

PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO EJE TRANSVERSAL EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PUBLIC PARTICIPATION AS A CROSS-CUTTING ISSUE ON LAND USE PLANNING

Rosendo Pujol Mesalles¹
rosendo.pujol@ucr.ac.cr

Claudia López Oviedo
clopez@produs.ucr.ac.cr

Resumen

La presente ponencia reúne, de manera muy general, la experiencia que ha tenido el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS) de la Universidad de Costa Rica (UCR); en la incorporación de un enfoque participativo para llevar a cabo análisis de ordenamiento y planificación territorial en distintas partes del país. Se exponen aspectos filosóficos utilizados por ProDUS-UCR en la planificación territorial, urbana y regional. La gestión del territorio involucra a diversos actores sociales y por tanto requiere de mecanismos efectivos que garanticen su participación activa y conciente a medida que se desarrolla el proceso. Se incluyen ideas generales sobre el tema de participación ciudadana, la metodología utilizada y una reflexión final acerca de las dificultades y desafíos que representa este enfoque.

Palabras clave: Participación ciudadana, Ordenamiento territorial, Metodologías participativas.

Abstract

This work explains the experience on public participation of the Research Program on Sustainable Urban Development (ProDUS) of the University of Costa Rica in the process of creating Master Plans for different local governments in Costa Rica. Some philosophical principles followed by ProDUS are explained. The territorial planning involves many different actors and in consequence requires effective participation activities during the process. Several general ideas about citizens participation are included, in particular the methodology used and some final thoughts about the experience.

Key words: Public participation, Land use planning, participative methodologies.

Introducción

El territorio y las limitaciones de su uso son temas colectivos y por tanto sensibles a intereses, aspiraciones y expectativas de desarrollo futuro por parte de muchos individuos y grupos. En algunos casos las percepciones que se construyen alrededor de un espacio geográfico

pueden responder al arraigo que genera el habitar y constituir la base de la existencia individual y la convivencia social en torno de dicho espacio. En otros casos, este interés puede deberse a las potencialidades de los recursos allí presentes (cualesquiera que éstos sean), los cuales le confieren valor y significado para ser intervenido de

1. Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, Universidad de Costa Rica.



Fotografía 1
Ciudad Neily, Corredores.
Fuente: ProDUS-UCR. 2009.

múltiples formas y, en consecuencia, objeto de atención para muy diversos actores sociales.

Lo anterior permite comprender cómo cambios en los usos de suelo de una zona determinada, por ejemplo, pueden alterar la forma en que suceden las relaciones al interior de un espacio y su afectación en los sistemas naturales y sociales. Pero también sirve para profundizar en el papel de dichos actores en ese escenario y cuestionar acerca de los valores simbólicos que sustentan su relación indisoluble con el medio.

De ahí que la ética debe ser el eje que conecte de una manera más responsable y respetuosa la relación con los diferentes espacios; exigiendo cambios en el comportamiento y recordando la necesidad urgente de pensar en colectivo, de superar intereses particulares para llevar a cabo acciones conjuntas que permitan resolver el desafío que representa la planificación urbana en la actualidad, así como también buscar nuevas formas de gestión territorial más integradoras y sensibles tanto a las problemáticas ambientales como a las aspiraciones de las comunidades locales, antepuestas a los intereses individuales.

Por lo anterior, democratizar los espacios de debate y toma de decisiones sobre el territorio se convierte en una acción importante que debe ser promovida por las instituciones del estado encargadas de su administración y manejo; pero también demandada por parte de la población que diariamente lo utiliza para diferentes fines y es también responsable por las medidas que se

tomen al respecto. Dicha democratización hace referencia a la necesidad de poner en práctica una auténtica política de participación ciudadana, mediante la cual se logren articular correctamente las demandas generales en aquellos procesos de toma de decisiones sobre aspectos de interés público. En este caso, la planificación urbana mediante la elaboración de regulaciones y normativas que conducirán la manera en cómo se concretan espacialmente hablando las políticas de desarrollo socioculturales, económicas y ambientales en un cantón. Por supuesto, la legislación nacional existente limita significativamente la profundidad y el poder de influenciar de esa participación.

Aspectos filosóficos del ordenamiento territorial

El desarrollo urbano y el ordenamiento espacial de cualquier territorio en general, debe partir de la respuesta a algunas preguntas esenciales: qué se quiere hacer, qué se puede hacer, qué es indispensable hacer y qué no se debe hacer; teniendo como fundamento principios generales que pongan en el centro del esfuerzo al ser humano, pero fundamentados en el conocimiento formal de los técnicos pero también del conocimiento tácito de las comunidades sobre sus realidades y aspiraciones. Estos esfuerzos deben fundamentarse en el respeto de los ecosistemas naturales y el desarrollo social y económico, lo colectivo sobre lo individual y lo público sobre lo privado.

Por lo tanto, el ordenamiento del territorio parte de una visión antropocentrista del mismo, situándonos a los seres humanos en el centro de los conflictos sociales que surgen al querer ejercer un control sobre determinadas porciones de éste; pero también como responsables por las intervenciones físicas y simbólicas que se realicen.

Es así, que el ordenamiento territorial plantea el reto de comprender un espacio cualquiera como el lugar donde convergen procesos multidimensionales muy complejos de tipo social, cultural, político, económico y ambiental; los cuales debe conocer a profundidad para establecer lineamientos que orienten las

intervenciones humanas en el medio con base en una plataforma de valores en la que estén presentes la integración social, accesibilidad, funcionalidad, sostenibilidad, etc.

Ejemplo de lo anterior es el caso de la planificación de zonas costeras, en las cuales se debe tomar en cuenta la presencia de poblaciones vulnerables como aquellas que se dedican a la actividad pesquera; cuyas viviendas es preferible que se encuentren muy cerca de las playas pues su principal fuente de ingreso depende de la cercanía con el mar y las facilidades de acceso al mismo. Esto ha implicado que muchas de esas familias, tal y como se puede apreciar en la Fotografía 2, se encuentren habitando ilegalmente la zona pública, que por ley debe estar destinada al tránsito libre de las personas y por tanto no permite construcciones dentro de sus límites. De este modo, es responsabilidad del ordenamiento territorial resolver los conflictos sociales existentes y ofrecer soluciones factibles para poblaciones como éstas que se encuentran en una condición socioeconómica desfavorable y generalmente tienen dificultades para encontrar un lugar idóneo para reubicarse.

No obstante es imposible concebir la planificación territorial sin la presencia de los gobiernos locales, los cuales tienen dentro de sus competencias orientar el desarrollo urbano y territorial de los cantones mediante la aplicación de planes reguladores. En teoría estos



Fotografía 2

Viviendas de pescadores en la Zona Pública de Pilón,
Zona Marítimo Terrestre de Golfito.

Fuente: ProDUS-UCR, 2006.

instrumentos legales, deben tener sustento técnico y científico, y mediante una serie de normativas y regulaciones ayudan a ordenar y planificar espacialmente las actividades humanas en una determinada área. Por esto se puede afirmar que:

"[...] la planificación u ordenamiento territorial determina los mejores usos para cada terreno y los terrenos aptos para cada uso, considerando que el contexto social, político, económico y ambiental correspondiente restringe muchas de las posibles alternativas. [...] La planificación u ordenamiento territorial busca reducir el impacto de los asentamientos humanos sobre otras actividades humanas y los bienes ambientales concernientes al espacio donde se establecen dichos asentamientos. De esta manera, aminora los conflictos entre personas y entidades encargadas de proteger diferentes componentes de la sociedad que, muchas veces, resultan contrapuestos" (ProDUS, 2005: 18).

Por ello su finalidad debe enfocarse en el mejoramiento en la calidad de vida de la mayoría de la población, mediante una mejora en el estado de las infraestructuras y equipamientos de uso público, optimización de la conectividad, protección del medio ambiente, uso responsable de los recursos naturales, fortalecimiento de la cultura local, protección de su patrimonio tangible e intangible, entre otros aspectos.

Consecuentemente, el ordenamiento territorial también tiene la responsabilidad de que la forma en cómo se organicen los usos de suelo en un territorio deben favorecer la integración de la eficiencia económica, equidad social y la sostenibilidad ambiental (Ibíd.); garantizando a las futuras generaciones el acceso a ciertos recursos y la protección de ecosistemas vulnerables. Sin embargo todo ello requiere del trabajo articulado y ético de muy diversos actores, así como también de un marco legal sólido.

En los Territorios Indígenas, las competencias de un plan regulador, están sujetas a la aceptación de los indígenas de las mismas. La legislación que los ampara es un régimen especial con autonomía respecto al ordenamiento territorial. Por lo tanto, cualquier esfuerzo de planificación territorial, requiere, para ser efectivo, la aceptación y aprobación de la asociación de desarrollo indígena correspondiente. Esto por cuanto esta funciona como su representante legal y gobierno local.

Los planificadores territoriales, deben en todo caso incluir en sus análisis a esos territorios y sus poblaciones. Es necesario investigar sus características y necesidades, el contexto ambiental y físico de sus asentamientos, la distribución en el espacio y el uso de los recursos existentes. Este trabajo es un importante insumo tanto para realizar una lectura integral del cantón y las diversas dinámicas ambientales y sociales que ocurren en su territorio. En algunos casos, sirve además para entender formas alternativas y creativas de interacción entre seres humanos y su territorio.

En resumen, es muy importante para la elaboración de planes reguladores en un cantón, esforzarse por democratizar los espacios de toma de decisión y de la información relacionada con este tema entre los actores locales que se ven directamente afectados por la misma.

Es así que el desafío que representa la gestión y planificación territorial se sustenta en la posibilidad de llegar a acuerdos entre las partes involucradas que a su vez lleven a procesos de negociación sobre las intervenciones en el espacio. Para ello es necesario contar con una base ética bien definida, pues de lo contrario es imposible que no se entorpezcan buenas intenciones.

Participación ciudadana en la experiencia de ProDUS-UCR

ProDUS-UCR ha incorporado la participación ciudadana como eje transversal en el desarrollo de proyectos de planificación territorial; específicamente para el caso de planes reguladores realizados en distintos cantones del país, con características económicas, sociales, políticas, ambientales y geográficas muy diversas. De acuerdo con la Ley de Planificación Urbana:

“Plan Regulador, es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas” (Ley de Planificación Urbana, 1968: Artículo 1).

Por consiguiente, uno de los objetivos que se ha planteado el equipo técnico de ProDUS a la hora de definir las políticas de desarrollo y distribución de las actividades humanas en un territorio; ha sido involucrar a la población de los diferentes sectores sociales de un cantón en la construcción conjunta de su plan regulador; recordando la importancia de integrar los intereses individuales con los colectivos para lograr una planificación del territorio que favorezca el mejoramiento de la calidad de vida de la población general y no tan sólo de unos pocos, e integrando en la medida de las posibilidades los diferentes tipos de capital que se encuentran a la hora de negociar intereses, aspiraciones y necesidades.

“[Es así que los procesos de participación] se convierten en aspectos fundamentales para incorporar en los distintos proyectos que se generan a nivel nacional y local desde lo público y lo privado. Éstos son herramientas útiles a partir de las cuales se pueden rescatar conocimientos importantes en las comunidades, que desde lo económico, social, político y cultural se convierten en la base de su idiosincrasia y proceder colectivo. Desde esta perspectiva se reconoce y valora la importancia que tiene la participación como práctica, condición y necesidad de acción ciudadana esencial para procesos de desarrollo social. (Candela, Ortiz y Unger, 2003)

De acuerdo con Candela, Ortiz y Unger (2003), la participación implica vivir el proceso, apropiándose de la información para tomar decisiones que transformarán la realidad; por ello se da importancia tanto a la transmisión de datos y criterios técnicos (Fotografía 3.) como



Fotografía 3

Proceso de participación para la elaboración del Plan Regulador de Orotina.

Fuente: ProDUS-UCR, 2007.

a la retroalimentación que se recibe a partir de los puntos de vista de las personas participantes, quienes por sus conocimientos y experiencias de vida tienen la capacidad para contribuir con la toma de decisiones sobre cuál es la mejor manera de ordenar su cantón.

Por ello se puede afirmar que la participación de la ciudadanía es vital para determinar necesidades y aspiraciones y también para entender el capital social de la comunidad y movilizarlo. Sin embargo, para tomar decisiones sobre la gestión del territorio, el proceso se torna complejo y lleno de dificultades y en muchas ocasiones requiere suboptimizaciones debidas a la escasez de tiempo y dinero para desarrollarlo de manera “perfecta” en la teoría.

“Los procesos participativos generalmente se entienden como resultados ante necesidades organizativas de ciertos grupos y sectores que requieren discutir sobre aspectos que pueden ser de interés común y sobre los cuales se debe llegar a consensos que sean válidos para la mayor parte de la población involucrada. Por lo tanto su alcance se extiende hacia diversos campos y esferas de la vida social de los grupos humanos y entonces se proponen desde formas y contenidos específicos, de acuerdo con los escenarios en que se tienen que desarrollar y la coyuntura sociocultural que los afecta” (ProDUS-UCR, 2009: 327).

Desde la experiencia de ProDUS-UCR, el proceso de participación que se ha seguido balancea las posibilidades individuales y de grupos aleatorios para plantear sus inquietudes y molestias. El diseño es abierto con varias fases: diagnóstico, propuestas y plan regulador que crean una espiral de creciente comprensión de las oportunidades, complejidades y limitaciones del ordenamiento territorial que no puede darle a todos, todo lo que desean y que tiene que llegar a difíciles compromisos que no son estrictamente técnicos. Estos compromisos que buscan mejorar la calidad de vida de la mayoría de los habitantes del cantón, raramente satisfacen a todos los actores involucrados.

Por consiguiente, el enfoque participativo puede involucrar la puesta en práctica de diferentes técnicas (entre ellas el trabajo en grupos temáticos como se muestra en la Fotografía 4.) mediante las cuales se procure involucrar activamente a los distintos actores sociales que se ven



Fotografía 4

Grupo de discusión en el Proceso Participativo de la Fase de Diagnóstico para el Plan Regulador de San Carlos.

Fuente: ProDUS-UCR, 2010.

afectados directamente con los temas a tratar y las decisiones a tomar; esto con la intención de lograr espacios de discusión abierta, transparente y desde la cual se tomen en cuenta las necesidades de las personas menos favorecidas, las cuales no siempre participan de estos procesos y con las que se tiene un compromiso ético. Así, se obtiene que entre las principales ventajas que se ha tenido del enfoque participativo en el proceso de elaboración de un plan regulador se encuentran:

- Permiten conocer la relación que históricamente han establecido los grupos humanos con sus entornos y su manifestación tangible en los asentamientos humanos existentes y otras formas de intervención del medio.
- Generan un sentido de pertenencia de las personas participantes hacia el producto generado, es decir, el plan regulador; pues al haber sido parte activa durante el proceso se identifican como beneficiarias y responsables de los resultados.
- Permiten ampliar el conocimiento sobre los temas a tratar, al integrar los puntos de vista, percepciones y experiencias de la población en general con los criterios científicos y técnicos.
- Tienen el potencial para generar un vínculo con el producto, de manera que una vez puesto en práctica, las comunidades pueden servir como auditoras de su adecuada

implementación y por tanto colaborar indirectamente con el quehacer del gobierno local.

¿Quiénes y cómo participan?

Los procesos participativos realizados, han permitido el encuentro entre el equipo técnico y los actores locales de cada cantón, donde hay que reconocer que claramente las municipalidades se encuentran en “*los niveles de mayor poder sobre la toma de decisiones, ya que son el ente con la competencia y la responsabilidad legal para el ordenamiento del territorio*” (Barrantes y Solano en: DEMUCA, 2005:87). Sin embargo, lo anterior no excluye la importancia de contar con el involucramiento activo de otro tipo de actores para que el proceso sea legítimo y las decisiones tomadas tengan apoyo social. Esto se requiere en momentos donde es indispensable realizar diagnósticos participativos de los núcleos de población a analizar, al igual que para el mejoramiento, corrección y/o validación de propuestas relacionadas con la planificación del territorio; así como también a la hora de establecer redes de actores clave que sirvan como facilitadores en la comunicación periódica entre el equipo técnico y la comunidad en general.

Por esto, “[...] *los grupos participantes pueden ser muy variados dependiendo de la zona de estudio [y] habrán involucrados intereses de todo tipo: culturales, ambientales, productivos y sociales, con las particularidades de cada caso [...]*” (Ibíd: 87-88). Lograr la participación efectiva no ha sido una tarea fácil, sin embargo se han involucrado una gran diversidad de actores sociales, que con su experiencia han enriquecido el conocimiento sobre los territorios analizados y por tanto el análisis integral de los mismos y el diseño de soluciones. El proceso permite un continuo aprendizaje mutuo entre el equipo técnico y la ciudadanía del territorio a planificar.

Así, tal y como se muestra en la Figura 1, la experiencia obtenida ha permitido identificar la participación de actores tales como: instituciones estatales, sector privado, grupos comunales, organizaciones sin fines de lucro, líderes comunales, gobiernos locales, ciudadanía y gobierno central.



Figura 1
Grupos de actores para los procesos participativos.
Fuente: ProDUS-UCR, 2011

El grupo institucional se compone de representantes de diferentes instituciones estatales como ministerios, comisiones, institutos, universidades, etc.; por medio de las cuales se fomenta el diálogo interinstitucional en beneficio de las necesidades comunales. Para el caso del sector privado, se compone de personas que ya sea como socios, propietarios o empleados participan de las diferentes actividades productivas, empresariales y comerciales que se desarrollan en un cantón. Por lo cual se incluyen a los miembros de cooperativas y empresas productoras, al igual que dueños de locales comerciales y servicios asociados, desarrolladores, entre otros.

Entretanto, los grupos comunales como por ejemplo las asociaciones de desarrollo comunal desde hace más de dos décadas, han sido un grupo de gran importancia para el trabajo en la organización de la población. Éste es sin duda el más importante, ya que en muchos casos son los representantes de las comunidades y por tanto conocen las particularidades de éstas, sus problemas, fortalezas, necesidades. Con esta población se trabaja directamente como informantes claves y multiplicadores de la información.

Las organizaciones sin fines de lucro son grupos con intereses particulares, cuya labor y conformación nace ante necesidades y

problemáticas específicas en las comunidades. Estos grupos, tienen al igual que las Asociaciones de Desarrollo, un papel muy importante en la comunidad, ya que cuentan con un alto nivel de legitimidad, asimismo permiten construir trabajo en conjunto de acuerdo a intereses particulares que pueden ser tomados en consideración por la colectividad. Como ejemplo de ello se encuentran las ASADAS, comités locales, ambientalistas, grupos de productores, asociaciones de mujeres, grupos de reciclaje, artesanos, patronatos, juntas escolares, entre otros.

Por su parte, las personas líderes comunales (Fotografía 5.) son habitantes de las comunidades que aunque no son miembros de asociaciones o grupos organizados dentro de las mismas, se destacan por tener un alto grado de liderazgo y poder de convocatoria comunal; al igual por asumir el compromiso de trabajar de la mano y en pro del bienestar de los otros habitantes locales de manera voluntaria.

De este modo, la metodología que se sigue tiene como base la integración de la participación



Fotografía 5
Entrevista a líder comunal en Isla Chira.
Fuente: ProDUS-UCR, 2008.

de esa gran diversidad de actores en una acción conjunta, colectiva, que busque llegar a la toma de acuerdos comunes, así como sensibilizar a la población sobre problemas y oportunidades. No obstante, esto también ha sido útil para crear espacios educativos en los que se les presentan y explican aspectos importantes de su realidad, que en muchos casos se desconocen o no son del todo claros para muchas de las partes. Por otro lado, la educación va también en la otra dirección ayudándole al equipo técnico a precisar muchos aspectos y corregir percepciones erróneas sobre la realidad del territorio sujeto del plan.

Para ello es que se requiere que la gente se involucre e interese en esa acción y que a su vez sea consciente que esto implica dialogar, negociar, ceder, escuchar, confrontar, exponer, argumentar y otra serie de acciones orientadas hacia la incorporación de los intereses individuales o de un sector determinado en los que serán intereses de la mayoría.

Tal y como se muestra en la Figura 2, la metodología participativa que ProDUS-UCR ha llevado a cabo, se plantea como un eje transversal de las distintas etapas que comprende la elaboración de un plan regulador; así, a medida que se avanza en el proceso, también se profundiza en el tipo de datos que se recogen como resultado de la participación de la gente. Todo esto trae implicaciones importantes para el equipo técnico, el cual tiene la responsabilidad de afinar el análisis de la información para construir propuestas de ordenamiento territorial que se acerquen lo más posible a la resolución de los conflictos de intereses presentes en un cantón y articulen de manera efectiva los criterios técnicos y científicos con los legales y las expectativas y oportunidades que tienen las comunidades locales.

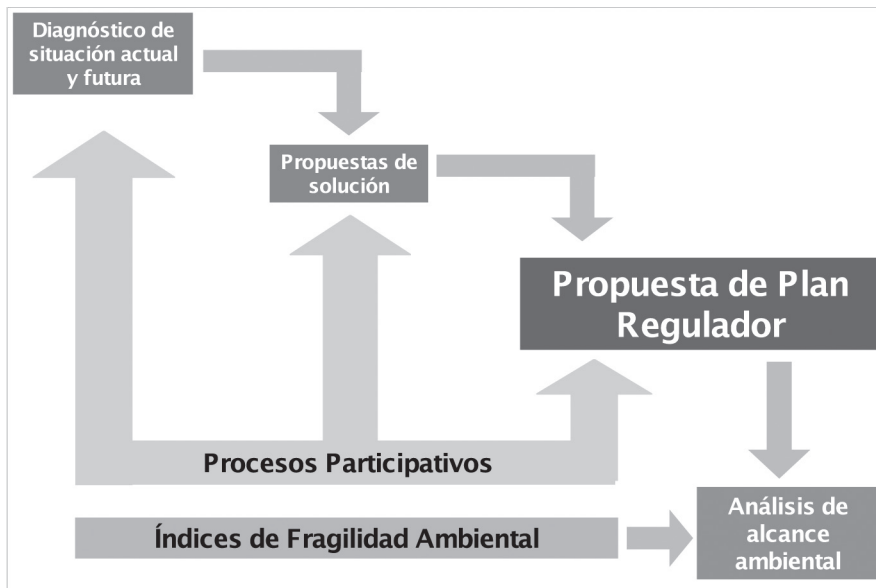


Figura 2

Inclusión de los procesos participativos en las etapas de elaboración de un plan regulador.

Fuente: ProDUS-UCR, 2011

Herramientas del Proceso Participativo

Lo anterior ha sido posible mediante la aplicación de diferentes técnicas tanto para la difusión de información como para la consulta de la misma. Para la primera se han utilizado medios de divulgación masiva y específica, es decir, boletines, pizarras informativas, buzones, Internet, medios masivos locales y llamadas telefónicas; por medio de los cuales se logre contactar efectivamente a esa heterogeneidad de actores presentes en un cantón. A continuación se presenta una breve descripción de los mismos:

- Boletines: material escrito en el que se incluyen definiciones importantes, avances en los análisis de información, resultados, invitación a reuniones, información de ProDUS-UCR (Figura 3). Estos se reparten a través de personas de las mismas comunidades, principalmente de aquellas que pertenecen a grupos organizados.
- Pizarras informativas: son vallas en las cuales se expone material educativo sobre el plan regulador, invitación a reuniones participativas, avances en el proceso, entre otros aspectos. Esto se trata de adaptar a las condiciones

del poblado en el que van a estar ubicadas, razón por la cual se ha considerado la necesidad de utilizar un lenguaje muy claro para el texto escrito y apoyarse en imágenes ilustrativas, gráficos, fotografías, etc.

- Buzones: ubicados en lugares estratégicos de las comunidades, como por ejemplo las pulperías; sirven para obtener opiniones, dudas y sugerencias individuales sobre el proceso.
- Internet: esta herramienta se ha utilizado de diferentes formas. Por una parte, el envío de correos electrónicos facilita en muchas ocasiones el intercambio de información con aquellas personas de las comunidades que tienen acceso a ésta. Sin embargo también se ha utilizado a través de la página electrónica de ProDUS-UCR, en la que para algunos planes reguladores se ha presentado información pertinente sobre el proceso; ya sea fechas de reuniones o bien resultados obtenidos, etc.
- Medios masivos locales: en algunas ocasiones se ha utilizado las emisoras y periódicos locales para divulgar información sobre un plan regulador; principalmente para dar a



Figura 3

Boletín informativo para el Plan Regulador de Alajuela.

Fuente: ProDUS-UCR, 2010

conocer fechas de reuniones y talleres con la comunidad.

- Llamadas telefónicas: aunque esta herramienta se dirige a una persona en particular, es muy útil a la hora de confirmar asistencia a reuniones, al igual que para establecer los primeros contactos en una comunidad y conformar la red de actores clave o de divulgación.

Entretanto, para consultas y diagnósticos sobre temas específicos se han utilizado entrevistas a profundidad con actores claves de diferentes sectores, encuestas no aleatorias, cuestionarios y sesiones participativas que se desarrollan con grupos de discusión, grupos focales, exposiciones, plenarios, entre otras actividades que

permitan tener una comunicación efectiva con quienes se interesan por explicar sus problemas y aspiraciones.

Las entrevistas se utilizan principalmente para la primera fase de elaboración de un plan regulador, en la cual se quiere obtener información relativa a la situación actual de un cantón en aspectos tales como problemáticas relevantes para cada lugar, aspiraciones de desarrollo por parte de la población, es decir, cómo les gustaría que fuera su cantón y su comunidad en el futuro; asimismo se indaga en necesidades de infraestructura pública, pero también de tipo cultural y social, expectativas del plan regulador, oportunidades que identifican dentro de su cantón, disposición para participar en reuniones de trabajo con más personas, entre otros aspectos. Del mismo modo las entrevistas permiten establecer el primer contacto con las comunidades y por ende abrir los canales de comunicación con el equipo técnico. Con ello se facilita la transmisión de información básica sobre qué es un plan regulador, cómo incide en la vida de las personas y cuál es la importancia de contar con su participación a lo largo de todo el proceso de elaboración. De alguna manera las entrevistas también sirven para motivar a los actores con los temas a tratar, atraer su participación a las sesiones masivas y talleres y que a su vez impulsen a otras personas de sus barrios, organizaciones o instituciones a involucrarse activamente.

Por su parte, las sesiones participativas se realizan tanto para el diagnóstico como para la elaboración y validación de propuestas concretas de regulaciones y otras de tipo no vinculante en materia de ordenamiento del territorio. Se combinan diferentes técnicas para garantizar que realmente haya intercambio de información y retroalimentación a lo largo del proceso. La idea de estas sesiones es generar la discusión a partir de preguntas orientadoras e ir construyendo conocimiento en colectivo procurando articular adecuadamente lo técnico con las posibilidades legales y las aspiraciones generales.

Además se han realizado sesiones tipo taller dirigidas a líderes comunales con el objetivo de involucrarlos más activamente en el proceso del plan regulador, proporcionándoles herramientas conceptuales que les permitan comprender

de manera general qué es el Plan Regulador y cómo afecta la vida de las personas. Se busca que ellos se conviertan en fuentes de información al interior de sus comunidades, al igual que agentes que fomenten el interés de la gente en ser parte de los espacios que con los procesos participativos se abren para discutir la elaboración del mismo (ProDUS, 2009).

Los talleres, a diferencia de las reuniones regulares para el diagnóstico o las propuestas; tienen la particularidad de combinar elementos conceptuales con aplicaciones prácticas sobre los mismos, incorporando la experiencia de vida de las personas participantes al igual que sus necesidades de formarse en un tema determinado. Por tanto se parte del hecho de proporcionar a los líderes comunales de la manera más clara posible los conceptos esenciales asociados al plan regulador y el ordenamiento territorial en general; a partir de lo cual tengan la posibilidad de reflexionar, discutir, encontrar su aplicación práctica y así apropiarse de los aprendizajes por sí mismos (Ibíd.).

Muchos de estos procesos no han terminado, y en algunas ocasiones han sido capturados, esto es, detenidos por grupos muy pequeños que defienden puntos de vista o intereses bastante específicos por encima del interés general. En general, procesos muy largos permiten que muchos actores burlen las regulaciones diseñadas para el futuro, con acciones inmediatas permitidas en medio de la lentitud del proceso de aprobación.

Dificultades y desafíos

Como se ha visto, la participación de la ciudadanía en la elaboración de un plan regulador es esencial para articular conocimientos técnicos y científicos con la sabiduría local sobre el territorio; y de este modo decidir en conjunto el desarrollo que se quiere en un cantón, tomando en cuenta las necesidades comunes y las características particulares de ese territorio.

No obstante, garantizar la participación efectiva es una tarea que requiere de adaptación a cada contexto social y por ende valorar que no todas las comunidades participan de la misma manera ni se sienten cautivadas por los mismos

temas. Así, el proceso participativo debe apoyarse en las capacidades organizativas de una comunidad y sus redes sociales, las cuales llegan a convertirse en interlocutores, al igual que en canales de comunicación con otros sectores de una localidad.

El desarrollo de los procesos participativos que se han llevado a cabo en ProDUS-UCR para la elaboración de distintos planes reguladores, ha tenido que enfrentarse a algunas dificultades; algunas están fuera de control del equipo técnico, en tanto otras son inherentes al proceso mismo.

- Restricciones de tiempo (entrega de productos, desarrollo de las reuniones).
- Restricciones de dinero en el financiamiento disponible para el proyecto.
- Manipulación por parte de diferentes actores locales, cuyos intereses particulares pueden “entorpecer” las discusiones que se intenta sirvan para encontrar soluciones a necesidades colectivas. Estos actores pueden incluir desde quienes están relacionados con el quehacer político de un cantón, como desarrolladores privados, empresas nacionales y extranjeras, entre otros.
- Falta de interés en participar, lo cual puede deberse a muy diversos motivos: experiencias previas de participación no exitosas, falta de conocimiento sobre el tema y por ende no saber por qué es importante dar la opinión individual. Otra razón es el desánimo que despiertan los temas locales debido a la poca credibilidad en los gobiernos locales y sus responsabilidades.
- Falta de formación de la ciudadanía para la participación; desconocimiento de muchas personas sobre sus derechos a opinar, garantizados en el Código Municipal y otros documentos legales.

Afrontar adecuadamente los retos que plantea la participación se convierte en una tarea indispensable, que podría contribuir en que las experiencias de planificación territorial que están por venir cuenten con una metodología participativa fortalecida y renovada, que retome los logros obtenidos con anterioridad y haga de las dificultades una oportunidad para mejorar. Entre

estos retos se encuentra, por ejemplo, la necesidad de impulsar nuevos mecanismos de información a la ciudadanía y demás actores locales sobre el ordenamiento territorial, de modo que se pueda transmitir la importancia que tiene su involucramiento en el proceso y la consecuente necesidad de participar tanto de las reuniones como de los grupos focales, entrevistas y otros medios de consulta. Asimismo es necesario lograr encontrar una forma de comunicar aspectos técnicos y científicos de una manera mucho más clara, sin que por ello se sacrifique el contenido; esto con el fin de que la gente además de comprender mejor las temáticas en discusión, vean enriquecido su capital individual pero también social respecto al territorio en el que viven y por ende se fortalezca indirectamente su empoderamiento. De ahí surge el reto de lograr la participación activa y consciente de la población menos favorecida, así como también de adolescentes.

Algunos comentarios finales

Algunas personas y grupos han tratado de invisibilizar el ordenamiento territorial con sus contenidos fundamentalmente físicos, ligados a los asentamientos humanos, su relación profunda con la naturaleza y profundamente integradores. Las alternativas son planificaciones sociales o ambientales que supuestamente el ordenamiento territorial teórico y práctico deja por fuera. Esto es una falsificación. El Ordenamiento Territorial y en particular el que realiza ProDUS-UCR, integra profundamente los aspectos sociales y ambientales en su quehacer de ordenar el territorio. Esto es relevante porque muchos de los

planificadores sociales ignoran con mucha frecuencia las determinantes espaciales que son en el sentido más profundo ambientales. Como contraparte paradójica los Índices de Fragilidad Ambiental que hay que hacerles ahora a todos los planes reguladores no están sujetos a un proceso participativo y en ocasiones se utilizan para cambiar dichos planes reguladores y su zonificación de una manera cuasi abusiva.

Hay que recordar finalmente que los resultados de las reuniones participativas no son vinculantes y que en realidad la gran responsabilidad de los ciudadanos se concentra, en la elección de regidores, que son en último término, los que votan el contenido del Plan Regulador.

Referencias bibliográficas

- Candelo, C.; Ortiz, G. y Unger, B. (2003). *HACER TALLERES: Una guía práctica para capacitadores*. WWF. Colombia. 204p.
- Fundación DEMUCA. (2005). *Manual para la Gestión Municipal de la Zona-Marítimo Terrestre en Costa Rica*. Elaborado por ProDUS-UCR. Serie Reflexiones para el Debate. San José, Costa Rica. 205p.
- Fundación DEMUCA. (2001). *Ordenamiento y Planificación Territorial*. Serie Reflexiones para el Debate. San José, Costa Rica. 272p.
- Ley de Planificación Urbana (1968). *Ley N° 4240 del 15 de noviembre*.
- ProDUS (2009). *Actores sociales y Proceso Participativo*. En: Plan Regulador del Cantón de Corredores. Tomo I. Universidad de Costa Rica. 1141p.

