

RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACION DE PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO – AMBIENTAL MUNICIPAL

*Luis Alberto Obando, E.¹
Javier García Alzate²
Francisco Torres Martínez³*

RESUMEN

El artículo resalta la importancia que tiene la definición de una metodología participativa para la formulación de una estrategia de desarrollo municipal como un instrumento para el desarrollo de los municipios pequeños del país (menos de 30000 habitantes), que permite la idónea expresión espacial de la Constitución Colombiana en el Territorio Nacional. Así también las bases metodológicas para la formulación de estrategias municipales presentadas en el presente artículo, permiten el manejo de información estandarizada, así como la compatibilización y articulación de los esquemas de Ordenamiento Territorial. De igual manera, podrá respaldar el esfuerzo de los diferentes sectores de la administración pública en cuanto a la planificación de sus acciones en el territorio, con una óptica integral, pudiendo extender ampliamente el alcance a otras instituciones no gubernamentales que contribuyen al desarrollo nacional, departamental y municipal.

Palabras claves: Metodologías participativas, Planificación territorial, Sostenibilidad.

ABSTRACT

The article emphasizes the importance of the definition of a participative methodology for the formulation of a strategy of municipal development as an instrument for the development of the small municipalities of the country (less than 30000 inhabitants), that permits the proper spatial expression of the Colombian Constitution in the National Territory. Moreover the methodological basis for the formulation of municipal strategies presented in the present article, allow the handling of standardized information, as well as the compatibility and articulation of the schemes of Territorial. Ordering in the same way, they will be able to endorse the effort of the different sectors of the public administration as far as the planning of their actions in the territory, with an integral optics, being able to widely extend the reach to other nongovernmental institutions that contribute to the national, departmental and municipal development.

Key words: Participative methodologies, Territorial planning, sustainability.

¹ Profesor Asistente. Facultad de Ciencias Agrícolas, Universidad de Nariño – Pasto. Consultor Internacional de la Cooperación Técnica Alemana GTZ, para América Latina

e-mail: obandol@hotmail.com

² Profesor Asistente. Facultad de Ciencias Agrícolas, Universidad de Nariño – Pasto, Colombia

³ Profesor tiempo completo. Facultad de Ciencias Agrícolas, Universidad de Nariño – Pasto, Colombia

INTRODUCCION

La metodología que presentamos revierte el enfoque tradicional del desarrollo "DE ARRIBA HACIA ABAJO" por un enfoque "DE ABAJO HACIA ARRIBA", que fomenta, apoya y fortalece la capacidad existente de los municipios para identificar sus propias necesidades, plantear sus propios objetivos.

El Diagnóstico Rural (Rápido) Participativo (DRP), es una metodología de participación comunitaria que utiliza una serie de técnicas para estimular y apoyar a las organizaciones privadas y públicas para explorar, analizar y evaluar, en un tiempo definido, sus necesidades más sentidas, limitaciones (problemas) y potencialidades para la toma de decisiones, para la formulación de la Estrategia para el Desarrollo Económico Municipal (EDEM).

La orientación se centra en la relación entre las propias organizaciones, la comunidad y el Gobierno Municipal; se apoya en una comunicación recíproca, en mensajes claros y un compromiso con lo que es apropiado para el manejo racional de la EDEM.

Lo participativo en la investigación y planificación. Esta metodología es una combinación de tres elementos interrelacionados: 1) **EL CONCEPTO**, 2) los **MÉTODOS**, y 3) los **INSTRUMENTOS**. Aunque, tal vez, no siempre resulte posible adoptar integralmente el enfoque del municipio, se puede probar algunas actividades propuestas para ver si funcionan. Probarla, adaptarla, jugar con las ideas presentadas aquí y observar los efectos.

El concepto. La investigación y la planificación participativas se basan en el principio de que "**participar es decidir**". En ellas es fundamental el protagonismo de la población municipal organizada en todas las etapas e instancias del proceso de desarrollo de la EDEM.

El concepto participativo parte del reconocimiento y valoración del "saber popular", porque ¿quiénes más que los que encarnan una realidad, pueden identificar y priorizar sus necesidades vitales?; ¿quienes más que los que sobreviven la pobreza, pueden dar las pautas de lo esencial y lo posible?; ¿quiénes más que los propios

campesinos, pueden garantizar un proceso profundo, realista y factible? ¿quienes más que los hombres sencillos y prácticos del campo, pueden plantear alternativas comprometidas, que garanticen la irreversibilidad y sostenibilidad del proceso?.

La EDEM participativa es un instrumento básico para el ejercicio del "poder local" (entendiendo como el intercambio de saberes entre los locales, las organizaciones y los externos), porque están orientados en todo momento a crear y consolidar dinámicas de autodeterminación y autogestión del desarrollo económico y social, en los niveles local, municipal, departamental y nacional.

Los métodos. Los métodos de trabajo en la gestión participativa de los procesos de desarrollo, para la construcción de la EDEM se fundamentan en los principios pedagógicos del "aprender haciendo" y avanzar "de lo sencillo a lo complejo", aplicando cabalmente el concepto de la reflexión-acción.

Con la participación de los actores privados y públicos se logra colectivamente describir, analizar y priorizar las limitaciones, necesidades, problemas y potencialidades económicas del municipio. Con el rescate y socialización del saber local se propicia una comunicación intergeneracional interna y una comunicación interactiva entre los actores locales y los externos

El proceso metodológico de investigación participativa es **cíclico y en espiral**, es permanente e interactivo, brindando una estrecha relación con lo coyuntural y lo prospectivo exigiendo una constante revisión y ajuste. Es un proceso en el cual no se parte de "arriba hacia abajo" y donde la triangulación con las diferentes fuentes de información es fundamental. Los procesos participativos se inician con el rescate y sistematización del saber local, expresado también en proyección colectiva, racionalidad y visión de mundo. Así se genera un proceso de autoconocimiento o reconocimiento de lo que los actores (comunitarios) viven, sufren, gozan, necesitan, saben, sueñan, demandan y aspiran con respecto a su entorno y su cotidianidad.

La facilitación externa mantiene entonces una actitud de respeto y apertura de los que los participantes expresan; la función es: animar, escuchar, no dirigir, no manipular y respetar los aportes de los diferentes actores locales.

El proceso que se utiliza en el municipio proporciona una base sobre la cual puede edificarse un desarrollo sostenible, particularmente si esta idea se adopta con el sentido de aventura y creatividad que se quiere para una nueva manera de pensar. Cada municipio es única. Se requiere información diferente. Se necesitan maneras diferentes de elaborar la información.

Los instrumentos y sus principales características. Las herramientas que se presentan deben verse como ayudas para concretizar un enfoque participativo en el proceso de la formulación de la EDEM. Tienen en común las características siguientes:

- Están previstas para ser utilizadas en forma grupal.
- Se adaptan mejor al enfoque interdisciplinario (desde diferentes puntos de vista) con los miembros de las organizaciones y del gobierno Municipal.
- Están previstas para trabajar directamente en el campo con las organizaciones campesinas, gobiernos municipales y pequeños productores.
- Se aprende con las organizaciones, la gente, enfocando los conocimientos, las prácticas y las experiencias locales.
- Estos métodos, usados correctamente, permiten un aprendizaje rápido, progresivo e interactivo (profundizando en etapas sucesivas)
- La información que se obtiene representa en forma cualitativa y/o cuantitativa, el rango de todas las condiciones existentes en el campo, y no solamente los promedios que normalmente se calculan en base a las encuestas estadísticas.
- La mayor parte de las herramientas proveen información cualitativa, pero muchas permiten obtener datos cuantitativos en forma confiable y comprobable.
- Los métodos permiten y necesitan la “triangulación” de fuentes, es decir, la verificación de resultados a partir de varias fuentes de información, varios métodos y varios participantes.

Estos métodos no eliminan la necesidad de revisar la información disponible como los estudios realizados en el municipio (Planes de Desarrollo Municipal, Esquemas de Ordenamiento Territorial, Planes Agropecuarios, etc.), previo a cualquier acción para la formulación de la EDEM, ni de llevar a cabo estudios más detallados, pero que permiten determinar con mayor precisión y certeza donde se necesitan más estudios.

Preparación y creación de un ambiente de trabajo. Las herramientas están fundamentadas en el diálogo que debe respetar un principio fundamental: todos los participantes del municipio son considerados como fuente de información y decisión para analizar los problemas al interior de las comunidades y organizaciones. Todos, ricos o pobres con o sin educación formal, con o sin poder, merecen el mismo respeto y tienen la misma posibilidad de expresar sus opiniones.

El papel de la facilitación de los eventos, es de permitir la expresión de las diferentes formas de pensar, para que sean compartidas por todos, y ayudar a lograr consensos a la hora de tomar decisiones.

Antes de planificar el taller de Diagnóstico Rural (Rápido) Participativo DRP con las diferentes zonas identificadas en el municipio e informantes claves, tenemos que discutir con los miembros de cada una de ellas sobre las circunstancias en que un diagnóstico participativo para la EDEM resulta útil para ellos y sobre sus expectativas ante el mismo. Además, tenemos que tomar en consideración el contexto organizacional en que el DRP se llevará a cabo para evitar que se convierta en un evento aislado.

Un diagnóstico económico participativo sólo tendrá sentido para las organizaciones y el gobierno municipal si forma parte de un proceso a largo plazo de desarrollo socioeconómico participativo del municipio. Las negociaciones con el gobierno municipal, las instituciones, ong's etc., sobre los objetivos, el proceso de implementación y el seguimiento son elementos fundamentales antes de que pueda tener lugar el taller.

Pasos antes y durante el trabajo de la construcción de estrategia de desarrollo municipal participativa. Para la realización y aplicación de las herramientas se debe tener en cuenta los siguientes pasos:

- Definir criterios (participativos) para la zonificación del municipio.
- Preparar un plan provisional de acción y diseñar las herramientas para la recopilación y análisis de informaciones.
- Recoger, revisar y resumir las fuentes secundarias, estudios pasados, proyectos, diagramas, cuadros, etc.
- Preparar la logística para el trabajo sobre el terreno.
- Reconfirmar los objetivos y el proceso del DRP con las diferentes zonas seleccionadas. Hacer preparativos para las reuniones iniciales.
- Establecer un equipo de campo con miembros locales; discutir y adaptar el plan provisional de trabajo; explicar y ensayar el uso de las herramientas del DRP.
- Se divide en equipos pequeños de cuatro a cinco miembros e inicia las observaciones, elaboración de diagramas, entrevistas, etc.
- Los equipos se reúnen una vez concluida la primera ronda de recopilación de informaciones para discutir los resultados preliminares y volver a asignar tareas.
- Los equipos continúan con la recopilación de informaciones y reuniones continuas hasta haber alcanzado el objetivo de análisis
- El equipo facilita las reuniones finales en grupo con los miembros de la comunidad para revisar, analizar y resumir los resultados del DRP y las organizaciones y se prepara para la FERIA DE INFORMACION, que será el momento de socializar y concertar todo el proceso.

Presentación de herramientas

Zonificación del municipio. El proceso metodológico para la zonificación del municipio, inicia con un recorrido general del municipio con el objetivo de tener una

visión más detallada de sus componentes; como ayuda se utilizará información cartográfica (mapas, escala 1:10000 y fotografías aéreas ampliadas), con representantes del municipio y representantes (informantes claves) de las zonas más representativas.

En el reconocimiento del área se determinará la problemática socioeconómica y las principales variables para la aplicación de las herramientas del diagnóstico rural participativo (DRP). Luego del reconocimiento y diálogo con algunos de los moradores, y el gobierno municipal se formularán los criterios de zonificación del municipio, buscando para que cada zona se integren aspectos sociales, culturales, productivos, ambientales.

Para ubicar con cierta homogeneidad, se recomienda (u otros..) concertar los siguientes criterios:

Criterios para la zonificación del municipio. Estos criterios varían de acuerdo a las características de cada municipio, se recomienda que no sean más de cinco, deben ser concertados y priorizados, a manera de ejemplo presentamos los siguientes:

- Hidrología (principales microcuencas, abastecedoras de agua).
- Características culturales.
- Producción Agropecuaria (aptitud de suelos, conflictos de uso).
- División política administrativa (Corregimientos, veredas, Barrios).
- Zonas de riesgo (Inundaciones, fallas geológicas, erosión, etc.).
- Presencia y acción institucional.
- Centros de confluencia (mercados).

Con la integración de estos criterios u otros que se concerten con los diferentes actores, se deberá lograr identificar las zonas (en lo posible no más de cuatro), de

tal manera que permita tomar la información por medio de las herramientas seleccionadas (Cuadro 1).

Cuadro 1 Zonificación Municipal.

Zona	Ejes económicos-temáticos	Hidrología	Distritos	Características socioculturales	Zona de riesgo	Instituciones Presentes	Centros de confluencia (mercados)	Producción agropecuario (aptitud de suelos)
1								
2								
3								

Los mapas parlantes. La herramienta de los mapas parlantes ha sido ampliamente utilizada en el rescate del saber local sobre todo en los aspectos territoriales y administrativo – políticos y socioeconómicos. Es muy útil para la sistematización espacial de diversos temas productivos, ambientales, sociales, infraestructurales, para conocer la percepción de las organizaciones. Los mapas parlantes son aplicados a los niveles comunales y nos **permitirán acercarnos a una zonificación.**

La técnica consiste en lograr el dibujo de mapa del área específica de estudio (municipio) a partir del trabajo de grupos no muy amplios; es recomendable que no pase de 5 a 6 personas. Se anima a los participantes la representación gráfica y literal de los aspectos que consideran más importantes del área de estudios participativo; límites y colindancias, zonificación local, áreas de confluencia, mercados, tipos de organizaciones, recursos hídricos, relieve, infraestructura, recursos mineros, etc.

Los materiales que se requieren son: pliego de papel sábana o cartulina, marcadores de varios colores (gruesos y delgados). El tamaño mínimo recomendable para el mapa es de un pliego (mejor si es más grande). No hay que tomar cuidados

respecto a la escala, sino las referencias que los participantes disponen para permitir un trabajo eficiente. El tiempo puede variar entre una y tres horas dependiendo de los requerimientos y la motivación.

Luego de concluido el trabajo de grupos, el o los grupos que dibujaron mapas parlantes, exponen lo representado en el mapa y las leyendas. Es óptimo que sea presentado y discutido en el lenguaje local. La plenaria propone ajustes, correcciones, ampliaciones, etc. si es que fueran necesarias. Es muy importante grabar en cinta magnetofónica la presentación y discusión en plenaria, tanto como registrar en imagen (fotografía y/o video) el proceso y sus resultados; todo esto con fines de devolver y difundir la información sistematizada a los participantes y organizaciones involucradas.

La técnica de los “mapas parlantes”, ha demostrado ser una herramienta pedagógico-didáctica de gran utilidad, porque se basa en el carácter de la percepción espacial del entorno que poseen comunidades indígenas, campesinas y urbanas. Por otra parte, resulta ser para los participantes una técnica de muy fácil manejo, porque requiere que sólo uno del grupo sepa leer y escribir. Además el trabajo les resulta muy creativo y ameno.

La aplicación específica de los mapas parlantes, se refiere a la representación de la proyección colectiva del desarrollo económico deseado para la vida y el espacio comunitario (cómo deseamos que sea nuestra organización, municipio, mancomunidad, etc.). Al igual que en las aplicaciones anteriores, se anima el proceso de elaboración de mapas parlantes, con base a la idea fuerza que es: graficar dos mapas parlantes generales; uno con la representación de la comunidad o región “ahora” (en el momento actual) y el segundo con el dibujo de la comunidad o la región en el “futuro” incorporando los cambios deseados con el desarrollo económico integral.

Esta aplicación de la técnica de los mapas, es muy útil para procesos de planificación estratégica y operativa, puesto que permite visiones de conjunto, el trabajo con redes de servicios y mercados, además de permitir mapas para lograr una visión integrada de procesos ecológicos, económicos, sociales, productivos, etc. en sistemas complejos, tal como funcionan en la realidad.

Los mapas parlantes, pueden ser:

- **Temáticos:** que describen las realidades presentes (problemas económicos, mercadeo), problemas ambientales, carencias de servicios...).
- **Generales:** muestran varios aspectos como la infraestructura, localización de centros de producción, cultivos, centros de acopio, mercados.
- **Proyektivos:** En los cuales las comunidades identifican su visión de futuro de su entorno con relación a una producción económica.

Estos mapas pueden ser combinados entre sí y con otras técnicas como, por ejemplo, la historia escrita de la comunidad. Puede muy bien asociarse con cuadros, matrices y cuestionarios. Ambos complementos pueden ser utilizados para profundizar la información rescatada especialmente en los mapas.

BIBLIOGRAFIA

IDEADE. Diagnóstico regional integrado de las provincias de Norte y Gutierrez (Boyacá). Pontificia Universidad Javeriana – C. Económica Europea – Colciencias, Bogotá. 1992. (inédito).

TILLMAN, H.J. y SALAS M.A., “Nuestro congreso” Manual de diagnóstico rural participativo para extensión campesina, GTZ, Eschborn, 1994.

SCHONHUTH, M. y KIEVELITZ, U. Diagnóstico rural rápido, Diagnostico Rural Participativo, Metodos participativo de diagnóstico y planificación al desarrollo. Una introducción comentada, GTZ No.244, Eschborn 1994 (Dirección: GTZ Postfach 5180, 65726 Eschborn, Alemania).

FAO: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe: Informe de la Mesa Redonda sobre la Adecuación de los Servicios de Extensión Rural, DERU-50. Santafe de Bogotá, 1997.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE, Programa de Bosques y comunidades rurales (FTPP- FAO – CERES) “Manual de Planificación Participativa” Bolivia, Marzo, 1999.

RAYMOD, PIERRE. “A propósito del Primer Congreso Indígena”. Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural, No. 9, Septiembre, 1992.