



PARTICIPACION EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PRMC

Miguel Angel Hernández Aguayo¹

El presente artículo tiene por objeto acercarnos a la comprensión de la forma cómo se ha incorporado la participación en el proceso de elaboración de los **Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)** durante los últimos 10 años.

En este contexto, se desarrollarán brevemente 4 ideas que permiten entender de mejor manera este fenómeno:

- El concepto
- Diferentes tipos de participación
 - Nominal o Formal
 - Estructural
- La participación en nuestros I.P.T.
- La participación en el PRMC

El concepto

La participación como el concepto de, "*tener o tomar una parte en una cosa*", adquiere importancia significativa cuando se la asocia directamente al proceso de la democracia, al que se encuentra enfrentado nuestro país. Es cuando se insta a las organizaciones de base a fortalecerse y constituirse en un soporte de la *toma de decisiones* de los órganos del estado, en los temas de la competencia de cada uno.

En ese instante surgen comités que agrupan a familias de allegados y sin casa, con el objeto de resolver problemas habitacionales; se refuerzan los sindicatos en el sector industrial y productivo; las juntas de vecinos comienzan a tener un rol más decisivo en los temas locales; etc. Entonces es fácil identificar que quienes participan son aquellos que poseen *competencias, conocimientos e intereses* en los temas abordados, ellos se hacen parte del proceso a través de sus propias decisiones y acciones.

En el devenir de la participación en otras esferas del desarrollo, estará marcado por estos tres conceptos, a objeto de orientar efectivamente los procesos que ella involucra.

Participación nominal

Participan quienes tienen competencias, conocimientos e intereses en los temas

En un principio, las primeras aproximaciones al tema fueron más bien vistas como una forma de *consulta o recopilación de antecedentes*, de parte de los afectados directos de las decisiones que se debía tomar en el territorio.

Es así como, una vez definidos los actores, se les invita a participar en los eventos que muestran principalmente los resultados de las diferentes etapas del proceso de planificación. Aquí estamos hablando esencialmente en el universo de los planes reguladores comunales y planes seccionales.

Generalmente, este tipo de práctica no pasa más allá de la participación nominal de entes o actores del territorio, que cumplen con la formalidad de *estar*, pero sin saber claramente para qué. Por su parte el convocante busca principalmente *respaldar* aquellas decisiones que, en su rol de responsables del desarrollo de los estudios, ya habían tomado previamente, fundados en antecedentes de orden técnico.

Con esta modalidad se está cumpliendo con la legislación vigente y con la decisión política de incorporar a la comunidad en los procesos (hecho que representa un avance significativo con respecto a la forma de elaboración de este tipo de estudios en épocas pasadas). El punto crítico de esta forma de participación es que no necesariamente incorpora las visiones de los *participantes*, en el producto. Es fácil encontrar ejemplos de este tipo de procesos durante los años 2000 al 2005.

Se debe reconocer que esta falta de involucramiento de quienes participaban tanto como de quienes dirigen el proceso tiene a sus principales aliados en la falta de *organización e interés de los grupos*, en el tema del ordenamiento territorial y en la escasa *experiencia* de los segundos. En este contexto, las organizaciones no gubernamentales (ONG) que con anterioridad habían apoyado este tipo de procesos, comenzaban a replegarse de nuestro territorio.

1 Arquitecto. Diplomado en Administración y Gestión Urbana. Jefe Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura. S.R.M. MINVU Región del Bío-Bío. Email: mhernandez@minvucol.

Participación estructural

Por otro lado, los avances en metodologías participativas, nos orientan hacia lo que se podría llamar la participación *estructural*. Esto, llevado al significado mismo del concepto, representa una participación *distribuida, ordenada y enlazada* en el proceso de planificación constituyéndose por tanto en uno de sus insumos principales.

Esta debe comenzar con la detección de los problemas que requieren ser resueltos (para lo cual debe existir el compromiso de los actores involucrados) y sólo una vez acordados éstos, se prosigue en la definición de alternativas y propuestas concretas de acción.

Esta modalidad está más bien orientada a definir planes de acción, con tareas concretas y actividades explícitas asociándose más directamente al concepto de *planificación estratégica*.

En relación con lo recientemente expuesto, cabe señalar que el carácter normativo y de largo plazo que es propio de los IPT contenidos en nuestra legislación, hace muy difícil que este tipo de participación sea lo suficientemente efectiva como lo es en el caso de planes de acción que abordan tareas o proyectos concretos.

La participación en nuestros IPT

No obstante ello, en el proceso de elaboración de los IPT tradicionales se está haciendo un esfuerzo en incorporar esta forma de participación desde la primera etapa de los estudios para su formulación. Esto *obliga a definir con precisión a los actores que tienen las competencias, los conocimientos y los intereses* en cada caso en particular. Esto hace que los facilitadores del proceso tanto como los participantes se sientan identificados y por lo tanto "*participes*" de él.

La incorporación del factor participativo por ejemplo, está siempre presente en las bases de licitación de cualquier estudio de planificación territorial, y lo ha estado desde un tiempo a esta parte. El cambio sustantivo radica en el empleo de metodologías que permiten recoger de mejor forma los insumos de la participación. *La interdisciplina* en los equipos de planificación ha sido también un buen aliado en el enriquecimiento de los procesos participativos. Pero sin duda los actores claves del proceso de participación son aquellos involucrados en los temas, quienes deben hacer un esfuerzo por en-

tregar su aporte en un medio que muchas veces no comprenden en su totalidad.

De ahí la relevancia y énfasis que se está dando en los procesos participativos de los IPT, en el sentido de identificar claramente los actores que deben estar presentes en él y las etapas o momentos en los cuales pueden (o deben) ser integrados. No debemos olvidar que la planificación territorial no es sólo un proceso técnico de definición de alternativas, sino que cada vez con mayor fuerza se asume su jerarquía como proceso de toma de decisiones de orden político.

La participación en el PRMC

El Plan Regulador Metropolitano de Concepción en este contexto, se puede contar como uno de los esfuerzos más importantes en participación que se haya llevado a cabo en los últimos años. Con él se inicia una etapa de experiencias serias en términos de sistematizar los procesos participativos que, comienzan con la definición de *objetivos generales*; continúa con *la identificación de los actores* relevantes asociados al tema (en este caso del nivel metropolitano); definen una *agenda de encuentros y sesiones de trabajo* con objetivos específicos claros y expresos y; *recogen en forma detallada las intervenciones* de los participantes.

En este caso particular, la participación permitió reforzar las vocaciones de los centros urbanos intercomunales, que posteriormente se transformaron en los roles predominantes de cada una de las comunas integradas en el área.

La participación también determina y permite resolver los posibles conflictos de usos de suelo que se generan en el proceso de planificación. Si no es posible, debe tenerse en cuenta para solucionarlos a través de las propuestas territoriales.

Es importante resaltar que todo proceso participativo, si es asumido seriamente, involucra un esfuerzo importante de recursos técnicos y humanos así como también un consumo significativo del tiempo que se debe destinar a la elaboración de los planes.

El pago de este costo debe ser asumido por quienes toman las decisiones, que son también los llamados a convocar los procesos de participación en cada caso. Por su parte, consideraciones como *costo-oportunidad* o *pertinencia de las propuestas*, puede siempre constituirse en una amenaza al éxito del proceso y del producto.