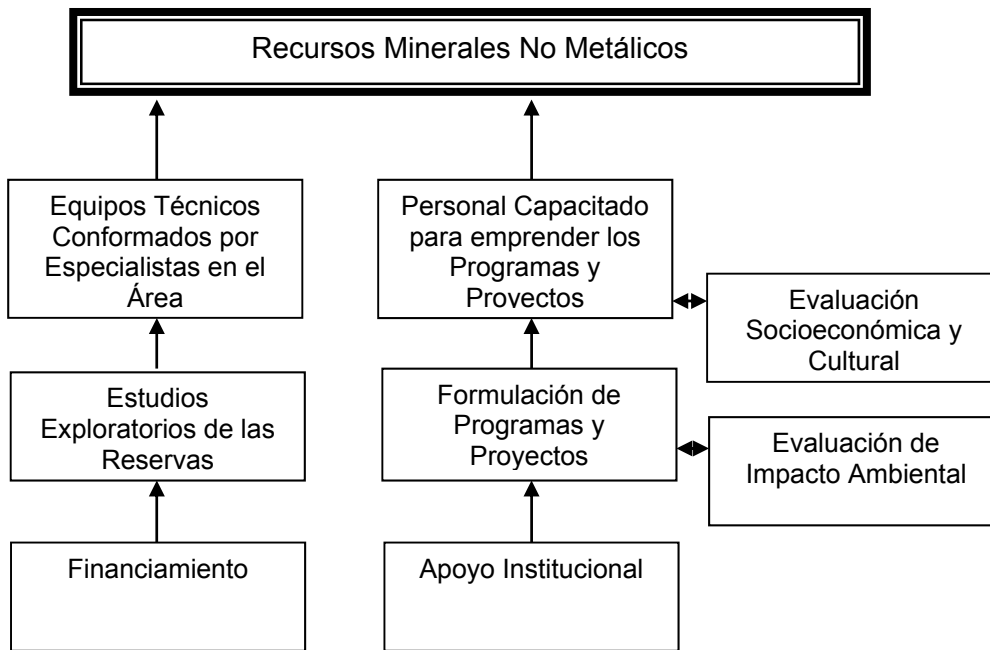
En el caso de las oportunidades, se identifican los requerimientos inmediatos, aquellos cuyo cumplimiento basta para aprovechar la oportunidad o recurso. Luego se identifican los requerimientos de segundo o tercer nivel de los cuales dependen los primeros. La representación gráfica de estos requerimientos se lleva a cabo empleando idéntico procedimiento al ya descrito para los problemas (Figura 4).



**FIGURA 2.**  
Causas del Problema  
(Raíces del Árbol).



**FIGURA 3.**  
Consecuencias del  
Problema (Fuste y  
dosel del árbol).



**FIGURA 4.** Requerimientos de la Oportunidad o Recurso (Raíces del Árbol).

Luego se procede a la identificación de los posibles beneficios de la oportunidad o recurso, siguiendo los mismos principios ya indicados, comenzando por los beneficios directos e inmediatos hasta llegar a los beneficios indirectos y mediatos

La red de efectos de la oportunidad o recurso se representa gráficamente en un nivel por encima oportunidad enunciada, cuidando que las relaciones horizontales entre ellos sea explicitada, tal como se muestra en la figura 5.

#### *Elaboración de los árboles de problemas y oportunidades:*

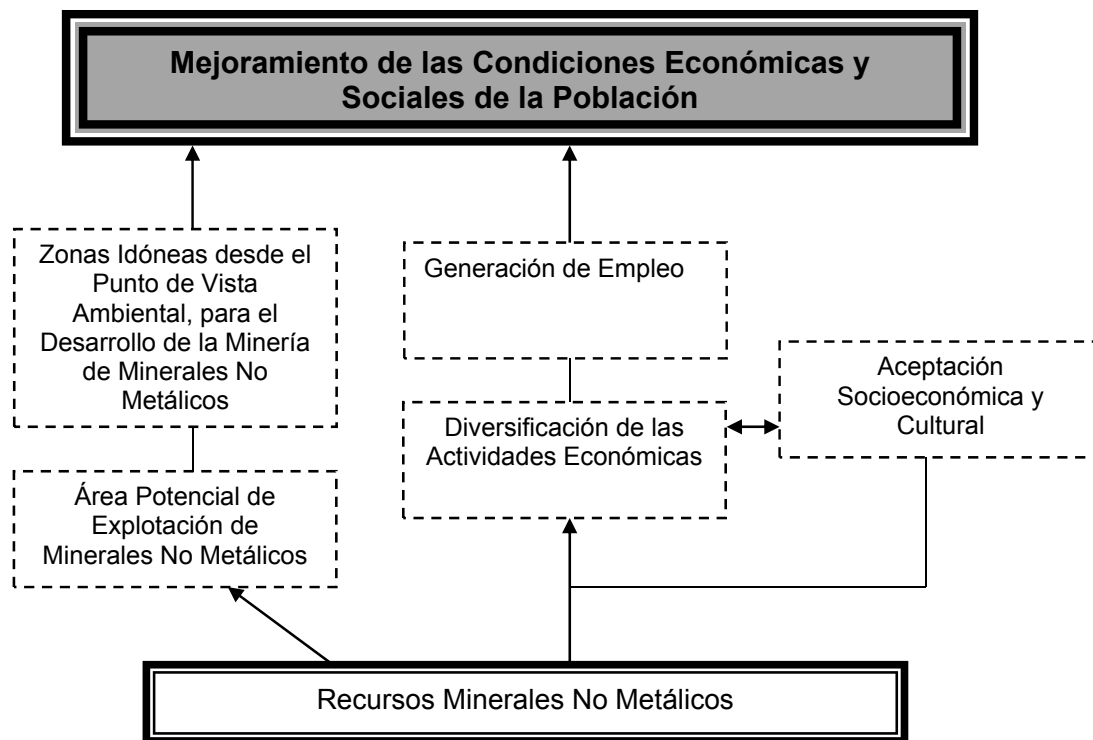
Una vez determinadas las causas y efectos del problema identificado, así como los requerimientos y beneficios de la oportunidad o recursos, es posible completar sus respectivos diagramas arborescentes. Los diagramas de árbol, son una forma de visualizar las relaciones de causa (situadas en los niveles inferiores) y efecto (situadas en los niveles superiores) de un problema o de una oportunidad. El procedimiento descrito

se repite para cada uno de los problemas y oportunidades detectados como prioritarios (Figura 6).

#### 4.2 TALLER N° 2: DEFINICIÓN DE OBJETIVOS Y ACCIONES

*Objetivo:* Consiste en determinar, a partir de los problemas y oportunidades previamente identificados y caracterizados en el taller anterior, cuáles serían, a juicio de los actores sociales, los objetivos y acciones que permitirían encontrarle soluciones a dichos problemas y canales de aprovechamiento a esas oportunidades, en el marco de una visión a futuro acerca de la entidad que se quiere previamente acordada por los actores sociales. Es conveniente que participen los mismos actores sociales que estuvieron presentes en el Taller N° 1, de manera que exista el consenso necesario acerca de la importancia de los problemas y oportunidades a tratar.

Desarrollo del Taller. Sesión Plenaria:



**FIGURA 5.**  
Beneficios de la Oportunidad o Recurso (Fuste y dosel del árbol).

- El moderador y los facilitadores explicarán a los participantes en sesión plenaria los objetivos que se persiguen, la metodología a emplear y la dinámica que se seguirá a lo largo del mismo.
- Se recordará a los participantes cuáles fueron los problemas y oportunidades considerados en el primer taller según su orden de prioridad, así como los árboles de síntesis respectivos.
- Se inducirá a que los participantes definan cual es el futuro territorial que aspiran para su entidad.
- Se explicará a los participantes que se entiende por objetivos y acciones, enmarcados en la visión territorial compartida a futuro.
- No debe durar más de dos horas.

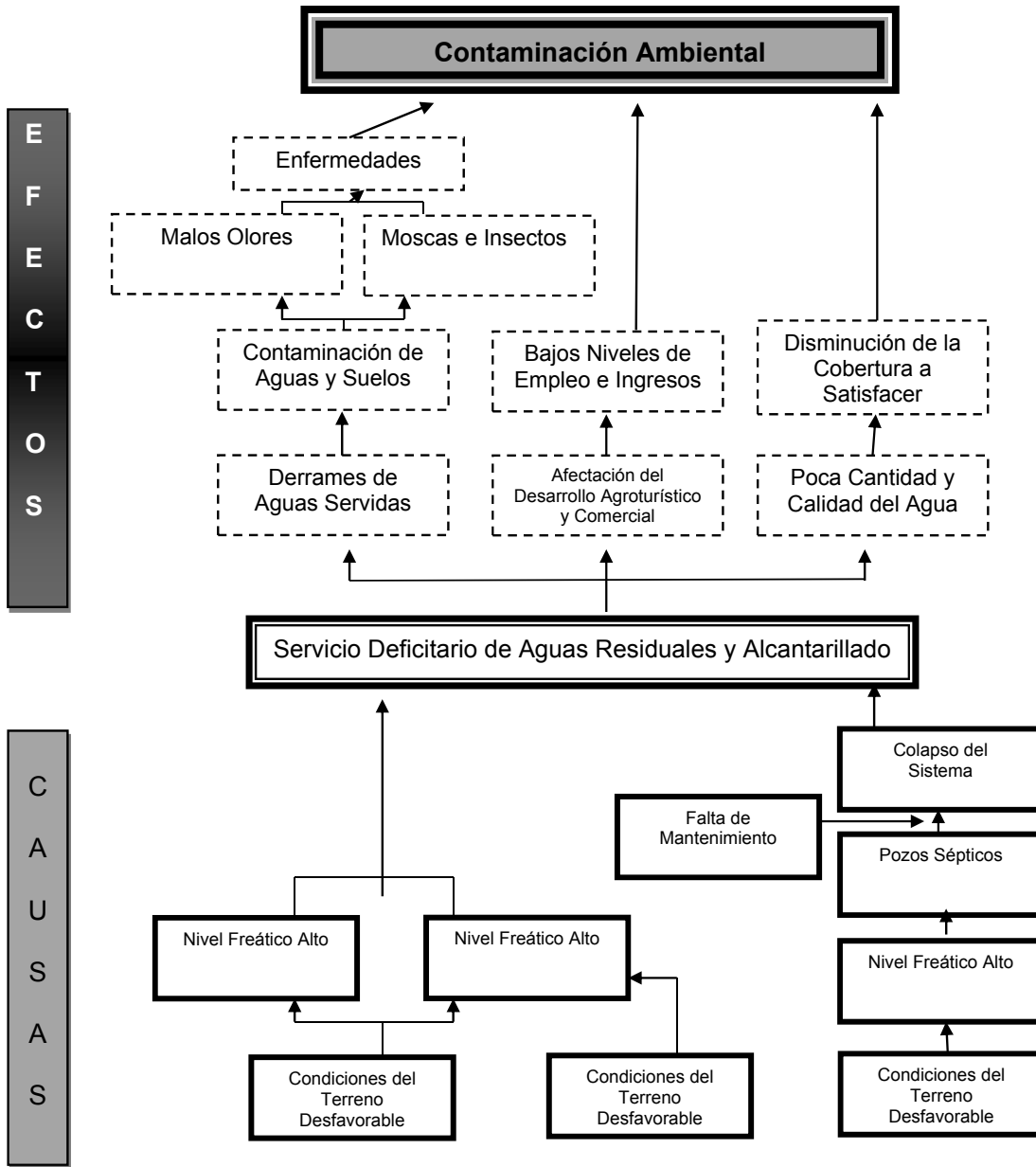
*Mesas de Trabajo:*

- *Definición de árboles objetivo.*  
El árbol de problemas es una secuencia

encadenada de abajo hacia arriba de causas y efectos, mientras que el árbol de objetivos será el flujo interdependiente de medios (que sustituyen a las causas) y fines (que sustituyen a los efectos). Esto significa, reformular todos los elementos del árbol del problema en condiciones deseables positivas. En el caso de las oportunidades, el diagrama arborescente ya está expresado en forma positiva, es decir, como situaciones deseadas por los actores sociales. Los objetivos se enmarcan en la visión a futuro previamente acordada por los participantes.

*Identificación de Alternativas de Acción:*

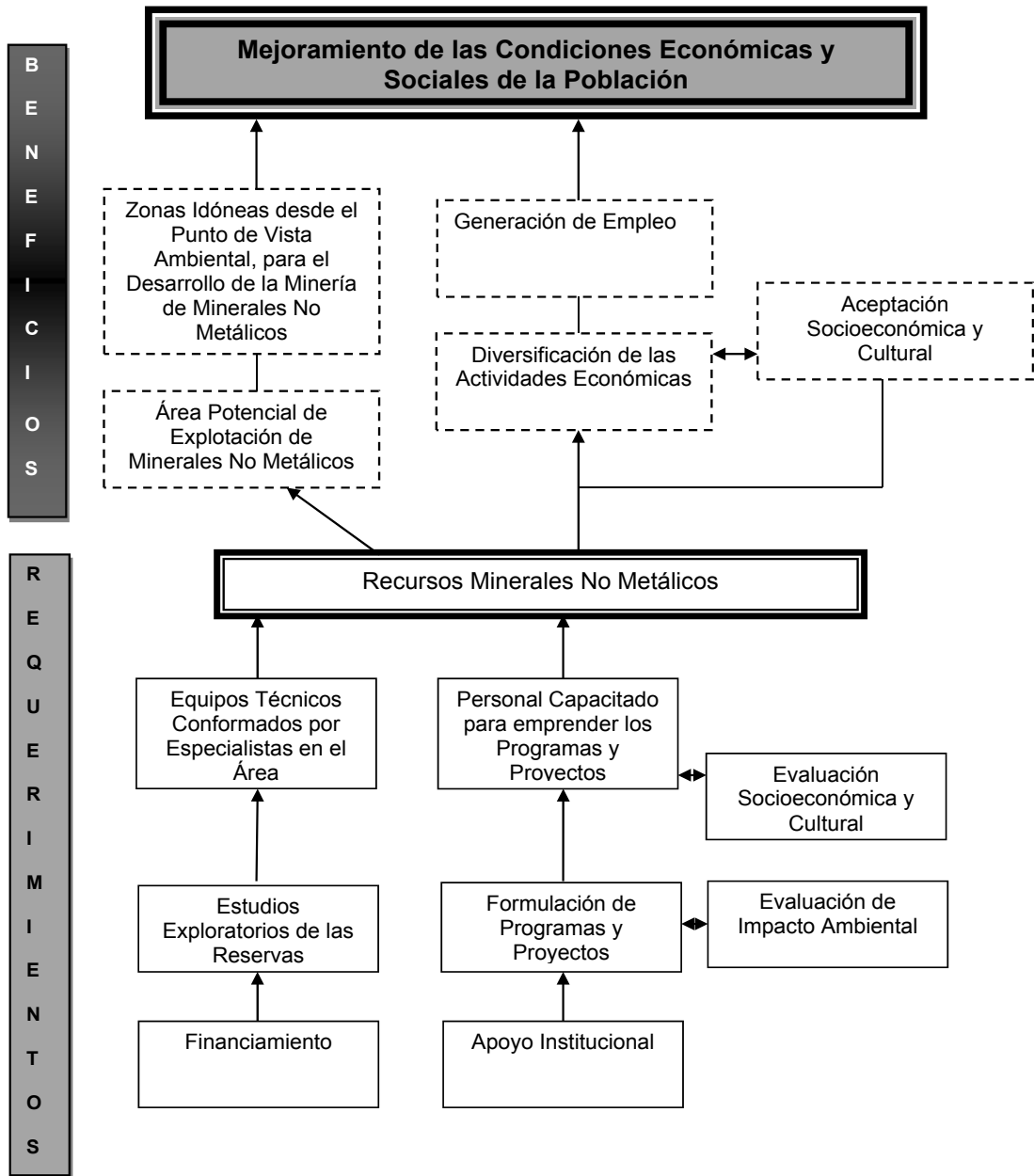
El propósito es identificar posibles acciones específicas y valorar sus posibilidades de ser llevadas a la práctica. En el caso de los problemas, se identifican las posibles ramas medios-fines en el árbol de objetivos que puedan convertirse en posibles acciones es-



**FIGURA 6.** Árbol del Problema Completo.

pecíficas. Esas ramas medios-fines constituyen las opciones alternativas. Generalmente existen varios caminos posibles de acción que permiten solucionar un problema o aprovechar una oportunidad, razón por la cual deben identificarse las alternativas que se originan de los respectivos diagramas de árbol.

Dichas alternativas en el caso de los problemas, corresponden a las causas identificadas, las cuales ahora pueden considerarse medios de solución. En el caso de las oportunidades, las alternativas de acción están representadas por los requerimientos previamente identificados, expresados como acciones específicas para aprovecharla.

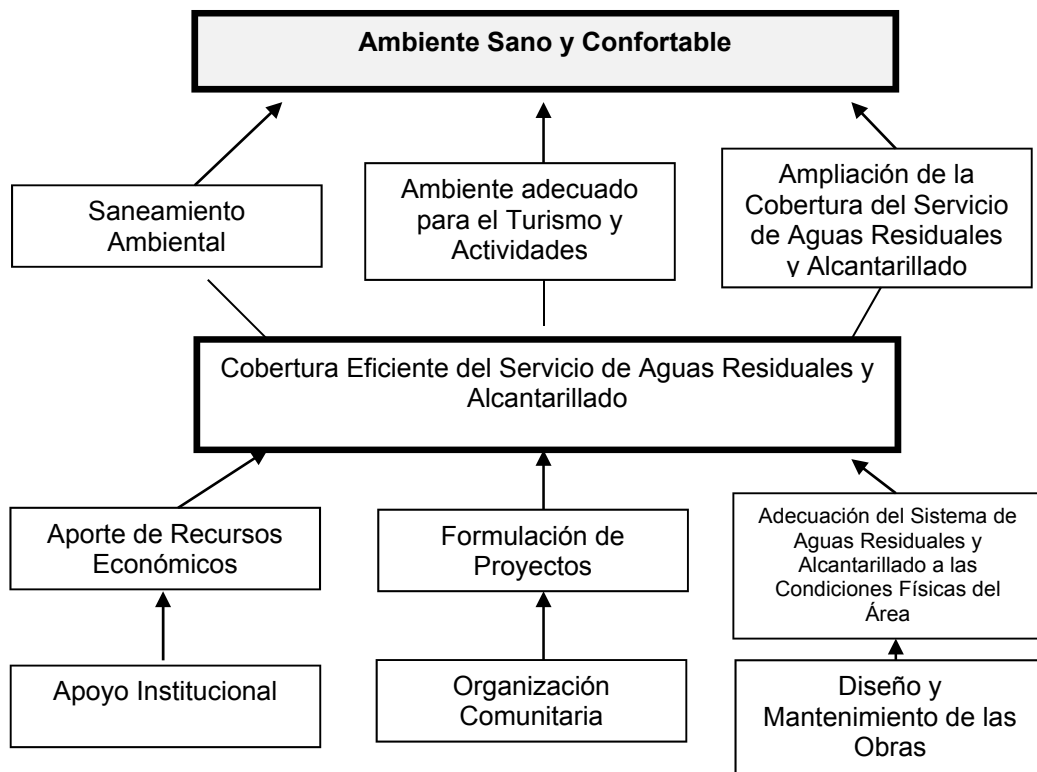


**FIGURA 7.** Árbol de Oportunidad o Recurso Completo.

En cualquier caso las alternativas planteadas pueden ser independientes, complementarias o excluyentes, y una vez definidas se procede a caracterizarlas.

- *Caracterización de las Alternativas de Acción:* Toda propuesta de acción se basa en la utilización de ciertos recursos que permiten

la realización de varias actividades. No hay que olvidar que las acciones permitirán alcanzar los objetivos planteados. En el cuadro 1 se presenta una matriz que facilitará la estructuración de las propuestas.



**FIGURA 8.** Árbol de Objetivos, Basado en el Árbol del Problemas.

Paso / Estructuración	Significado / Explicación
Nombre de la Acción	Esboza en una corta frase la acción que se va a plantear.
Objetivo Especifico	Es el efecto que se espera lograr como resultado de la ejecución de la propuesta. Los resultados son los cambios específicos apreciados en los beneficiarios de la propuesta de acción a corto, mediano y largo plazo.
Actividades	Representan lo que la propuesta de acción hace con los recursos e insumos disponibles. Son los procesos y acciones fundamentales para la ejecución de la propuesta a fin de producir los resultados esperados.

**CUADRO 1.** Matriz de estructuración de problemas.

## 5. EXPERIENCIAS DE APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA

Las autoras de este artículo han participado en la aplicación de la metodología propuesta en planes de ordenamiento territorial a nivel estatal y municipal. Los planes de ordenamiento territorial de los estados Trujillo, Cojedes y Yaracuy, así como el plan de ordenamiento territorial del Municipio Santos Marquina del estado Mérida utilizaron en sus etapas de formulación los talleres de participación como

instrumento fundamental para generar el conocimiento acerca de la percepción de los actores sobre la realidad socio-territorial y la que desearían alcanzar por medio de propuestas factibles, otorgando de esta manera viabilidad sociopolítica a los planes.

Así, las necesidades y problemas, los recursos y las oportunidades detectados a través de estos talleres, se convirtieron en los elementos esenciales para producir diagnósticos participativos que reflejan la opinión y sentir de los actores y comunidades involucradas. La

solución de problemas y el aprovechamiento de recursos se convirtieron en objetivos a alcanzar, por medio de alternativas de acción dirigidas a un cambio socio-territorial acorde con la visión a futuro que las mismas comunidades habían diseñado.

Las experiencias señaladas permitieron ir realizando ajustes en la metodología que se propone en este trabajo.

## 6. CONCLUSIONES

La participación social rompe con los esquemas tecno-burocráticos de formulación de planes que han venido siendo señalados como una de las debilidades de los procesos de planificación, porque une a los agentes decisores del Estado y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar logros de interés compartidos en la satisfacción de las necesidades humanas, aspiraciones y posibilidades de los actores sociales y que el cuerpo territorial puede ofrecer como alternativas, otorgándole viabilidad socio-política a los planes.

Una forma de operativizar la participación social en la formulación de planes de ordenamiento se presenta en la metodología propuesta con la implementación de talleres, en los cuales los actores y comunidades expresan sus opiniones y percepciones acerca de la entidad territorial en la cual hacen vida activa y sobre el futuro que aspiran alcanzar con la solución de problemas comunes, defensa de sus intereses, satisfacción de sus necesidades y elevación de la calidad de vida en el ámbito territorial.

Por otro lado, se puede afirmar que la metodología propuesta es sencilla, dinámica e interactiva, pudiendo ser aplicada en ámbitos regionales, estatales, municipales y locales haciéndose más efectiva en tanto el ámbito espacial sea menor. Además, la metodología permite que los actores y comunidades se involucren desde el inicio de la formulación del plan incentivando el sentido de pertenencia y

compromiso con las acciones propuestas, y en consecuencia pueden ejercer el seguimiento y control de las mismas.

Por último, la metodología propuesta permite llevar a la práctica social, la participación reconocida y estipulada en la legislación venezolana, de una manera efectiva y simple, congruente con estos postulados legales y con la convicción académica de que la noción de propósito, el compromiso de todos los actores y la voluntad política son los criterios que orientan y garantizan los procesos de planificación, y en este caso particular, los de ordenación del territorio.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARTEAGA D. y F. PAREDES. 2010. *Principios, criterios y lineamientos para la creación de la comuna, como unidad administrativa municipal. Caso de estudio: Municipio Santos Marquina, Estado Mérida*. Trabajo Especial de Grado. Escuela de Geografía. Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. 341 p.
- ARZALUZ, S. 1999. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. En línea: <http://www.iglom.iteso.mx> [Consultado: 23-04-2010].
- CUNILL, N. 1991. *Participación social*. Editorial del CLAD. Caracas, Venezuela. 219 p.
- FAO. 2006. Participación y comunicación en el esquema de ordenamiento territorial rural. Santiago, Chile. *Documento Técnico N° 7*. 62 p.
- INAFED. 2007. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. En línea: <http://www.e-local.gob.mx> [Consultado: 22-04-2010].
- MÉNDEZ, E. 2005. *Ordenación del territorio y plan de ordenamiento territorial*. CIDIAT. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. 183 p.
- MERINO, M. 1996. *La Participación social en la Democracia*. ILPES-CEPAL. Quito, Perú. 281 p.



- PALACIOS, N. 1988. Participación social, planeación y desarrollo. Margen. Revista de Trabajo Social. En línea: <http://www.margen.org>. [Consultado: 19-04-2010].
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1983. Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. Caracas, Venezuela. 27 p.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela. 162 p.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2001. Ley Orgánica de Planificación. Caracas, Venezuela. 20 p.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2005. Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio. (Derogada). Caracas, Venezuela. 79 p.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2006. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Proyecto elaborado en la Asamblea Nacional, (30-03-2006). (Discutida). Caracas, Venezuela. 29 p.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2009. Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Caracas, Venezuela. 31 p.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010a. Ley Orgánica del Poder Popular. En línea: <http://www.asambleanacional.gob.ve>. [Consultado: 12-01-2011]. 12 p.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010b. Ley de Planificación Pública y Popular. En línea: <http://www.asambleanacional.gob.ve>. [Consultado: 12-01-2011]. 22 p.