

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales



MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES DEL
CORREGIMIENTO EL MANZANILLO DEL
MUNICIPIO DE ITAGÜÍ**

Autora:

CLAUDIA JIMENA ECHAVARRÍA BARRIENTOS

Directora:

Dra. GISELA SIGNORELLI

Abril, 2019

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1.PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES.....	14
1.1 Participación Ciudadana	14
1.2 Metodologías de Planificación Pública Participativa.	25
1.3 Metodología del Marco Lógico (MML).....	26
1.4 Método Altadir de Planificación Popular (MAPP)	27
1.5 Desarrollo a Escala Humana	31
1.6 Políticas Públicas Ambientales	32
1.7 Gobernanza Ambiental	35
1.8 Exigibilidad de los procesos participativos en el diseño de las políticas públicas. Referente Normativo.....	38
CAPÍTULO 2.PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL CORREGIMIENTO “EL MANZANILLO” DEL MUNICIPIO DE ITAGÜÍ. CONTEXTO TERRITORIAL Y NORMATIVO	43
2.1 Del Ordenamiento Municipal.....	43
2.2 Componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial.	45
2.3 Contexto Territorial y División política del Corregimiento “El Manzanillo” Municipio de Itagüí.....	46
2.4 Diagnóstico demográfico y ambiental.	48
2.5 Instancias de Participación Ciudadana en el Municipio de Itagüí ..	53
2.6 Fases del proceso de participación ciudadana en el diseño del Plan de Ordenamiento Territorial.	56
2.6.1 Fase de diagnóstico participativo.....	58
2.6.2 Fase de concertación y aporte comunitario	60
2.6.3 Fase de Alistamiento en el Diseño del Plan de Ordenamiento Territorial.	62

2.7 Análisis y resultados de la metodología de participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas ambientales del POT	63
---	----

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA DE TRABAJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES PARA EL CORREGIMIENTO EL MANZANILLO. 71

3.1 Presupuestos del proceso en la legislación:	74
---	----

3.1.1 Competencia de la Administración Municipal	75
--	----

3.1.2 Procedimiento de concertación institucional y participación ciudadana	76
---	----

3.2 Validez de metodologías informales de participación ciudadana en el ordenamiento territorial	79
--	----

3.3 Metodología de trabajo comunitario en el diseño de políticas públicas ambientales en el marco de los Planes de Ordenamiento Territorial:.....	82
---	----

3.3.1 Identificación de las instancias participativas:.....	83
---	----

3.3.2 Capacitación a las organizaciones civiles.....	84
--	----

3.3.3 Identificación del malestar o necesidad común:	86
--	----

3.3.4 Descripción del problema.	87
--------------------------------------	----

3.3.5 Identificación de causas críticas:	88
--	----

3.3.6 Elección del método de trabajo de participación comunitaria .	88
---	----

3.3.7 Árbol de causas – estimación de consecuencias:	92
--	----

3.3.8 Objetivos y metas	92
-------------------------------	----

3.3.9 Selección de las operaciones para combatir el problema	92
--	----

3.3.10 Diseño de estrategias para solucionar la problemática	93
--	----

3.3.11 Análisis de factibilidad.....	93
--------------------------------------	----

3.3.12 Identificación de actores relevantes para el diagnóstico y para enfrentar el problema	93
--	----

3.3.13 Propuestas.....	93
------------------------	----

3.3.14 Análisis de la vulnerabilidad de la propuesta.	94
--	----

3.3.15 Evaluación permanente a los responsables.	94
---	----

CONCLUSIONES	96
--------------------	----

BIBLIOGRAFÍA	96
--------------------	----

ANEXO N° 1. FOTOGRÁFICO	105
-------------------------------	-----

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla N° 1. Instancias locales de participación.....	53
Tabla N°2. Identificación debilidades y potencialidades por Veredas.	58

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro N°1. Participación en la Constitución Política.....	40
Cuadro N° 2. Caracterización de la Población.	51
Cuadro N° 3. Niveles de efectividad de la participación.....	66
Cuadro N° 4. Niveles de control de instancias locales participativas.	67
Cuadro N° 5. Planes y Vigencias.	85
Cuadro N° 6. Resumen Metodología de Concertación.	95

ÍNDICE DE PLANOS

	Pág.
Plano N°1. Mapa: División Geográfica Colombia – División geográfica Antioquia	8
Plano N° 2. Mapa División Política de Itagüí.	48

ÍNDICE DE ANEXOS

Registros Fotográficos

ABREVIATURAS

JAL	Junta Administradora Local
JAC	Junta de Acción Comunal
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Presupuesto Participativo
CCP	Comité Comunitario de Participación
PAM	Plan Agropecuario Municipal
PA	Plan de Acción
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente
MAPP	Método de Altadir de Planificación Popular
UMATA	Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria
TIC	Tecnologías de información y Comunicación
UE	Unión Europea
OMS	Organización Mundial de la Salud.

INTRODUCCIÓN

Es evidente que el único gobierno que puede satisfacer por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el que todo el pueblo participa

José Fernández Santillán (2012)

Desde la década del 90, se constitucionaliza en Colombia el derecho colectivo¹ y democrático a participar en la planeación de las decisiones públicas; luego, con la ley 152 de 1994 y la ley 1757 de 2015 la rama legislativa reglamenta el numeral 8 artículo 248 de la Constitución Política², en lo que corresponde a la participación ciudadana de los habitantes en las determinaciones de carácter público. Seguidamente en 1997 entra a regir en todo el territorio la ley 388, por medio de la cual se convirtió en imperativo para el gobierno, incluir a las organizaciones civiles en el diseño de políticas públicas de ordenamiento territorial.

La participación ciudadana entendida dentro del contexto constitucional y el desarrollo legal, implica identificar problemáticas, caracterizar los actores en sociedad y trazar los objetivos o metas alcanzables que sirvan de base en el ejercicio de la planeación en la actividad administrativa. Es necesario reconocer que los procesos de concertación responden a entender que mediante la horizontalidad, la negociación y la colaboración de los destinatarios de las políticas públicas, se promueve la protección de los derechos colectivos a un ambiente sano a través del diseño de instrumentos de planificación.

¹El constituyente de 1991 adhirió a la clasificación tradicional de derechos de la primera, segunda y tercera generación, en la Constitución quedaron distribuidos de la siguiente manera: en el capítulo 1º del título II, “los derechos fundamentales”; en el capítulo 2º del título II, “los derechos económicos, sociales y culturales”; y en el capítulo 3º del título II, “los derechos colectivos y del medio ambiente”.

²Corte Constitucional, mediante Sentencia C-150-15 de 8 de abril de 2015, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 8 de la Constitución, efectuó la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 134/11 Cámara y 227/12 Senado, y declaró EXEQUIBLE el proyecto de ley, por su compatibilidad formal con la Constitución.

En éste orden de ideas, recobra importancia acoger metodologías claras de trabajo participativo con el objetivo de priorizar los problemas ambientales y necesidades críticas del territorio abordado, que incluya procesos de formación dirigidos a la comunidad, identificación de políticas y planes existentes para que armonicen con aquellas que se diseñarán y actividades para potenciar la creatividad, las destrezas y habilidades de los actores para dar solución a los problemas identificados.

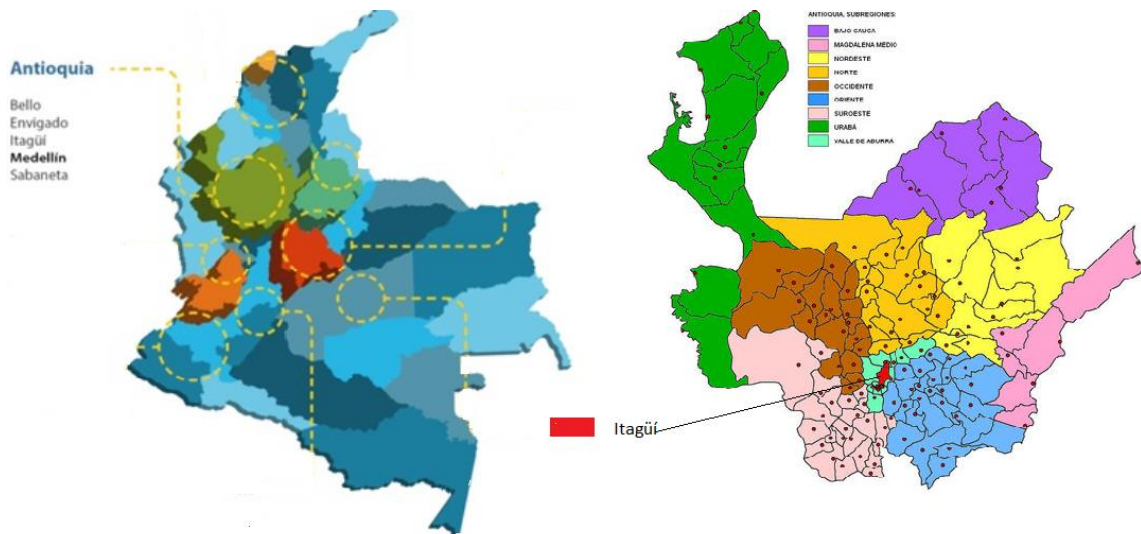
Para el caso que nos ocupa, es importante tener en cuenta que el Municipio de Itagüí, está situado al sur de la ciudad de Medellín, en el Valle de Aburrá, una de las nueve regiones en las que se divide cultural y geográficamente el Departamento de Antioquia, Colombia. Itagüí cuenta con una extensión territorial de 21.08 km², correspondiendo 12.17 km² a la zona urbana y 8.91 km² a la zona rural, siendo el tercer municipio más pequeño del país³.

El Valle de Aburrá ésta conformado por diez Municipios - Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas - La cuenca en la que se ubica Itagüí y otros nueve municipios del Departamento de Antioquia tiene una profundidad máxima de un kilómetro y en su parte más ancha cuenta con 7 kilómetros de largo. El 58% de la población total del departamento habita en el Valle, el cual, por sus características geográficas y por los vientos que no cuentan con suficiente velocidad, hacen que el aire contaminado no pueda ascender y ser llevado fuera del Valle, represándose en la cuenca. Es entonces de gran relevancia atender a políticas ambientales de orden territorial, en consideración a que la municipalidad según la Organización Mundial de la Salud (OMS), ocupa el segundo lugar en Colombia entre las ciudades más contaminadas⁴.

³Medellín, por ejemplo, cuenta con una extensión en kilómetros de 380,64

⁴Informe Organización Mundial de la Salud OMS, 2014, "La Estrella es el municipio más contaminado de Colombia con concentraciones promedio de PM10 de 47 microgramos por metro cúbico de aire, y 41 de PM 2.5. Le siguen Itagüí (PM10 de 50 µg/m³ y PM2.5 de 29 µg/m³), Medellín (45 y 26), Caldas (49 y 25) y Bogotá (52 y 24). Esto quiere decir que La Estrella, que tiene la peor calidad del aire del país y la sexta de América Latina,

Plano N°1. Mapa: División Geográfica Colombia – División geográfica Antioquia



Fuente: Instituto Agustín Codazzi, 2019

En Itagüí la planificación territorial para el cuidado y aprovechamiento de los recursos solo fue objeto de preocupación en el año 2000, cuando el Alcalde Héctor Fernando Arboleda Restrepo mediante el Decreto 259 del mismo año, aprobó el primer Plan de Ordenamiento Territorial cuya vigencia se proyectó hasta el año 2009.

Posteriormente, la Administración Municipal del Alcalde Gabriel Jaime Cadavid en el año 2008, inició fase de alistamiento⁵ del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, por lo que luego de contratar con una firma especializada la elaboración de estudios de microzonificación del territorio, presentó al Concejo Municipal el nuevo Plan de Ordenamiento

es cinco veces menos contaminada que Zabel y ocupa el lugar 364 entre casi 3.000 ciudades”

⁵De conformidad con la Ley 388 de 1997, la fase de alistamiento consiste en el conjunto de actividades previamente establecidas al proceso de realización del nuevo plan, inicia con la identificación de una base de datos con la información de los actores relevantes para el ordenamiento, la revisión y consolidación de información del ordenamiento existente y analizar su pertinencia; consiste además en definir el cronograma de trabajo, el presupuesto y el equipo técnico requerido para llevar a cabo el proceso.

Territorial, el cual fue aprobado por el mismo cuerpo colegiado el día 7 de diciembre de 2007 mediante el Acuerdo Municipal 020 para la vigencia 2007 – 2019.

Los procesos de participación llevados a cabo en el diseño de las políticas públicas de dicho Plan, según el rastreo de información de la presente investigación, se encuentran enunciados en el artículo 177 del Plan de Ordenamiento Territorial vigente - Acuerdo 020 de 2007 -, como un anexo nominado Documento de Participación Ciudadana, el cual si bien cumple taxativamente con el procedimiento del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, su contenido no fue incluido en ninguno de los apartes de las políticas ambientales del ordenamiento territorial de la ruralidad.

Bajo ésta afirmación, es necesario advertir que la concertación de decisiones entre el gobierno y los ciudadanos, debe garantizar el cumplimiento del deber constitucional de promover y ejercer la participación, por tanto el resultado del proceso debe corresponder a un verdadero aporte social producto de una metodología de trabajo. Aunque la ley - artículo 24 de la Ley 388 - no precise las exigencias de un procedimiento metodológico pertinente para resolver los problemas de ordenamiento territorial identificados, podría predicarse la validez de procesos de concertación informales⁶ que respondan a la exigencia normativa y que garanticen la protección del deber constitucional.

El presente trabajo constituye un aporte hacia esta dirección. La pregunta que guía la presente investigación es: ¿cuáles fueron las herramientas o métodos empleados por la Entidad Territorial para propiciar la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas ambientales del POT de Itagüí? ¿Fue empleado algún método de trabajo con la comunidad, que contribuyera con la resolución del problema abordado con la política pública? La hipótesis que se busca demostrar con el presente trabajo investigativo, es que con una metodología de trabajo

⁶ Expresión que será aclarada dentro de la investigación, pero que hace referencia a aspectos no incluidos con completitud por la normatividad.

pertinente y adecuada a la complejidad de las problemáticas identificadas, puede la ciudadanía empoderarse desde el diseño de las políticas públicas de las decisiones ambientales del Corregimiento de Itagüí.

En el caso objeto de estudio, no obstante haberse surtido un procedimiento formal – o legal – trazado en el artículo 24 de la ley 388 de 1997, éste fue insuficiente, toda vez que si bien se cumplió el requisito legal, no se identificó en el rastreo de la información que el aporte de las organizaciones civiles participantes, fuera incluido en el contenido de las políticas públicas del Plan de Ordenamiento Territorial y por ende se puede predicar que el proceso de participación no fue eficiente y efectivo⁷ ante el espíritu o sentir de la norma constitucional.

El objetivo general de este trabajo consiste en evaluar los procesos de participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas ambientales del Corregimiento El Manzanillo, Itagüí en el Plan de Ordenamiento Territorial 2007- 2019. Para cumplir ésta finalidad, se desarrollará tres objetivos específicos:

El primero consiste en identificar cuáles fueron las herramientas de participación ciudadana empleadas en el diseño de las políticas públicas ambientales del Corregimiento del Municipio de Itagüí en el Plan de Ordenamiento Territorial 2007-2019. Para tal efecto en un primer momento se lleva a cabo una revisión de la literatura pertinente dentro del marco de investigación sobre participación ciudadana según Oakley y Cunill, las metodologías doctrinales de planificación participativa empleadas en asuntos públicos por parte del gobierno: el Marco Lógico (MML), la Metodología de Planificación Popular (MAPP), se cita la Metodología de Planificación Estratégica Situacional (PES) y el Método de Planificación por Proyectos (ZOO) y la herramienta de trabajo de

⁷ Según Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. ICE, Revista de Economía, 1(836). La eficacia o efectividad es el grado en que se alcanzan los objetivos de una intervención. La eficiencia cuando un proyecto ha permitido alcanzar un resultado relevante con costos bajos o adecuados. Los tres, son criterios de evaluación pragmática de las políticas públicas.

Desarrollo a Escala Humana creada por el Nobel, economista y ambientalista Manfred Max – Neff para la priorización de las necesidades fundamentales del ser humano.

Luego se cita las políticas públicas ambientales desde las normas marco en Colombia: la Constitución y la Norma Técnica Colombiana ISO 14001:2004; y el concepto de Gobernanza Ambiental como una propuesta de gobernabilidad en búsqueda de legitimar el aporte de los actores, reducir las tensiones entre éstos y definir las responsabilidades en la toma de decisiones. Además de la justificación y desarrollo normativo de los procesos y las instancias de la participación Ciudadana en Colombia en diversos niveles legislativos relacionados con el objeto de la investigación.

El segundo objetivo es analizar la metodología de trabajo de participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas ambientales del Corregimiento contenidas en el POT 2007 - 2019, al respecto se desarrollan cuatro secciones:

La primera corresponde al contexto territorial: el ordenamiento y los componentes básicos del POT, un acercamiento al concepto de Corregimiento; y las instancias de participación ciudadana existentes en el municipio según el rastreo de la información. La segunda describe el diagnóstico demográfico y ambiental en el momento del diseño del plan, las problemáticas, causas, consecuencias y las razones por las cuales se convierte en una necesidad para quienes conocen el territorio, confeccionar pautas y estrategias en búsqueda de soluciones. La tercera sesión, describe las tres fases del diseño de las políticas ambientales del POT 2007 - 2019. Finalmente, la cuarta sesión corresponde al análisis de los resultados de la metodología de participación ciudadana a través de los niveles de participación, instancias participativas y las funciones informativas, consultivas o delegativas. Con estas herramientas, se realiza un análisis de la incidencia del proceso participativo ordenado por la ley en las políticas públicas ambientales y la importancia de la gobernanza ambiental, para el fortalecimiento de procesos informales o

no regulados por la norma, que apunten a concertaciones en pro de la protección de los recursos.

El tercer objetivo se fundamenta en encontrar una nueva metodología de trabajo partiendo de fuentes formales - o normativas - e informales - desde la doctrina - con distintas propuestas y reflexiones generales que logren aportar al fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública local y así obtener procesos de participación ciudadana eficientes en el diseño de políticas públicas ambientales para el Corregimiento El Manzanillo en el marco del plan de ordenamiento territorial. En virtud del objetivo trazado, se realiza un análisis de suficiencia de los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana descritos en el artículo 24 de la ley 388 de 1997 y de cómo la normatividad contribuye o no a que las metodologías de trabajo participativo, produzcan los efectos esperados en el diseño de las políticas.

Se fundamenta en el reconocimiento de metodologías y cómo el fenómeno de la gobernanza legitima la toma de decisiones dialogadas, pese a que las metodologías de trabajo y el procedimiento práctico no posean regulación jurídica, el objetivo, es lograr que la comunidad se involucre en el ordenamiento de su territorio mediante aportes viabilizados dentro del contenido de las políticas ambientales.

En la realización de este trabajo se emplearon, como unidad de análisis, los documentos “Diagnóstico Técnico y Participativo: Bases para el Plan de Ordenamiento Territorial del Corregimiento”, el Documento Anexo Participación Ciudadana al POT 2007 – 2019 (Artículo 181 N°5) y demás anexos a la fase de su diseño los cuales sustentan la política pública ambiental adoptada en el Título 3, capítulo 1 del Acuerdo 020 de 2007 “por medio del cual se adopta la revisión al Plan de Ordenamiento Territorial en el Municipio de Itagüí”; éstos documentos son considerados por la normatividad nacional como los máximos instrumentos de planificación del territorio.

La presente investigación tiene un carácter exploratorio y cualitativo, limitando el análisis únicamente al contexto colombiano y al desarrollo de la participación ciudadana en el diseño de la política pública ambiental para el Corregimiento el Manzanillo del Municipio de Itagüí.

CAPÍTULO 1.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES.

En este capítulo se presentan las bases conceptuales para el análisis de los procesos de participación ciudadana en las políticas públicas ambientales. Estas bases serán expuestas en seis secciones, a saber: la primera sección, contiene un breve recuento de la participación de los ciudadanos en las decisiones relacionadas con el interés público desde algunas instancias a nivel internacional, latinoamericano y colombiano; dicha sesión será el punto de partida para la segunda parte, donde se realiza una revisión de la literatura que define conceptualmente la participación ciudadana; en la tercera son descritas las metodologías de trabajo con la comunidad, para la planificación pública en el marco de referencia de la investigación; de la misma manera en la cuarta y quinta sección, se abordan los conceptos de políticas públicas ambientales y gobernanza ambiental en su orden, para finalmente en una sexta sección enunciar el referente normativo por medio del cual se hacen exigibles los procesos participativos en la toma de decisiones de interés público.

1.1 Participación Ciudadana

Conceptualmente la participación ciudadana corresponde a la intervención o interacción de los individuos de una sociedad conformada, para incidir en asuntos de interés público que deben ser resueltos. Éste fenómeno no es propio de las sociedades modernas, se remota al proceso de conformación de colonias, ciudades y barrios con la finalidad de descentralizar las decisiones públicas, debilitando el esquema del estado benefactor donde todos los asuntos eran resueltos solo por el gobernante y facilitando la provisión de bienes y servicios que demanda la comunidad (Merino, 1995).

En sociedades como Grecia, la aristocracia concebía a la comunidad como la hermandad de sangre. El ágora era el escenario de la vida social

donde los griegos participaba, pero su sistema de gobierno excluía a la gran mayoría de los espartanos por ser considerados incapaces, solo unos cuantos hacían parte de la Asamblea o Consejeros con autoridad política.⁸

En Roma se creó la Comisión centuriada para la reorganización de la estructura militar del ejército romano mediante una asamblea popular convocada por los magistrados de la República o cónsules, para la elección de magistrados superiores y leyes; con el paso del tiempo, la comisión centuriada adquiere más presencia y atribuciones hasta llegar a ser el órgano más representativo de participación ciudadana, para luego convertirse en una Asamblea de ciudadanos que ostenta la representación del *Populus Romanus*.

Éstas figuras participativas fueron tomando auge en las civilizaciones y a partir de la Revolución Francesa en 1789, nace la república democrática o gobiernos elegidos en forma directa o por medio de sus representantes.⁹

Por su parte, desde el año 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el artículo 21, señala que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país mediante la libertad del voto. Para el año de 1966 fueron adoptados el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en ambos se señala el derecho de los ciudadanos a participar sin restricciones de los asuntos públicos y a contar con educación y orientaciones para el fortalecimiento de su desempeño como ciudadano.¹⁰

⁸Gómez, Alirio. Historia de las ideas políticas, Centro Editorial Universidad del Rosario, Primera Edición, Bogotá, D.C., 1999, p. 30.

⁹Esguerra, Juan Carlos. La protección constitucional del ciudadano, Legis, Primera Edición, Bogotá, D.C., 2004, p. 197.

¹⁰ Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En materia ambiental, la Organización de las Naciones Unidas¹¹ creada desde el 24 de octubre de 1945, cuenta con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA cuya misión es dirigir y alentar la participación del cuidado en el medio ambiente mediante directrices emanadas de Resoluciones, Conferencias y Pactos donde asisten los estados parte, entre las cuales se encuentran: la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo de 1972 con la asistencia de 113 países¹²; la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 adoptada mediante resolución y en su principio 23 establece la obligatoriedad que tienen los estados miembro en garantizar la participación ciudadana; la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992; la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo; la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de Aarhus de 1998; la Declaración de Malmö de 2000; la Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002; la creación de la Organización de los Estados Americanos – OEA; la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre el Desarrollo Sostenible en el 2001; la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (Castro, 2017:160).

Como ejemplo de otras instancias internacionales encontramos la Unión Europea (UE), organización internacional creada en 1993 ante un esfuerzo por instituir un marco económico y político para sus países miembro; su propósito además, fue la protección de los derechos políticos con la participación de sus ciudadanos para la conservación de la cultura

¹¹Ver: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-environment-programme/>

¹² Declaración de Estocolmo: hace referencia a la importancia de la defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras, lo cual se ha convertido en una meta imperiosa para la humanidad, por tanto, es deber de todo ciudadano contribuir con su cumplimiento.

Europea. Para ese momento la pérdida de credibilidad de los ciudadanos en la (UE) se justificaba en la falta de consolidación de la participación en los procesos.

Al respecto, el sociólogo alemán Jürgen Habermas, en Teoría de la Acción Comunicativa aduce que:

La nación de ciudadanos encuentra su identidad no en rasgos comunes de tipo étnico-cultural, sino en la praxis de ciudadanos que ejercen activamente sus derechos democráticos de participación y comunicación» (Lanceros y Berian, 1988, pp.38). “Para los ciudadanos (de la UE), la disyuntiva entre la perplejidad y la participación no hace sino ampliarse. Un creciente número de medidas tomadas a nivel supranacional afecta cada vez más y en mayores ámbitos de vida a los ciudadanos. Puesto que el estatuto de ciudadanía tan sólo se encuentra hasta el momento institucionalizado nacionalmente, los ciudadanos no tienen la posibilidad efectiva de tematizar e influir sobre las decisiones europeas (Habermas, 1998, pp.14).

Es importante señalar que la participación ciudadana en el escenario ambiental, ha trascendido a partir de la presentación del conocido Informe Brundtland “Nuestro Futuro Común” de la Organización de las Naciones Unidas en 1987, el cual generó conciencia de la dimensión planetaria de la protección al medio ambiente y las teorías holísticas provenientes de las ciencias naturales. Así, desde la década de los 90 se desencadena un auge por la inclusión en políticas ambientales de acciones de conservación ambiental con una perspectiva participativa.

En América Latina, los gobiernos municipales de los países del sur desde finales de los 80, han concentrado experiencias para la transformación de la participación ciudadana, en gran medida impulsada por los fracasos de la democracia representativa del gobierno central en temas de ciudad como el medio ambiente, la salud y la educación. La descentralización de

funciones, el presupuesto público participativo¹³ y la alta demanda ciudadana en incidir en las decisiones públicas entre otras novedades, generó como resultado en la década del 90, que ciudades capital como Bogotá, Montevideo, Buenos Aires, Caracas entre otras, implementaran mecanismos directos, consultivos o deliberativos para los procesos de participación ciudadana, previo respaldo normativo del gobierno central (Schneider C. y W Yanina, 2011).

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009)¹⁴, imprime una connotación de derecho iberoamericano a la participación en la gestión pública y la consecuente responsabilidad de los Estados en la implementación de mecanismos que le posibiliten al participante, ser corresponsable con la prevalencia del interés común. Pese a que la Carta no tiene jurídicamente efectos vinculantes, se erige como un ideario para que los pueblos garanticen la participación en la gestión pública, con el desarrollo de las tecnologías de información y Comunicación (TIC), y, con el compromiso de los Estados parte en facilitar la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas.

En los años 90 y desde la Constituyente, Colombia incluye en la Constitución Política de 1991 los diferentes mecanismos de participación ciudadana, en un momento donde no se contaban con suficientes

¹³ Artículo 355 de la Constitución Política Nacional. “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”

¹⁴ Esta Carta fue aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009, adicionalmente, fue adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009, mediante Resolución No. 38 del "Plan de Acción de Lisboa”.

herramientas legítimas e institucionales de cara a las decisiones del Estado. Al respecto, la Profesora María Teresa Uribe¹⁵ señala:

Lo que se discutía en la antesala de la Constituyente era la necesidad de salirle al paso a las reiteradas crisis de legitimidad y gobernabilidad... De allí surgieron las iniciativas referidas al fortalecimiento de la democracia participativa para oponerla a un modelo decadente de representación... (Uribe, 1996: 79-80).

A partir de la Constitución Política Nacional de 1991, surgieron las Leyes Estatutarias de Participación Ciudadana 734 de 1994 modificada por la 1557 de 2015, la Ley 850 de 2003 y se instituyeron las herramientas comunitarias para la participación activa en las decisiones no solo de agenda administrativa, sino de índole legislativa. El artículo 2º de la Constitución Política, consagra como un fin del Estado: "facilitar la participación de todos los colombianos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación".

Es así como la Constitución Política es la carta de navegación, el marco de consulta por excelencia y fuente de inspiración de los mecanismos de participación y control ciudadano para la vigilancia de la gestión pública del individuo y el conglomerado social para la planeación, ejecución y evaluación de las diversas manifestaciones de la administración pública.

Como se expuso, los procesos de participación ciudadana se intensifican con la Constitución Política de Colombia en 1991, no obstante existen normas reglamentarias que la desarrollan como la Ley 19 de 1958 por medio de la cual se crean las Juntas de Acción Comunal; en 1980 con la promulgación del Decreto 1306 se autoriza la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo; y en 1981 la Ley 38 llamada

¹⁵ María Teresa Uribe de Hincapié nació en Pereira, Risaralda, el 9 de febrero de 1940. Fue socióloga de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín y magíster en Planeación Urbana de la Universidad Nacional de Colombia. Entre 1973 y 2005, se desempeñó como profesora e investigadora del Instituto de Estudios Políticos, el Instituto de Estudios Regionales y del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia.

ley normativa sobre Planeación y Concertación crea las comisiones de análisis y concertación. Con el Decreto 285 de 1981 la Presidencia de la República ordena la participación de los ciudadanos en la elaboración de los planes de manejo de cuencas hidrográficas. Y la Ley 11 de 1986 se crean las Juntas Administradoras Locales y conmina a que los Municipios garanticen la participación de sus habitantes en los planes y políticas públicas.

Las tipologías de participación ciudadana se encuentran instituidas en el artículo 13 de la Constitución Política y tienen diversos mecanismos de expresión: los directos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa y consulta popular, la revocatoria del mandato; los deliberativos, como la audiencia pública y los cabildos abiertos; o los semi-representativos, como los Consejos, Comités, Juntas, Veedurías y demás instancias sectoriales.

Parte del desarrollo normativo de la disposición constitucional corresponde a lo dispuesto en la ley 489 de 1998, la cual señala en el artículo 32, la democratización y control social de la administración pública, que:

Todas las entidades y organismos de la administración pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello, podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Es importante señalar que los Jueces de la República, han protegido en sentencias de constitucionalidad como la C-180 del año 1994¹⁶, el alcance de democracia participativa no solo en el campo político, sino también en el administrativo, comunitario, económico, social y cultural, situación que

¹⁶ Sentencias “C” en Colombia, hacen referencia a la constitucionalidad y protección de derechos con una disposición normativa.

refleja la protección institucional del derecho a participar en las decisiones públicas.

La participación ciudadana es entonces, el hacer de los ciudadanos frente a la toma de decisiones y el seguimiento de las mismas, (Oakley. 1991); podría afirmarse que es: “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público” (Cunill, 1991:49).

Es la expresión de los individuos que quieren incidir en las etapas de la gestión pública a través de la conformación de grupos comunitarios para la construcción de planes y el seguimiento a la ejecución de políticas. La participación ciudadana comprende un universo de conductas de los individuos en su interacción en sociedad debidamente agremiados e inscritos ante las autoridades a través de la instancias que determina la normatividad; es importante aclarar que los procesos de participación objeto de investigación, gozan de legitimidad por parte de las instituciones gubernamentales¹⁷, por lo que escapa al marco conceptual, las expresiones ciudadanas por fuera de dicho contexto. Entonces, la participación acá analizada es empleada para aludir a las organizaciones comunitarias identificadas por la administración municipal, constituidas por grupos organizados de ciudadanos.

Al respecto, Nuria Cunill Grau (1991;1997) resalta el fortalecimiento de la sociedad mediante la democratización del Estado, concluye que los avances y los retrocesos de la gestión pública, son atribuibles al nivel de la participación de la sociedad en los asuntos que le son de su interés, de ahí la importancia de los mecanismos de deliberación donde se deje claro que el rol protagónico no reposa en la administración pública, sino en la reivindicación de los derechos de la sociedad en ese mismo contexto y la democratización de las instituciones para la toma de decisiones. La investigadora plantea unas “reglas de juego” (Cunill1997:204) para

¹⁷ Hace referencia a grupos inscritos ante Dependencias de la Administración Municipal como la Secretaría de Participación e Inclusión Social o aquellos reconocidos por el Concejo, la Contraloría o la Personería Municipal, en virtud de una ley o norma que ampara la figura participativa aludida dentro del presente trabajo.

combatir la ineficiencia de los Estados paternalistas y plantea contrarrestarla con la capacidad del Estado al convocar a la sociedad en la producción de los bienes y servicios públicos. Estas reglas de juego básicamente garantizan la materialización de los principios de participación, transparencia, rendición de cuentas y efectividad de las políticas públicas.

La inclusión de la comunidad en estos procesos, genera riesgos como el que sus aportes no sean significativos para maximizar logros o evitar fracasos en el diseño e implementación de la política pública, o, que el resultado de la participación, no tenga la fuerza práctica de trascender de las meras declaraciones de deseos que ayudan a soñar con una idea del territorio (Cunill, 1991). Existen diferentes factores que alteran la capacidad soberana del ciudadano para ejercer el derecho a participar, razones como la desigualdad, la pobreza, la carencia de habilidades, la insuficiencia de recursos e ingresos o la ausencia metodológica del Estado para consolidar procesos participativos en búsqueda del bien común y de la producción de bienes y servicios públicos. Por tanto es fundamental contar con entornos institucionales apropiados para los partícipes, establecer reglas de juego claras que estimulen la democracia, la solidaridad y la responsabilidad para la resolución de problemas sociales y emprender los procesos con un método de trabajo que contribuya con el logro de los objetivos trazados en los procesos de participación.

La participación comunitaria en la planificación de políticas públicas ambientales, conlleva a que los actores proyecten en su imaginario que tipo de sociedad quieren vivir, fortalece la capacidad de fomentar una mayor sostenibilidad y aprovechamiento a los recursos naturales y mejoran las relaciones de las comunidades con el Estado (Boege, 2000); de ésta manera se puede inferir que la planificación participativa del territorio, repercute en el buen uso de los recursos naturales, el diálogo entre sectores y la identificación de los nichos más adecuados para la concertación de políticas con la comunidad. Con la participación

ciudadana se promueve un mayor conocimiento de los ejes que guiarán la construcción de las políticas públicas, la corresponsabilidad en la protección de los recursos y se promueven prácticas ciudadanas democráticas, basadas en el conocimiento tanto de su territorio como de los planes y políticas que allí rigen.

La planeación entendida como un ejercicio técnico, se convierte desde la Constitución y las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, en una función desplegada en el marco de la relación entre el Gobierno y sus habitantes, posibilitando su acercamiento, para socializar sus diversas visiones sobre el desarrollo y lograr consensos en políticas, programas y proyectos coherentes desde lo colectivo, haciéndose más aprehensibles las acciones a emprender, más comprensibles las intervenciones estatales y le otorga mayor legitimidad a la inversión del recurso, lo que redundará en ciudades con mayor nivel de gobernabilidad y aceptación de la comunidad.

Este proceso social y político, pretende superar el modelo tradicional de planificación por el hacer compartido y potenciarla actividad administrativa sobre un eje central, común y direccionado. Significa transformar la tradicional relación entre los ciudadanos y el Estado hacia una práctica de gestión del desarrollo compartida, desatando con ello toda la capacidad creativa de las organizaciones civiles en los procesos sociales cuando se piensa colectivamente y se decide concertadamente, en espacios y escenarios de encuentro de los ciudadanos para la construcción de propuestas y la inversión adecuada en proyectos públicos.

En Latinoamérica en el año 1992 se desarrolla en Rio de Janeiro, Brasil, La Cumbre de la Tierra o Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en la cual se reconoce la importancia de la participación para alcanzar el desarrollo sostenible. Allí fueron concertados unos principios, el número 10, establece como obligación de los Estados parte, generar ambientes colectivos de participación que promuevan el desarrollo humano para legitimar las decisiones, consolidar la realidad democrática y

obliga a las autoridades públicas a permitir a la comunidad el acceso a la información con la que cuentan sobre medio ambiente del territorio.

Un año antes en Colombia es expedida la Constitución Política Nacional, punto de partida de los procesos participativos en las decisiones del territorio y la concesión del poder jurisdiccional a los jueces de la República para el reconocimiento del derecho constitucional colectivo que a cada habitante le asiste de participar y gozar de un ambiente sano. Así las cosas, el artículo 270 de la Constitución Política ordena que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sus resultados para la protección de los recursos y del medio ambiente (C.P. art. 2) en virtud de la soberanía popular (C.P. art. 3).

Posteriormente con la Ley 388 de 1997 se promueve el eficiente ordenamiento territorial, el uso equitativo del suelo y la preservación del patrimonio ecológico con la participación ciudadana en los procesos locales democráticos con sus correspondientes mecanismos de manera que el artículo 4° de la misma Ley, en su tenor literal consagra:

En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales,... deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley. La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante...la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento..., en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

A cada municipio en atención a la citada disposición, le corresponderá fomentar, impulsar e incentivar la participación democrática del

ordenamiento territorial, con los mecanismos creados por la Constitución Política y la Ley, lo que justifica implementar procesos de participación ciudadana con metodologías apropiadas.

1.2 Metodologías de Planificación Pública Participativa.

El desarrollo de las políticas públicas ambientales requiere del diseño y uso de herramientas gerenciales que permitan abordar adecuadamente de la complejidad de las problemáticas identificadas y su resolución. Los gerentes públicos de las organizaciones, deben comprender que según la cuestión a resolver, dependerá la metodología a elegir, el nivel en que la comunidad puede intervenir y participar, el marco de estructuras organizacionales participativas y el nivel de flexibilidad en la toma de decisiones.

Parte del éxito de los procesos de concertación lo será una adecuada interpretación de las necesidades y realidad de la población y el territorio intervenido; para lograr dicho propósito, el gobierno deberá contar con metodologías que le permitan materializar la participación y el control por parte de los ciudadanos, acordes con los objetivos por los cuales se crea la política ambiental, la pertinencia entre los planes, programas y proyectos que la conforman y permitir correctivos oportunos; las metodologías deberán ser sencillas y de fácil acceso por parte de las organizaciones civiles.

En virtud de lo anterior, a continuación se describen algunas de las metodologías informales – no desarrolladas dentro de la legislación Colombiana – empleadas para el abordaje de problemáticas relacionadas y del contexto público, sus características y casos en los cuales han sido empleadas para la generación resultados con participación y concertación con la comunidad.

1.3 Metodología del Marco Lógico (MML)

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹⁸ uno de los principales métodos para la construcción de proyectos públicos es la Metodología del Marco Lógico (MML) para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas de planificación participativa; éste instrumento da orden a los ciclos de los proyectos y facilita la interacción entre instituciones públicas y de la sociedad civil.

El MML permite que los actores locales mediante árbol de causas, problemas y objetivos trabajen hacia la superación de las condiciones negativas en su territorio mediante talleres comunitarios y participativos donde se construyan matrices fuente de información en el diseño de planes de acción y proyectos; según la CEPAL, éste método es ampliamente empleado en el diseño de los Presupuestos Participativos; sin embargo, la elección de la metodología de trabajo dependerá de la complejidad del territorio y sus problemáticas.

El MML, se deriva de una parte, de los procedimientos e instrumentos de la Planificación Orientada a Objetivos (en Alemán Ziel Orientierte Project Planung – ZOPP)- enunciada en la próxima metodología a definir-, y de otra parte, de los principios de preparación y evaluación económica de proyectos de baja complejidad.

El MML cuenta con dos etapas para el desarrollo del ciclo de vida del proyecto y la construcción de matrices que soportan la sistematización de la información, así:

- a. La identificación de la problemática y las alternativas o estrategias de solución. En ésta fase de la metodología se identifican y analizan las necesidades de los actores, de los problemas expuestos por ellos, los

¹⁸ Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas. Matar Jorge y Cuervo Luis Mauricio. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago, octubre de 2017.

objetivos o imagen del futuro y el análisis de estrategias que se emplearán.

b. La Planificación. Es la idea del proyecto para materializar la solución al problema mediante planes operativos sintetizados en la matriz de marco lógico. Las actividades y los recursos son definidos y visualizados en cierto tiempo.

Como experiencia exitosa de éste método de planificación, se encuentra la herramienta informática adoptada por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación: Metodología General Ajustada (MGA)¹⁹, software en el que se registra en un orden lógico la información para la formulación y evaluación de un proyecto público de inversión de todos los municipios de Colombia – entre ellos Itagüí –. La programación del proyecto se basa en la Matriz de Marco Lógico (MML), donde se destaca la necesaria vinculación de la secuencia del proceso metodológico que inicia con la identificación del problema y de las posibles alternativas para solucionarlo, continuando con la evaluación para seleccionar la más conveniente y concluyendo con su programación en dicha matriz.

En éste proceso se aplican técnicas como sesiones con grupos focales al cual pertenecen diferentes individuos que no necesariamente han estudiado la problemática a profundidad. En ésta fase se diligencia la matriz con las expectativas que logren ponerse en evidencia respecto al problema.

1.4 Método Altadir de Planificación Popular (MAPP)

Otra de las herramientas de planificación es el Método Altadir de Planificación Popular (MAPP) fue diseñado por Sonia Obregón Campagna, bajo la tutoría y auspicio de Carlos Matus, Profesor y

¹⁹ Manual conceptual de la Metodología General Ajustada (MGA). Departamento Nacional de Planeación República de Colombia, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Bogotá D.C., Colombia Julio de 2015

Presidente de la Fundación ALTADIR, organismo pionero en América Latina para el desarrollo de la Planificación Estratégica y las técnicas de Alta Dirección. Dicho método aborda cuatro principios: el primero, son las múltiples variables que rodean las decisiones públicas o diversidad de perspectivas de los intervinientes; el segundo principio corresponde a que cada partícipe de la planificación pública, tiene realidades diferentes, por tanto sus intenciones, capacidades y valoraciones son diferentes; el tercero se fundamenta en que éste método normalmente trae resultados imprevisibles al gestor público, ya que gran parte de la toma de decisiones dependerá de la creatividad de quienes intervienen; cuarto, éste proceso no culmina con la evaluación de los planes, es cíclico, por cuanto debe reformularse cuantas veces satisfaga el interés popular.

El referencial MAPP de Matus, se construye entre la metodología de Planificación Estratégica Situacional (PES)²⁰ creada por él mismo y el Método ZOPP²¹ (antes citado en el Método del Marco Lógico) o PPOO (siglas en español) método de planificación por proyectos orientados hacia objetivos. El Método MAPP, es una herramienta intermedia o de mediana complejidad, entre los Métodos PES Y ZOOP, la cual sirve de eje para orientar la discusión de los problemas populares más relevantes, jerarquizándolos y definiendo creativamente la manera de enfrentarlos con los medios a su alcance.

Los requerimientos y necesidades de cada interviniente deberán contar con un nivel de valor y estimación que la metodología deberá arrojar, de manera que los problemas sean identificados para priorizarlos a nivel humano, familiar, comunal, espacial y organizacional a través de matriz o esquemas de necesidades y satisfactores.

²⁰Éste método es particularmente potente para el nivel central directivo público, donde se enfrentan problemas de alta complejidad que deben tener un procesamiento técnico y político de alta calidad

²¹Matus, Carlos; "Política, Planificación y Gobierno". ILPES-Fundación ALTADIR. Caracas, 1988. El método ZOPP, mucho más simple que el PES y más complejo que el MAPP, por su método es el indicado para cumplir las funciones de la planificación, con algunas adaptaciones y agregados, principalmente a asuntos técnico- políticos.

Según este método, las responsabilidades en la toma de decisiones en los procesos populares de concertación (Brugué; Goma; Subirats, 2005)²², son conjuntas entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos y los demás niveles de la administración pública en la consecución del bien común a fin de potenciar las condiciones de un territorio competitivo y optimizar las capacidades y recursos existentes. Lo anterior, en contraposición a la jerarquización que normalmente se percibe dentro de los mandos del gobierno, donde no existe interacción en la toma de decisiones.

Para comprender la aplicación del método MAPP en los sistemas de planeación y su incidencia en los procesos de participación de la problemática ambiental y social, es importante tener en cuenta los casos donde fueron identificadas problemáticas susceptibles de abordar bajo la metodología popular. En el Departamento de Cauca Municipio de Corinto fue empleado para la formulación del Plan de Acción Ambiental Integral Municipal en 1997²³, y su aplicación permitió una amplia participación de actores en el primer encuentro realizado, donde se discutieron y analizaron los problemas que afectaban a la población.

Con la metodología de trabajo MAPP, fueron identificados los nudos críticos por los cuales deberá planearse operaciones o actos de intervención con la intención de modificar la situación problemática. Los nudos críticos son problemáticas priorizadas de alto impacto, que para su solución cuentan con viabilidad institucional, política y económica toda vez que existen fuentes de financiamiento y responsables. Cada operación contará con unas actividades ordenadas que inician con la programación, ejecución y evaluación de sub-actividades y tareas, destinación del presupuesto, responsables y posibles condicionantes en su consolidación.

²² Brugué Quim; Goma Ricard; Subirats Joan (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes.

²³ Véase en: <http://planificacionpublicaygobierno.blogspot.com/2015/12/casos-de-aplicacion-del-metodo-altadir.html>

El MAPP se caracteriza por dar prevalencia a la técnica de discusión en grupo, con un nivel de completitud mayor a la metodología de Marco Lógico, en atención a los siguientes pasos básicos:

a. Identificación y priorización de los problemas populares que afectan a la comunidad: son malestares e inconformidades en diferentes aspectos de la vida social que impiden a la población obtener una mayor calidad de vida.

b. Análisis de causas principales de los problemas, mediante la técnica del árbol de problemas o diagrama de espina de pescado: con ésta técnica se busca identificar los síntomas o malestares del problema, con el fin de identificar la causa principal y cada una de sus consecuencias. En éste paso es importante identificar la causalidad entre el problema y las consecuencias, así como establecer el nivel de criticidad de las mismas.

c. Formulación del plan de acción con operaciones o actos de intervención para cambiar las realidades, tiempos, responsables y metas; para éste fin, se debe seleccionar las operaciones para atacar las causas principales de los problemas, además de presupuestar los recursos necesarios para realizar las operaciones o actividades.

d. La priorización del problema deberá estar precedida de un análisis de la viabilidad política, institucional, ambiental y financiera de las operaciones.

e. Análisis de permanencia y vigencia del plan con relación a futuros gobiernos.

f. Implementación del sistema de monitoreo y evaluación del desempeño del plan de acción.

Es importante tener en cuenta, que el éxito de cualquier metodología de planeación estriba, en que se aplique la que cuente con una mayor capacidad resolutoria según la complejidad del problema identificado. De

esta manera, los métodos podrán ser empleados según la realidad social, el problema a enfrentar y el ámbito al cual corresponde (público o privado); lo que importa no es sólo formular buenos planes, importa cómo llegar a ellos y cómo la comunidad hace parte de la construcción de la solución (Matus, 2000, p. 19).

El MAPP, fue creado para aplicar herramientas adecuadas a la solución de problemas populares por parte de la Administración Pública, siendo un método empleado por sociedades con tradición participativa y gobierno vecinal (Burbano, 2011).

1.5 Desarrollo a Escala Humana

Se suma a estas metodologías de trabajo participativo el análisis realizado por Manfred Max- Neff, economista y Ambientalista, Premio Nobel alternativo de economía en 1983, quien mediante matrices de necesidades y satisfactores de las comunidades, desarrolla la teoría de Desarrollo a Escala Humana.²⁴ La priorización de las necesidades es producto de una construcción colectiva en desarrollo de la democracia participativa, por cuanto a través de la participación en la toma de decisiones públicas, se detectan las aspiraciones reales de las personas. Este proceso de desarrollo permite elevar la calidad de vida de los ciudadanos, en tanto pretende satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales.

En la práctica, el ejercicio inicia con la movilización social en la construcción de políticas para promover cambios estructurales. Dichos cambios deben atender a desafíos como la construcción de proyectos colectivos de vida encaminados al logro de satisfacer las necesidades humanas en sociedad y potenciar el desarrollo local mediante la participación en las decisiones públicas que la misma comunidad diseñe,

²⁴ Se realiza identificando las nueve necesidades fundamentales del ser humano en comunidad, según el autor son: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad, en: Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro. Max-Neff, Elizalde & Hopenhayn. Chile. 1986, pág. 26.

construya y defienda. Para tal efecto, la metodología principal es priorizar las necesidades para el caso que nos ocupa, las originadas de la problemática ambiental e identificar sus satisfactores o soluciones. El desarrollo a escala humana, hace relación al crecimiento y superación de problemáticas sociales para la satisfacción de necesidades humanas quienes finalmente son los promotores de los satisfactores.

La matriz de necesidades y satisfactores puede servir, en primera instancia, de ejercicio participativo de auto-diagnóstico de grupos insertos en el espacio local. A través de un proceso de dialogo interactivo -preferentemente con la presencia de un promotor que haga las veces de elemento catalizador- el grupo puede ir identificando sus características actuales en la medida en que sus integrantes vayan llenando los respectivos casilleros. (Max-Neef; Elizalde; Hopenhayn, 1986. pág. 47).

Se pretende como resultado, que el grupo partícipe identifique cuales con sus fortalezas o potencialidades, o cuáles son sus carencias actuales para continuar el ejercicio con propuestas de soluciones más adecuadas – satisfactores –. Luego, el grupo deberá identificar si los satisfactores pueden ser generados por la propia comunidad, si serán externos o si deben ser provistos por el Estado, quien deberá gestionarlos para la consecución de soluciones. Agrega el autor que el mismo análisis arrojará información tanto de los satisfactores como de sus resultados, si estos serán positivos para todos, negativos para algunos, si serán producto de una sinergia o si representará soluciones parciales o definitivas.

En armonía con la gobernanza, el desarrollo a escala humana inicia concientizar al individuo en sociedad de las necesidades reveladas a satisfacer, para luego pasar al involucramiento de organizaciones multidisciplinarias que con mecanismos institucionales concilien y prioricen las necesidades humanas, en ésta etapa es fundamental capacitar a los partícipes para dejar claro la dinámica y función social de la metodología de trabajo.

Esta metodología de trabajo se trae a colación, por el aporte del sistema de priorización de necesidades humanas relacionadas con problemas ambientales, debido a la multiplicidad de situaciones que el estado debe atender y le corresponderá priorizar aquellos que impacten de manera positiva el desarrollo del individuo en comunidad.

En Colombia se ha propuesto para el municipio de Siachoque – Boyacá, la aplicación del desarrollo a escala humana para las mujeres rurales a partir de la aplicación de la matriz de necesidades y satisfactores axiológicas y existenciales. Dicha propuesta permitió operar una estrategia de desarrollo orientada hacia la satisfacción de las necesidades humanas con un impacto formador, creativo y participativo. Como resultado de la propuesta, fueron identificadas varias problemáticas: el Estado debe asegurar el derecho de las mujeres de la población, a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo en igualdad de condiciones que los hombres, a recibir un trato igual en los planes de reforma agraria, a obtener crédito, préstamos agrícolas y a los servicios de comercialización. El éxito de la metodología del desarrollo a escala humana, es que la sociedad en conjunto construye matrices orientadas enfocar los esfuerzos frente a las necesidades más relevantes y de esta manera se priorizan los recursos para la materialización de soluciones responsables.

1.6 Políticas Públicas Ambientales

El Estado Colombiano, tiene la obligación Constitucional a través de la Administración Municipal en generar escenarios de participación, articulación y concertación que propicien la gestión del bienestar integral de sus habitantes para la protección ambiental y la reconstrucción del tejido social.

La Corte Constitucional Colombiana en Sentencia C – 891 de 2002, establece que uno de los atributos de un Estado Social de Derecho²⁵, es encaminar sus acciones hacia la materialización de la democracia como principio universal y expansivo: universal, puesto que compromete varios escenarios, procesos y lugares de la vida civil; y expansivo, porque no se agota en el ejercicio ciudadano electoral. En consecuencia, la participación en asuntos ambientales tiene que ver con el interés del colectivo en preservar un ambiente sano mediante estrategias de gobernabilidad ante la reivindicación de la relación sociedad civil y estado, e implica un reconocimiento de que no solo los actos de poder, coercitivos y unilaterales tienen efectos sobre las decisiones encaminadas a la protección ambiental.

El medio ambiente es un asunto constitucional, por ende hace parte de la agenda pública; es un derecho colectivo que vincula los poderes públicos en su función preventiva, restauradora y promocional. Estas responsabilidades del Estado, implican velar por el uso racional de los recursos, reparar de daños ambientales, acciones preventivas y garantizar una participación real de los ciudadanos en el cumplimiento del propósito. Empero, ¿cuáles son los mecanismos para que estas funciones se cumplan y no sean parte de la retórica política o una declaración de intenciones populistas?; la herramienta con la que cuentan los gobiernos para resolver ésta cuestión, es a través de la aplicación de metodologías

²⁵De acuerdo con el diccionario jurídico de la Real Academia Española, un Estado Social de Derecho es un “Estado democrático de derecho en que los poderes públicos asumen una posición activa prestacional con la finalidad de garantizar igualdad de oportunidades a los ciudadanos con independencia de la distinta situación económica y social de cada uno”. De acuerdo con la Corte Constitucional colombiana, “con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas”. Por lo cual exige que el Estado “se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades social existentes y para ofrecerle a todas las personas las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y superar los apremios materiales” (Sentencia SU-747 de 1998). El Estado Social de Derecho tiene una finalidad prestacional, la cual lo obliga a “combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección” (Sentencia T-426 de 1992).

de trabajo adecuadas para la construcción de políticas públicas²⁶ con la participación de los ciudadanos en las decisiones y seguimiento de su ejecución (Álvaro Sánchez, 2008, pág. 81).

Conceptualmente, la Norma Técnica Colombiana ISO 14001:2004, apartado 4.2 define la política ambiental como:

El documento base para la implementación de un sistema de gestión ambiental, marcará las directrices generales para la planificación del sistema y orientará a toda la organización hacia la mejora del comportamiento ambiental y la prevención de la contaminación.

La norma establece seis momentos de las políticas públicas: identificación, investigación, formulación, implementación de programas y proyectos, seguimiento y evaluación. La política pública busca comprometer de manera activa los sectores productivos privados, el gobierno y la ciudadanía, en la generación de los recursos humanos, científicos, productivos, económicos, legales y operativos que permitan la conservación y recuperación de la base natural del país, de manera que se garantice a las generaciones futuras una oferta ambiental suficiente sobre la cual sustentar un sano desarrollo económico y social.

La política ambiental es la que impulsa el mejoramiento del sistema de gestión ambiental de un territorio, de manera que con ella se puede mantener y potenciar el desempeño y calidad de los recursos. La política deberá reflejar el compromiso de los gobiernos en cumplir los requisitos legales para prevenir la contaminación con fundamento en objetivos y metas. Debe ser lo suficientemente clara para que los ciudadanos la comprendan y puedan participar tanto en su diseño como en su revisión y

²⁶ Según el Departamento Administrativo de la Función Pública en su documento Introducción a las Políticas Públicas, Conceptos y Herramientas desde la relación entre Estado y Ciudadanía (2013, pág. 23) “Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales.”

evaluación periódica. Su alcance deberá ser identificable y reflejar la escala e impactos con sus actividades, productos y servicios.

1.7 Gobernanza Ambiental

En documento más reciente la OEA (2014, pág 8) define gobernanza, así:

Denominamos gobernanza al conjunto de valores, principios, reglas, órganos y procedimientos que permiten lograr concentraciones necesarias – entre instancias estatales, el sector privado y la sociedad civil – dentro de sus roles, para viabilizar, plasmar y sustentar la gobernabilidad.

Indica que para el logro de éste propósito, las Entidades estatales deben fortalecer la confianza con espacios de consulta y participación.

Según Galeano (2009), la Gobernanza es la gobernabilidad y su relación con la acción legítima de los ciudadanos, por medio de ésta, se estructuran las condiciones y capacidades de interacción como herramientas indispensables que finalmente usa el Gobierno para identificar las necesidades de la comunidad en políticas públicas, eliminando la posibilidad de exclusión y reflejando equidad y eficiencia en los asuntos que son su responsabilidad. De manera que de materializarse el concepto de gobernanza, es posible hablar de un encuentro de la democracia participativa y representativa.

La gobernanza, se caracteriza por concretarse en una iniciativa de conformación institucional, creada y regulada por normas locales, las cuales dotan la participación ciudadana de mayor estabilidad que otros procesos informales de participación; la interacción entre actores públicos y privados, genera reglas flexibles de interacción y la disposición de los espacios institucionales especiales para construir acuerdos de ciudad. (Guell, 2011:134).

La implementación de la gobernanza en asuntos ambientales ha venido siendo objeto de promoción ante instancias y programas internacionales para la construcción de políticas de medio ambiente a través de acuerdos multilaterales. Estos instrumentos han fortalecido la participación ciudadana en la toma de decisiones en asuntos ambientales como una nueva forma de gobernar más cooperativo en el que el estado y la sociedad civil toman decisiones en consenso (Barriga, Campos, Corrales, & Prins 2007, pág 5.)

En la actualidad las políticas públicas obedecen a la articulación de prácticas de buen gobierno y gobernanza sustentados en propuestas y metodologías innovadoras de participación y colaboración ciudadana que tienen por objetivo garantizar que ciudadanía participe activamente en la deliberación sobre los alcances de los instrumentos de política pública en un marco de democracia participativa bajo principios de representatividad, diversidad, inclusión, transparencia y rendición de cuentas.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)²⁷, la gobernanza²⁸ ambiental es la clave para alcanzar el desarrollo sostenible de los territorios, ya que permite contar con métodos coherentes, unificados e integrales que promueven la sostenibilidad ambiental (Ginebra, 2008).

Para la misma Organización, la gobernanza se caracteriza porque en la toma de decisiones se presentan los siguientes elementos: existe transparencia y libre circulación de la información en la interacción de los actores, existe consenso en la negociación y en la toma de decisiones, se

²⁷En la Revisión de la Gestión de la Gobernanza dentro del Sistema de las Naciones Unidas del año 2008 del PNUMA se generaron las recomendaciones a los estados parte. El Programa de Gobernanza Ambiental tiene como objetivo “Ayudar a los gobiernos en la obtención de información ambiental para la toma de decisiones, en la mejora de la cooperación ambiental mundial y regional, desarrollo y aplicación de la legislación ambiental nacional e internacional, proceder con la implementación nacional y regional de los objetivos ambientales, medioambientales y conectar a los grupos principales y los gobiernos en el desarrollo de políticas y procesos de implementación.

²⁸El término gobernanza se refiere al “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 22 ed., 2008)

busca satisfacer las necesidades de las partes y generar bienestar común, se busca el cumplimiento del propósito – eficacia – y el óptimo uso de los recursos – eficiencia –, los actores asumen su responsabilidad en la toma de decisiones, se reducen las tensiones generadas y se pretende resolver el conflicto.

En *La Gobernanza Ambiental en Latinoamérica* por Fabio de Castro, Bárbara Hogenboom y Michel Baud (2015) en el proyecto colaborativo de investigación sobre la Gobernanza Ambiental en América Latina – ENGOV– financiado por la Unión Europea, publicado por el CLASCO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, fueron analizados un amplio rango de casos de estudio se llevaron a cabo en Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala y México, allí se señala cómo a comienzos del siglo XXI emergió un conjunto de procesos nacionales e internacionales donde los actores interactúan para la construcción de instituciones formales e informales a propósito del uso y distribución de los recursos naturales que hacen posible el desarrollo del individuo en comunidad. El texto identifica la problemática que hoy nos ocupa, toda vez que las acciones de los gobiernos andinos para atender dicho propósito, requieren disponibilidad presupuestal, voluntad y estabilidad política, metodologías de trabajo popular, mecanismos para conciliar fricciones gestadas en la diversidad cultural y combatir aspectos sociales como la pobreza y desigualdad en aquellos territorios donde sus habitantes no son incluidos en la agenda pública para definir el futuro de lo público.

1.8 Exigibilidad de los procesos participativos en el diseño de las políticas públicas. Referente Normativo.

Construir una ciudad más humana tiene que ver con la posibilidad de que todos contribuyamos al proceso de planificación del desarrollo, ratificando la importancia de dar prelación al interés público sobre el particular. Más aún, si la participación ha sido concebida como una de las bases del

nuevo Estado Social, la cual no es sólo establecida como un derecho sino que es también considerada un principio fundamental²⁹ en la Constitución Política Nacional tal como lo expresa los Artículos 1 y 2, así:

Artículo 1: *“Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática **participativa** y pluralista fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prelación del interés general”.*

Artículo 2: *“Son fines esenciales del estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan** y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”*

A partir de 1991 con la Constitución Política, se ha posibilitado que la participación en la planeación adquiera mandato constitucional convirtiéndose en un medio para ejercer los derechos colectivos e individuales.³⁰ Las disposiciones generales sobre participación se encuentran en los siguientes artículos:

²⁹ Se entiende como principio fundamental: “base, fundamento, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discutiendo en cualquier materia.” Diccionario de la Real Academia de La Española. De acuerdo a una definición filosófica “Principios son aquellas leyes fundamentales que rigen la armonía de las cosas, el crecimiento y evolución de la naturaleza, tienen un carácter de universales y esenciales para el ser y están acordes con el cosmos y la energía universal” Tomado de: *Principios Fundamentales de la Constitución Política de Colombia* (1993), Alberto Toro Lopera. Editorial LUPA Ltda.

³⁰ Entendiendo los derechos como “los supremos bienes del ser humano, que elevan su humanización y señalan el grado de dignidad en la que se desenvuelve la vida, esos derechos, su otorgamiento, su reconocimiento y su protección fueron cláusulas (...) del pacto social que dio origen a esa constitución”. (Lopera, 1993, pág. 139).

Cuadro N°1. Participación en la Constitución Política

N°	GARANTÍA DE PARTICIPACIÓN	ARTÍCULO
1	soberanía popular	3
2	Reconocimiento minorías	7
3	libertad de opinión	20
4	derecho de petición	23
5	derecho de reunión	37
6	derecho de asociación	38
7	derecho de participación	40
8	participación en servicios de salud	49
9	libre acceso a documentos públicos	74
10	participación de consumidores y usuarios	78
11	participación por un ambiente sano	79
12	acciones judiciales	86-88
13	protección judicial de los derechos	89
14	participación política	258-260
15	promoción de la participación comunitaria a nivel municipal	311
16	participación de usuarios de servicios públicos	369

Fuente. Elaboración propia.

A través de la Ley 152 de 1994 modificada por la Ley 1757 de 2015 “Ley de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, se desarrollan los Artículos 339 al 344 de la Constitución y se asegura la participación de la comunidad en la planeación mediante el Consejo Nacional y Municipal de Planeación en el Artículo 340. Con fundamento en éstas leyes, el Concejo Municipal de Itagüí aprobó el Acuerdo 001 de 1998, que crea el Sistema Municipal de Planeación, permitiendo a la comunidad organizada en los Comités Comunitarios de Planificación, participar en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, éste avance indica el cumplimiento de los artículos 58, 78, 79 y 82 de la Ley, en atención a lo establecido en el Artículo 311 de la Constitución Nacional de Colombia.³¹

³¹ El Acuerdo Municipal 001 de 1998, aún vigente, constituye uno de los pilares más importantes para formalizar la participación de las comunidades conformadas, en los procesos de planeación, este paso hace que la Administración contemple involucrar actores afectados en la toma de decisiones públicas y asegura una mayor eficacia en el cumplimiento del fin público perseguido. (Castro, 2017, pág. 261)

Artículo 311: “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el proceso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes”.

Por su parte, la Ley 388 de 1997 permite en su artículo 1° numeral 1° armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental, ratificando la participación comunitaria como un instrumento para la planeación al incorporar en su Artículo 29 el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.

La aplicación de esta ley constituyó para Itagüí la oportunidad de implementar el Artículo 318 de la Constitución, en el que se promulga la creación de las Juntas Administradoras Locales (JAC) cuerpos colegiados de elección popular con jurisdicción comunal y veredal, cuyas funciones de acuerdo al mismo artículo desarrollado en la Ley 136 de 1994, son:

- 1) participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas;*
- 2) vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos;*
- 3) formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión;*
- 4) distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal; y*
- 5) ejercer la funciones que les delegue el Concejo.*

La fuente normativa para la elaboración y gestión del Plan de Ordenamiento Territorial en el Municipio de Itagüí³², son las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, además de los Acuerdos 001 de 1998, 052 de 1998, 020 de 2007 y el Decreto 502 de 1999, la Ley 9a de 1989 de Reforma Urbana, Ley 100 de 1993 del Sistema Nacional de Salud, Ley 543 de 1999 sobre Vivienda de Interés Social, Ley 60 de 1993 de Distribución de Recursos y Competencias, Ley 99 de 1993 del Medio Ambiente, Ley 136 de 1994 o del Régimen Municipal, Ley 128 de 1994 u Orgánica de Áreas Metropolitanas, Ley 131 de 1994 del Voto Programático, Ley 134 de 1994 modificada por la Ley 1757 de 2015 de Participación Ciudadana, Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos Domiciliarios y Ley 617 de 2000 orgánica de presupuesto.

Para el caso de Itagüí, el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado por el Concejo Municipal mediante el Acuerdo Municipal 020 de 2007, establece en el artículo 176, 177 y 178, las instancias de participación comunal, los órganos de control, seguimiento y evaluación de los lineamientos de la política pública ambiental dentro del marco o componente enunciado en los términos de la Ley 388 de 1997 desde la fase de alistamiento hasta la ejecución de las políticas públicas ambientales.

³² El Municipio cuenta con Plan de Desarrollo Municipal el cual deviene del plan de gobierno presentado en candidatura y aprobado una vez elegido, la comunidad conformada, en procesos de concertación, participa del proceso de planeación con la conformación de Planes Comunales (para los barrios de la zona urbana) y Planes Corregimentales (para el Corregimiento) los cuales deben perseguir los mismos ideales del Plan de Desarrollo con programas, proyectos y valores agregados que solo la comunidad puede identificar con el conocimiento de su territorio.

CAPÍTULO 2

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL CORREGIMIENTO “EL MANZANILLO”. CONTEXTO TERRITORIAL Y NORMATIVO

En el capítulo anterior se presentó un breve recuento de la participación de los ciudadanos en las decisiones relacionadas con el interés público y en la conformación de las políticas públicas ambientales, los fundamentos teóricos y normativos que hacen exigibles los procesos de concertación con la comunidad, algunas metodologías de trabajo para la resolución de los problemas comunitarios identificados y el marco normativo que obliga a las Entidades Territoriales, como Itagüí, en el diseño de políticas públicas ambientales con participación de grupos comunitarios conformados.

Sin embargo, ¿cuáles fueron las herramientas o métodos empleados por la Entidad Territorial para propiciar la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas ambientales del POT de Itagüí?, ¿Fue empleado algún método de trabajo con la comunidad, que contribuyera con la resolución del problema abordado con la política pública? Estas preguntas son las que se buscan resolver en el presente capítulo, en consonancia con el segundo objetivo específico de la presente investigación.

Este capítulo se compone de cuatro sesiones: la primera enuncia el Ordenamiento Territorial del Municipio, sus componentes, la división política y ubicación geográfica del territorio analizado, las instancias participativas y administrativas objeto de investigación; la segunda sesión contiene la reseña histórica del territorio, el diagnóstico demográfico y ambiental del Municipio de Itagüí para el momento del diseño del POT; en la tercera sesión, se identifican las etapas e instancias del proceso de participación ciudadana y sus conclusiones, para finalmente en una cuarta sesión, exponer los resultados del proceso, de la metodología

adoptada y el impacto que generó la concertación veredal en el contenido del Plan.

2.1 Del Ordenamiento Municipal

De conformidad con el artículo 311 de la Constitución Política Nacional, los municipios son fundamentales dentro de la división político-administrativa del Estado toda vez que les corresponde ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria.

El gobierno nacional mediante la ley 388 de 1997, conocida como la “Ley de Desarrollo Territorial”, para diferenciarla de la ley 1454 de 2011 “Ley de Ordenamiento Territorial”, ordena que todos los municipios del país formulen sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial. La citada Ley, se define en el artículo 5 el ordenamiento territorial, como:

(...) un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas (...).En orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

La misma ley 388 en el artículo 9 define Plan de ordenamiento territorial como: “(...) el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. Adicionalmente, el artículo 4 ibídem, establece que las administraciones municipales deberán propiciar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación comunal, con el objetivo de asegurar la eficacia de las políticas públicas, y satisfacer las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores relacionados con el ordenamiento del territorio mediante la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento.

En virtud de lo anterior, las políticas públicas que el Concejo Municipal podrá aprobar a través de Acuerdo previo diseño de su contenido con la comunidad, son aquellas que su objeto se encuentra enunciado en el Plan de Ordenamiento Territorial, no solo para respaldar la viabilidad financiera de la ejecución de la política, sino porque éste presupuesto obedece a los lineamientos que en Colombia se establecen para garantizar el principio de planeación en el sistema.

Para el municipio de Itagüí, el Plan de Ordenamiento Territorial establece en el artículo 127 las políticas rurales de ocupación del suelo en corto y mediano plazo para ser diseñada, implementada y ejecutada en cinco políticas ambientales: 1. Establecer zonas de protección y conservación. 2. Fortalecimiento de actividades agropecuarias. 3. Implementación de estrategia minera para minimizar los impactos negativos en el territorio. 4. Mejoramiento de corredores viales, y, 5. Equipamientos comunitarios.

2.2 Componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial.

El artículo 11 de la Ley 388 de 1997, ordena que todos los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, cuenten con tres componentes esenciales:

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo. Ley 388 de 1997; Artículos 1; 5; 9; 12; 16 N° 2. 2.
2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano. Ley 388 de 1997; Artículos 1; 5; 9; 13; 16 N° 3.
3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Para efectos de llevar a cabo los procesos de participación comunal en el componente urbano del plan de ordenamiento, las autoridades del orden municipal delimitarán el área por los barrios o agrupamientos de barrios (comunidades residenciales) como referentes en la ciudad. Lo pertinente rige para la participación comunitaria en la definición del componente rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas (corregimiento).

Los procesos deben vincular a aquellas comunidades y organizaciones relacionadas con el objeto del componente – rural o ambiental-, de manera que exista un conocimiento previo de las problemáticas y necesidades tanto de sus pobladores como de la comunidad en general.

2.3 Contexto Territorial y División política del Corregimiento “El Manzanillo” Municipio de Itagüí.

En Colombia según el artículo 318 constitucional, el Corregimiento lo conforma una agrupación de veredas; cada vereda cuenta con una Junta de Acción Comunal (JAC), liderada por Ediles –Representantes elegidos por votación popular en cada cuatrenio electoral – y son los encargados de su pacífico y eficaz funcionamiento.

La figura político administrativa del Corregimiento se convierte en una oportunidad importante para el desarrollo de esta zona, ya que desde la Constitución Política Nacional de 1991 cuenta con la figura del Corregidor³³ y de los Ediles que representan las Juntas Administradoras

³³ Ley 1551 de 2012: Artículo 118. Administración de los Corregimientos. Para el adecuado e inmediato desarrollo de los corregimientos, estos tendrán corregidores como autoridades administrativas ad honórem, quienes coordinadamente, con la participación de la comunidad, cumplirán en el área de su jurisdicción las funciones que les asignen los acuerdos y les deleguen los alcaldes con sujeción a las leyes vigentes. Los corregidores como autoridades de convivencia cumplirán con las funciones a ellos asignadas por las normas vigentes en esta materia. En los corregimientos donde se designe corregidor, no habrá inspectores departamentales ni municipales de policía, pues dichos corregidores ejercerán tales funciones. Los alcaldes designarán a los corregidores de ternas presentadas por la respectiva Junta Administradora Local, con quienes coordinarán sus tareas de desarrollo comunitario.

Locales³⁴ y otras instancias zonales para la gestión del desarrollo del Corregimiento.

La vocación de corregimiento está asociada a la producción de recursos naturales, la potencialidad agropecuaria en el desarrollo de la industria como la ladrillera para el caso de Itagüí, las áreas de protección como el bosque El Manzanillo y las seis veredas que lo comprenden.³⁵

La zona posee un potencial alto en recursos naturales constituido por las zonas verdes de los sectores altos de las veredas, y la zona de protección a la que corresponde el Pico del Manzanillo, el cual es considerado como patrimonio paisajístico y ambiental a nivel municipal. También se cuenta con el potencial hídrico representado en las siete quebradas: La María, Los Olivares, La Jabalcona, La Tablaza, La San Joaquina (Quebrada El Pedregal), La Llorona y La Calabacera (El Porvenir) y otras fuentes naturales en cuyos nacimientos se observan pequeñas áreas con flora nativa, aves de vuelo corto e insectos de variadas especies. Se tienen áreas con ambiente sano, sobre todo en las partes altas de las veredas, con producción agrícola y pecuaria.

La zona rural del Municipio de Itagüí, Antioquia, Colombia, está ubicada sobre el costado occidental del mismo, ocupando una extensión de 7.36 km² entre el perímetro urbano que lo limita al sur y, los Altos del Manzanillo (cota 2200), El Cacique (cota 2010) y de Los Eustaquio, que constituyen hacia el norte, el límite con el Municipio de Medellín. Al oriente le sirve de límite el caño Colina Sur, hasta cortar la prolongación de la Calle 15C Sur y ésta hasta encontrar el perímetro urbano. Al occidente se encuentra el límite municipal con Medellín o sea la quebrada Doña María, desde el cruce con el perímetro urbano hasta donde cae la quebrada Piedra Gorda.

³⁴ Por su parte, las Juntas Administradoras Locales (JAL) son parte de la rama ejecutiva del orden territorial (municipal), creadas por la Ley 136 de 1994, que las define como “corporaciones administrativas de carácter público, de elección popular”.

³⁵ Según la Ley 99 de 1993, las áreas de protección ambiental son zonas de importancia que albergan diversidad biológica y que se convierten en áreas de especial importancia ambiental.

El Corregimiento, lo componen ocho veredas: La María, Los Olivares, Loma los Zuleta, El Progreso, El Pedregal, Los Gómez, El Ajizal y El Porvenir, teniendo como cabecera Corregimental el área suburbana de El Progreso-El Pedregal, definida por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente desde el año 2007 hasta el año 2019, en donde se desarrollará el sub-centro del corregimiento (Ver Plano 2).

Plano N° 2. Mapa División Política de Itagüí.



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial 2007 - 2019 .

2.4 Diagnóstico demográfico y ambiental.

En el municipio, los primeros caseríos se remontan a las primeras décadas del siglo XIX y a la segunda mitad del siglo XX, cuando se les reconociera como el “Alto El Manzanillo o la Loma de El Manzanillo”, debido a su ubicación en el cerro del Municipio que lleva este mismo nombre. En lugares como la Loma los Zuleta, El Pedregal y lo que hoy es conocido como barrio El Progreso, los primeros asentamientos se produjeron 190 años atrás; y, en Los Gómez y El Ajizal alrededor de 1850, constituyéndose en los sectores más antiguos del Corregimiento.

Por su parte, la vereda La María Los Olivares y El Porvenir, sólo comienzan a ser poblados hasta mediados del siglo XX, en las décadas comprendidas entre los años 40 y 70³⁶.

Estos poblados, inicialmente fueron de vocación agrícola, desestimulada en el tiempo por el proceso de industrialización y de urbanización del Municipio, dando paso a la ocupación de la población en actividades del sector servicios y en la actividad ladrillera y de tejares, la cual, desde antes del siglo XIX, se ha venido consolidando y en la década de los años 30, la construcción de “tejares de mano”, como explotaciones familiares artesanales que producían y siguen produciendo a nivel básico: tejas, adobes y material de construcción, con prácticas extractivas ancestrales que no se tecnifican debido a la escases de recursos de su población.

En los comienzos del poblamiento del Corregimiento, el crecimiento de la población, se produjo de modo natural, por las uniones dadas entre parientes de las familias tradicionales, las que fueron extendiéndose. Posteriormente, entre 1940 y 1950, período correspondiente a la violencia política del país, familias enteras que salieron de Municipios del Suroeste y Occidente Antioqueño, se instalaron en los sitios altos o rurales de Itagüí, buscando protección y mejores condiciones de vida, en tanto en la zona, la expresión de la intolerancia política tuvo un nivel moderado. Para esa época, según Gabriel Hoyos (1994:21) en la Historia de Itagüí: “la población aumentó de 8.445 habitantes en 1946 a 28.836 en 1955” reportando un incremento del 342.6%.

En la década del 60, el auge industrial correspondido por las bajas tarifas de impuestos que facilitaron la llegada de empresas al Municipio, constituyó uno de los móviles principales para la afluencia de nuevas familias a la zona, que venían en busca de trabajo y de vivienda propia. Sin embargo, este proceso de industrialización, así como los fenómenos

³⁶ La información de éste capítulo está basado en el documento “Diagnóstico Técnico y Participativo: Bases para el Plan de Ordenamiento Territorial del Corregimiento”, generado en la fase de diagnóstico del Plan durante el año 2006 y del texto de Hoyos A., Gabriel Mauricio y Molina A. (1994). Ángela María. Historia de Itagüí. Itagüí: Alcaldía Popular del Municipio de Itagüí

de expansión urbana en los que se encontraba el Municipio, se presentaron como un espejismo para estos nuevos pobladores, en tanto muchas familias no alcanzaron a involucrarse ocupacionalmente en el sector industrial de la economía.

Las familias recién llegadas, encontraron en la zona rural, la posibilidad de acceder a terrenos a bajos precios, que vendían los propietarios más antiguos como una alternativa adicional para mejorar sus recursos económicos; debiéndose al loteo y a la venta progresiva de solares, la configuración espacial no planificada que hoy posee. Esta práctica se vio estimulada desde 1970 con la dotación progresiva de las veredas de energía eléctrica y carreteras. Época en la cual, llegaron a la zona el 21.93% de los hogares existentes actualmente, según los datos proporcionados por los censos comunitarios³⁷.

Esta misma fuente, permite corroborar que es en la década del 90, en la cual se produce el crecimiento y densificación actual del corregimiento, en tanto, se observa que el 66.16% de los hogares no son originarios de Itagüí, hecho relacionado con los fenómenos de desplazamiento rural y urbano del país producto de la violencia.

Al respecto, el Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia-Dirección Sistema de Indicadores y la Dirección de Planeación Municipal, Subdirección Información y Caracterización y el Anuario Estadístico de Antioquia, 2014, actualizado 22 de Septiembre 2016, la actividad ladrillera que ocupa una extensión del 9.41% del total del municipio se constituye en el principal renglón productivo de la zona, representando el 7% de la industria de Itagüí y generando cerca de 755 empleos directos e indirectos³⁸. Al ser una de las principales actividades económicas del sector, la extracción minera para la producción ladrillera tiende a ser aún mayor.

³⁷Hoyos A., Gabriel Mauricio y Molina A. (1994). Ángela María. Historia de Itagüí. Itagüí: Alcaldía Popular del Municipio de Itagüí

³⁸Tomado de: <https://www.itagui.gov.co/anuarioitagui/indicadores.html>

En dicho documento se informa además, que el 13% de la población itagüiseña, habita el sector rural de la ciudad además del incremento de su número de habitantes, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2. Caracterización de la Población.

ALCALDE	LEÓN MARIO BEDOYA LÓPEZ
DIRECTOR LOCAL DE SALUD	OMAR RAMIRO OCHOA ROMERO

CERTIFICACION	RANKING	CATEGORIA MUNICIPAL
SI	3	1a.
TOTAL CORREGIMIENTOS	1	TOTAL VEREDAS
		8

CARACTERISTICAS DEMOGRAFICAS							
POBLACION 2016							
TOTAL	HOMBRES	MUJERES	CABECERA	RESTO			
270.903	132.151	138.752	248.020	22.883			
POR GRUPOS DE EDAD							
0 - 4 AÑOS	5 - 9 AÑOS	10 - 14 AÑOS	15 - 19 AÑOS	20 - 59 AÑOS	> 60 AÑOS		
20.643	20.375	21.489	23.143	158.671	26.582		
DESPLAZADOS 2015 (a marzo)			INDIGENAS FEB 2014			ROM	AFRO
TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES		
13.863	6.793	7.070	0	0	0		
POBLACION TOTAL	Afiliados al regimen Subsidiado *	% De Aseguramiento al Regimen Subsidiado *		Afiliados al Regimen Contributivo *	% De Aseguramiento al Regimen Contributivo *		
270.903	45.257	17		243.011	90		

Población Sisben Z. Urbana	2011	2012	2013	2014	2015
Hombres	79.802	84.483	85.450	86.068	85.637
Mujeres	91.369	96.874	98.523	99.563	99.472
Incremento %	-	6%	2%	1%	-1,002
Población Sisben Z. Rural	2011	2012	2013	2014	2015
Hombres	9.889	10.698	11.124	11.494	11.626
Mujeres	10.541	11.425	11.955	12.432	12.659
Incremento %	-	8%	5%	4%	1,5%
Población Discapacitada	3.733	3.978	3.983	3.911	3.698
Discapacidad hombres	1.891	2.018	2.024	1.992	1.932
Discapacidad mujeres	1.842	1.960	1.959	1.919	1.766

Fuente: SUBDIRECCION DE INFORMACIÓN CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA/SISBEN.2015

Los problemas ambientales que caracterizan el corregimiento, se reflejan en el impacto de actividades económicas y prácticas humanas sobre los recursos naturales: aire, agua y suelo. La contaminación de estos recursos, es producida principalmente por la actividad minera para la

producción de ladrillo, la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basura, desechos y desperdicios arrojados a lotes y quebradas, el vertimiento de aguas negras al cauce de las mismas por carecer de sistema de alcantarillado.

Por su parte, según el Informe Organización Mundial de la Salud OMS, 2014, el recurso aire se encuentra altamente contaminado debido al material particulado, el cual afecta la calidad del aire respirado por la población de la zona y del municipio en general. Según dicho informe, Itagüí es el segundo municipio más contaminado de Colombia y el séptimo de América Latina con concentraciones promedio de PM10 de 50 microgramos por metro cúbico de aire.

La degradación y erosión del suelo, es generada por la explotación indiscriminada de tierras para el desarrollo de la actividad ladrillera y de tejares, que deja el suelo desprovisto de vegetación originando la desestabilización de laderas, el desprendimiento del suelo por el agua y los deslizamientos de tierra. De igual forma, el suelo de la zona ha sido deteriorado por la construcción de viviendas en zonas de alta pendiente, donde se han hecho banqueos que desestabilizan las tierras, y hacen posible los deslizamientos, como amenaza probable por ser un evento ocurrido con anterioridad en condiciones similares o iguales en algunos sectores de las veredas.

La concentración de la población en condiciones habitacionales no aptas para su bienestar y salud, constituye otra manifestación del deterioro ambiental del corregimiento, en tanto el poblamiento y construcción de los asentamientos han sido el resultado de un proceso no planificado que obedece, a la lógica del acceso a una vivienda económica y obliga a que la población con escasos recursos solucione su problemática habitacional en terrenos que como las laderas están prácticamente por fuera del mercado capitalista de la tierra apta para ser urbanizada; razón por la cual carecen además del equipamiento e infraestructura básica necesaria para su desarrollo.

En este sentido, el corregimiento presenta vulnerabilidad física y una densidad poblacional alta con respecto al equipamiento colectivo de espacios adecuados para el encuentro y la recreación de la población, además de la ausencia de los servicios públicos básicos o parte de ellos en algunos de los sectores, haciendo susceptible a la población de daños tanto en su salud física y emocional como en su socialización y convivencia social.

2.5 Instancias de Participación Ciudadana en el Municipio de Itagüí

Para el caso del municipio de Itagüí, los archivos que reposan en el Departamento de Planeación, evidencian la conformación de Comités, Consejos, Juntas, Sistemas y Mesas³⁹ de trabajo que evidencian tradición participativa de los ciudadanos y el ánimo de la comunidad de decidir en lo público.

En el siguiente cuadro, se identifica las instancias de participación ciudadana en el proceso de conformación de políticas públicas y decisiones administrativas con relación las áreas de protección de su zona rural o Corregimiento El Manzanillo, abordadas en el rastreo de la información:

Tabla N° 1. Instancias locales de participación.

INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN LOCAL	NORMATIVIDAD QUE LA SUSTENTA
Veedurías Ciudadanas: Veeduría Ambiental	Ley 850 de 2003. Fuente: Libro de registro de Veedurías Ciudadanas, Personería de Itagüí.
JAL Juntas Administradoras Locales	Artículo 322 Constitución Política Nacional y Artículo 176 numeral 3 Acuerdo Municipal 020 de 2007
JAC Juntas de Acción Comunal	Ley 743 de 2002, cada barrio del Municipio cuenta con una JAC con personería jurídica dada por la

³⁹ Entiéndase por Comité un grupo organizado de habitantes de una localidad, barrio o comuna quienes serán electos en forma democrática en asamblea comunitaria; por su parte Consejo, es una unidad administrativa con Personería que puede administrar la zona por el cual se creó; las Juntas son grupos encargados de vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en la comuna o en el corregimiento, las inversiones hechas con recursos públicos y formulan propuestas de inversión ante las autoridades encargadas de elaborar los planes de inversión y las demás que le deleguen los concejos, cuentan con presupuesto participativo y rinden cuentas ante la comunidad quienes eligen a sus representantes. Finalmente, el Sistema de Participación Ciudadana tiene origen legal y debe estar conformado en cada Municipio para garantizar el cumplimiento del artículo 113 Constitucional que garantiza el acceso a la participación en las políticas públicas de cualquier orden territorial.

	Secretaría de Participación adscrita a la Alcaldía municipal, es una instancia de participación ciudadana donde participan voluntariamente los habitantes del barrio.
Consejo de Participación Territorial	Artículo 103 Constitución Política Nacional, Ley 1757 de 2015, Decreto 722 de 2016 y Resolución 10944 de 2016
Consejos Territoriales de Planeación CTP	Artículo 322 Constitución Política Nacional y Ley 152 de 1994 capítulo IX y Decreto 191 de 2016
Sistema Municipal de Planeación	Decreto 177 de 2012 y Ley 152 de 1994
Sistema General de Participación	Ley 715 de 2001
CIDEAM Comité Interinstitucional de Educación Ambiental	Acuerdo Municipal N° 007 de 2011, y reglamentado por el Decreto N° 526 de 2014
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Acuerdo 004 de 2014
Consejo Municipal de Participación Ciudadana	Artículo 103 de la Constitución Política Nacional, Ley 1757 de 2015, Decreto 722 de 2016 y Resolución 10944 de 2016
Comité Política Pública de Agua	Acuerdo 015 de 2013, Decreto 987 de 2015
DMI Distrito de Manejo Integrado Aburra Sur	Decreto 2372 de 2010 artículo 49, socialización del informe final del Distrito de Manejo Integrado Divisoria Valle de Aburrá Río Cauca (DMI) zona protegida del Manzanillo
Consejos Consultivos de Ordenamiento POT	Artículo 176 numeral 2 Acuerdo 020 de 2007
Consejo de Cuenca del POMCA Plan de ordenación y manejo ambiental de cuenca hidrográfica	Decreto 1640 de 2012 artículo 66 N°1

Fuente. Dirección Municipal de Planeación, gaceta municipal
Elaboración propia.

Según la Secretaría de Participación e Inclusión Social, Subsecretaría de Gestión Comunitaria, la organización más antigua y de mayor trayectoria en las diferentes veredas la constituye la Acción Comunal de la vereda El Pedregal fundada en 1968, seguida de la vereda Los Gómez en el año 1976, mientras que la más reciente es la de la Vereda la María creada en 1984⁴⁰.

Por otra parte, desde la década de los 90, se han gestado nuevas organizaciones que buscan dar cabida a otras propuestas comunitarias y otros sectores de la población que tradicionalmente no han tenido representación en las Juntas de Acción Comunal (JAC), o que han decidido impulsar propuestas alternativas. Dentro de esos grupos se destacan los grupos de corte ambientalista y los grupos juveniles que se han inclinado por el desarrollo de actividades culturales, educativas, deportivas y recreativas, que se han sostenido gracias a la autogestión y

⁴⁰ “Diagnóstico Técnico y Participativo: Bases para el Plan de Ordenamiento Territorial del Corregimiento”, generado en la fase de diagnóstico del Plan durante el año 2006.

la gestión de proyectos con entidades públicas, privadas o no gubernamentales.

Las organizaciones y líderes pueden encontrar en los procesos de participación en la elaboración del Plan de Ordenamiento a través del Comités Comunitarios de Planificación (CCP), la oportunidad para la participación activa de las organizaciones y líderes de todas las veredas que conforman el corregimiento.

En el corregimiento es posible identificar dos tipos de liderazgos: los tradicionales que son las personas que a través del tiempo han estado participando de la gestión y desarrollo de las veredas, por medio de las Juntas de Acción Comunal que participan en los espacios de planeación del desarrollo y, por otro lado, los nuevos liderazgos, que están surgiendo por medio de organizaciones como las juveniles, deportivas y ecológicas encargados de las actividades de su sector, con una participación escasa en los programas municipales.

A pesar de las múltiples limitaciones, los líderes y las organizaciones de la zona, constituyen en sí un enorme potencial en cada vereda por las posibilidades que brindan al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

De la Tabla N°1 expuesta, es importante resaltar dos instancias participativas. El objetivo de las Juntas Administradoras Locales (JAL) y los Comités de Comunitarios de Planificación (CCP), como mecanismos de participación ciudadana, es contar con herramientas para que se cristalice la descentralización política a través de la comunicación más cercana entre la Administración Municipal y la Comunidad, la consulta y concertación de decisiones, la promoción e información sobre los derechos y deberes ciudadanos y el trabajo coordinado.

En Itagüí mediante el Acuerdo Municipal 001 de 1998, fue aprobado el proceso de planeación del desarrollo en el Municipio y se involucraron nuevos actores, creando el Sistema Municipal de Planeación – SMP –, y

la conformación de los Comités Comunitarios de Planificación –CCP– en cada división territorial del Municipio, correspondiente a seis comunas y un corregimiento definidos por el Plan de Ordenamiento Territorial en el Decreto 259 de 2000 y posteriormente en el Acuerdo 020 de 2007. Esta división territorial, permitió en ese mismo año, la elección de Juntas Administradoras Locales⁴¹, las cuales ya contaban con la base legal del Acuerdo 052 de 1998 y el Decreto 502 de 1999, que ordenan su creación y la reglamentación de su funcionamiento.

La labor planificadora ejercida en el marco del establecimiento de un Sistema Municipal Participativo, pretende orientar y regular la manera de elaborar, ejecutar y evaluar planes, y constituye una herramienta para dar cumplimiento a lo ordenado en la Ley 388 de 1997, a su vez, ordena vincular a las comunidades y grupos sociales organizados en el desarrollo de la ciudad, la elaboración de los planes de desarrollo para institucionalizar en la municipalidad, la planificación de políticas y la optimización de acciones y recursos financieros, técnicos y humanos en el modelo de gestión adoptado.

Dadas las condiciones legales en el Municipio de Itagüí, la Administración municipal comenzó a promocionar la participación en la planeación del desarrollo local y la formulación de Políticas Ambientales en los Comités Comunitarios de Planificación; toda vez que para ese momento, la ley ordenaba a las entidades territoriales generar espacios participativos como instrumentos de gestión del desarrollo e incentivar el liderazgo en el corregimiento para su inserción coherente y estratégica en los procesos

⁴¹Constitución Política Nacional, artículo 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones: 1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas. 2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos. 3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión. 4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

Municipales; éste proceso debe reconocerse como insumo para el diseño del Plan de Ordenamiento Territorial, toda vez que hace parte del proceso de alistamiento y formulación que trata la ley 388 de 1997. Estos procesos se llevan a cabo mediante los diagnósticos que realizan los Comités Comunitarios de Planificación⁴² y las Juntas Administradoras Locales (JAL) liderados por los Ediles en virtud de la descentralización administrativa municipal.

2.6 Fases del proceso de participación ciudadana en el diseño del Plan de Ordenamiento Territorial.

El Acuerdo Municipal 001 de 1998⁴³ por medio del cual se crea el Sistema Municipal de Planeación, incorporó la participación comunitaria como un elemento fundamental en la elaboración de los planes y promovió la articulación de las diferentes instancias administrativas, comunitarias y del sector productivo.

Con fundamento en el Acuerdo, a partir del 1999 Itagüí dio inicio al proceso de planeación participativa con la creación de los Comités Comunitarios de Planificación -C.C.P., y se delegó en la Secretaría de Participación Social adscrita a la Alcaldía el liderazgo de acciones de sensibilización e información a la comunidad, con el equipo de funcionarios públicos que laboran en dicha dependencia. Ésta prerrogativa, se encuentra en la Ley 152 de 1994 y el citado Acuerdo Municipal 001 de 1998.

Para el año 2005 mediante el Acuerdo Municipal 031,⁴⁴ fueron conformados seis Comités Comunitarios de Planificación, en adelante CCP, de cinco comunas (urbana) y un corregimiento (rural), a través de la

⁴²La Constitución Política de Colombia en su artículo 340 y las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997 ordenan que los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), son representantes de la comunidad en la planeación del desarrollo de sus municipios. Por tanto, deberán participar activa y efectivamente tanto en la elaboración de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, como en las etapas de seguimiento y evaluación de las metas de continuidad, cobertura y calidad contempladas en los Planes de Desarrollo.

⁴³ Promovida por el Concejo Municipal de Itagüí.

⁴⁴ Por medio del cual se adopta y define el Sistema Municipal de Planeación.

elección democrática en asambleas comunitarias o por nombramiento en reuniones de Juntas Directivas. Los CCP, comenzaron a construirse como escenarios de gobernanza donde podía participar, la empresa privada, las organizaciones civiles y la administración únicamente para el intercambio de información.

En consideración a que no existía normatividad local que indicara las fases para los procesos de concertación, en virtud del artículo 22 y 24 de la ley 388 de 1997, fueron abocadas tres fases en el proceso previo al resultado final o producción del plan: la primera consistió en la fase de diagnóstico participativo, la segunda correspondió a la fase de concertación y aporte comunitario y finalmente, la tercera fase de alistamiento en el Diseño del Plan de Ordenamiento Territorial:

2.6.1 Fase de diagnóstico participativo

En el año 2006 la Secretaría de Participación e Inclusión Social, realizó un diagnóstico que pretendía revelar las condiciones de las organizaciones comunales y sirviera de fundamento para determinar la metodología de trabajo adecuada. Los resultados del diagnóstico se encuentran en la siguiente tabla:

Tabla N°2. Identificación debilidades y potencialidades por Veredas.

VEREDA	ORGANIZACIONES CON QUE CUENTA	DEBILIDADES Y LIMITANTES MÁS COMUNES	POTENCIALIDADES COMPARTIDAS
La María	Junta de Acción Comunal	Falta de cooperación entre líderes de diferentes grupos debido a diferencias políticas	La participación progresiva de los jóvenes en el desarrollo comunitario. La existencia de capacidades, y propuestas artísticas y culturales, que movilizan a los habitantes en algunas veredas. El reconocimiento que hace la comunidad de grupos alternativos como los ecológicos y juveniles. El sentido de pertenencia
	Grupo juvenil Linces Nueva Era.		
	Grupo De Gimnasia		
Los Olivares	Junta de Acción Comunal.	Faltan recursos financieros, locativos y logísticos.	La participación progresiva de los jóvenes en el desarrollo comunitario. La existencia de capacidades, y propuestas artísticas y culturales, que movilizan a los habitantes en algunas veredas. El reconocimiento que hace la comunidad de grupos alternativos como los ecológicos y juveniles. El sentido de pertenencia
	Comité Ecológico "La Siembra"		
	Asociación de padres de Familia escuela Los Olivares		
Loma Los Zuleta	Junta Acción Comunal (En conformación).	Falta de apoyo estatal a iniciativas comunitarias.	La participación progresiva de los jóvenes en el desarrollo comunitario. La existencia de capacidades, y propuestas artísticas y culturales, que movilizan a los habitantes en algunas veredas. El reconocimiento que hace la comunidad de grupos alternativos como los ecológicos y juveniles. El sentido de pertenencia
	Comité de trabajo Loma Los Zuleta.		

VEREDA	ORGANIZACIONES CON QUE CUENTA	DEBILIDADES Y LIMITANTES MÁS COMUNES	POTENCIALIDADES COMPARTIDAS
	Comité Ambiental "Rincón Comunitario".	Inseguridad y violencia ocasional. Activismo y falta de planeación. Falta de capacitación en metodología de trabajo comunitario, gestión organizacional, formación política y gestión de recursos. Prácticas clientelistas. Apatía e indiferencia de la población. Desintegración de organizaciones. Liderazgos de carácter autocrático y centralistas.	de los líderes por las veredas y por la zona. La experiencia en el trabajo comunitario y de interlocución con la Administración, adquirida a través de los años por los líderes. El protagonismo de los pobladores en el desarrollo físico del corregimiento. La práctica deportiva como actividad que posibilita el intercambio entre los pobladores de cada vereda y a nivel interveredal. Inserción progresiva en los Comités Comunitarios de Planificación y en la preparación para elección de la Junta Administradora Local.
El Progreso	Junta de Acción Comunal.		
	Asociación de padres de Familia colegio Juan Echeverri Abad.		
	Grupo Juvenil		
El Pedregal	Junta Administradora de Acueducto		
	Junta de Acción Comunal		
	Club Juvenil LOFI		
	Asociación de padres de Familia del Colegio María Josefa Escobar		
Los Gómez	Junta Administradora del Acueducto.		
	Junta de Acción Comunal		
	Comité Pro-capilla		
	Asociación de padres de Familia Colegio los Gómez		
	Grupo de gimnasia		
El Ajizal	Grupo Juvenil		
	Junta de Acción Comunal		
	Grupo Juvenil		
	Grupo ecológico "Amigos de la Naturaleza"		
	Grupos parroquiales "La Ermita de la Santa Cruz"		
El Porvenir	Junta de Acción comunal		
	Grupo juvenil "Jóvenes por el Porvenir"		
	Junta de vivienda "Dios está con nosotros"		
	Grupo de gimnasia		
	Comité Pro-capilla		

Fuente: Diagnóstico Socioeconómico Ambiental y Cultural de la zona Suburbana del Municipio de Itagüí. 2006.

Como conclusión del diagnóstico, la autoridad pública detectó que en las ocho (8) veredas que integran el Corregimiento El Manzanillo, existen instancias participativas con ánimo e intensidad de hacer parte de los procesos de concertación; en total, el diagnóstico arrojó como resultado

de treinta y un (31) figuras participativas de diferente naturaleza e intereses de integración, entre los cuales se encuentran: Juntas de Acción Comunal, grupos juveniles, grupos deportivos, asociación de padres de familia, grupos religiosos, juntas de acueductos veredales y comités ecológicos y ambientales. Adicionalmente, se detectó que las debilidades de las organizaciones comunitarias se centraban en las diferencias políticas de sus integrantes quienes militan en diferentes partidos y movimientos políticos, la falta de capacitación de la comunidad en planeación políticas y proyectos públicos, la falta de presupuesto y recursos económicos destinados por el gobierno para apoyar la participación, la carencia de diálogo con las instancias administrativas para un ejercicio participativo productivo y la violencia en el territorio producto del desplazamiento de víctimas de la violencia y la pobreza.

Este diagnóstico se realiza como punto de partida para el proceso de concertación con la comunidad, convocadas para la construcción del Comité Comunitario de Planificación (CCP) para que quienes con interés participativo en asuntos ambientales, hicieran parte del proceso.

2.6.2 Fase de concertación y aporte comunitario

Luego del diagnóstico dado en la primera fase, se llevó a cabo la segunda de este proceso desde la Dirección de Planeación Municipal⁴⁵, que consistió en la consolidación del Sistema Municipal de Planeación, con una metodología que combinó la construcción de conceptos con el ejercicio práctico de la planeación sobre la realidad específica de cada vereda del corregimiento, arrojando como producto fundamental los diagnósticos participativos. En este sentido, los Comités Comunitarios de Planificación fueron reunidos para la elaboración y formulación de las políticas públicas.

⁴⁵ Unidad Administrativa de la Alcaldía Municipal, a cargo de la Planeación del Territorio y la medición de la eficacia, eficiencia y efectividad de dicho ejercicio, mediante el plan indicativo (indicadores de gestión), los resultados de los planes de acción y la medición de la ejecución del presupuesto público a través de informes que son reportados en aplicativos de la Dirección Nacional de Planeación de la Presidencia de la República.

En esta segunda fase fue creado el Comité Coordinador Municipal de los CCP con el cual se esperaba posibilitar la generación de formas de comunicación entre los Comités, aunar esfuerzos, compartir experiencias, canalizar propuestas y fortalecer la participación en la planeación.

Teniendo como base el diagnóstico tanto de las instancias de participación como de las debilidades y fortalezas de la mismas⁴⁶, los Comités Comunitarios de Planificación, aportaron un documento construido por la comunidad nominado “la Visión de Futuro del Corregimiento a 12 años”, (2007 – 2019) dentro de la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial.

La visión formulada por los líderes de las organizaciones ciudadanas se realizó luego del diagnóstico participativo, mediante un documento que contiene la declaración de las aspiraciones frente al territorio rural por parte de sus habitantes. Constituía una mirada hacia el futuro producto de la imaginación, sueños y ambiciones compartidas por las organizaciones civiles.

A continuación se presenta la visión de futuro formulada por los grupos organizados de la Comunidad, información obtenida del documento Anexo del artículo 177 del Acuerdo 020 de 2007, Plan de Ordenamiento Territorial, obtenido de la Dirección Municipal de Planeación del municipio y que reposa en el archivo central de dicha Entidad, así:

Los habitantes del Corregimiento del Municipio de Itagüí, queremos: Un corregimiento autónomo, con representación política y administrativa ante el Municipio: con voz y voto para decidir sobre el desarrollo, que avance en la interlocución Estado-Comunidad. Por tanto, es necesario contar con organizaciones veredales y zonales sólidas, dotadas con recursos físicos, económicos y logísticos. Trabajadoras e integradas entre sí, que participen en la Junta Administradora Local y en el Comité Comunitario de Planificación para concertar y dinamizar propuestas de desarrollo para la zona.

⁴⁶Tomado de: “Diagnóstico Técnico y Participativo: Bases para el Plan de Ordenamiento Territorial del Corregimiento”, generado en la fase de diagnóstico del Plan durante el año 2006.

Un territorio en armonía y equilibrio con sus pobladores que se caracterice por: un medio ambiente sano; quebradas convertidas en manantiales de vida; aire puro; montañas reforestadas; actividad agrícola e industrial orientada a proteger los recursos naturales. Un territorio donde los niños disfruten plenamente su infancia y se favorezca la salud de todos y se moldee un medio ambiente de tal calidad, que las generaciones futuras agradezcan a las actuales por el gesto de humanidad de darles en herencia el “Jardín de Itagüí”.

Seguidamente el documento expresa el deseo de que con la protección de recursos se logre el abastecimiento de agua potable y sistemas de acueducto para que estas no descarguen en las quebradas y lograr mayor salubridad en el entorno. Agregan, la necesidad perentoria de contar con un mejoramiento en el acceso a diferentes espacios del territorio a través de vías veredales, deseos de progreso y mejoramiento en la calidad de vida de todos los habitantes.

Sin embargo, el documento no reflejó una estrategia de priorización de problemáticas de los intervinientes, ni la identificación de causas críticas para la selección de operaciones relevantes, ni matrices o esquemas que dieran un orden metodológico y una estrategia de trabajo para solucionar las necesidades abordadas en las sesiones de los CCP por lo que el documento constitutivo de la Visión del Futuro, fue insuficiente y por tanto, no generó aportes en el texto final de las políticas públicas ambientales adoptadas mediante el POT, solo constituyeron simples aspiraciones y anhelos abordados en el ejercicio participativo.

2.6.3 Fase de Alistamiento en el Diseño del Plan de Ordenamiento Territorial.

Como se expuso, las fases iniciales de incentivar la participación de la comunidad en la planeación del desarrollo Corregimental, debieron ser promovidas por la Administración Municipal en el marco de la creación del Sistema Municipal de Planeación, constituyeron la antesala para el cumplimiento de las exigencias normativas en la elaboración del Plan de

Ordenamiento, realizados con sujeción al presupuesto de inversión pública adoptado por la Administración Municipal.

Los objetivos formulados en la fase de alistamiento del Plan de Ordenamiento fueron los siguientes:

- Contextualizar la finalidad de la formulación del Plan de Ordenamiento.
- Socializar y cualificar los diagnósticos elaborados por los Comités Comunitarios de Planificación –C.C.P.- como base para los Planes con las Juntas Administradoras Locales.
- Formulación del Plan con las políticas públicas ambientales para el Corregimiento El Manzanillo.

Dentro de los objetivos, no se determinó la metodología de trabajo a emplear para la priorización de tensiones y estrategias para vencer las resistencias que se generaban en el proceso, para el cumplimiento de dichos objetivos, se realizó un rastreo de la información ante la Dirección Municipal de Planeación, sin embargo, solo fueron presentados listados de asistencia y algunas fotografías que reflejan la asistencia de la comunidad.

2.7 Análisis y resultados de la metodología de participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas ambientales del POT

En el marco de las políticas públicas de corto y mediano plazo definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, fueron establecidos tres programas con el ánimo de fortalecer el área rural, así:

1. El Programa de articulación del Plan de Manejo Ambiental del Pico Manzanillo con el Parque Central de Antioquia y el Plan Maestro de Áreas de Resera del Occidente del Valle de Aburrá,

2. El Programa para la Explotación Racional de los Recursos Naturales No Renovables enmarcado dentro de la Política Ambiental,
3. Y finalmente, el Programa para la expansión del mercado laboral rural enmarcado dentro de las políticas para el desarrollo industrial y la generación de empleo.

Estos programas deberán implementarse mediante los proyectos de corto y mediano plazo y se encuentran aprobados en el Artículo 127 y siguientes del Acuerdo 020 de 2007, por medio del cual se implementan las políticas rurales en el Plan de Ordenamiento Territorial.

El primer programa correspondiente a la Ejecución del Plan de Manejo Ambiental del Pico Manzanillo contempla los siguientes proyectos:

Concurso público de méritos para el diseño paisajístico del parque Pico Manzanillo; Adquisición de predios de importancia ambiental para la construcción de acueductos veredales; Construcción de viveros e inicio de los procesos de revegetalización; Factibilidad diseño, construcción y puesta en operación de un sistema de autocable que comunique con los sitios de interés turístico del municipio (Mi Ranchito - Parque Ditaires - Centro de La confección y Moda - Planta de tratamiento Itagüí) y Construcción de la infraestructura definida por el diseño.

Los Proyectos del Programa para la Conservación de los Recursos Naturales No Renovables son: Formulación de un plan de explotación, de manejo ambiental y de posterior abandono de la minería; legalización de la actividad minera existente y montaje de un sistema de control y vigilancia de la explotación del recurso y de la producción ladrillera.

Y finalmente para el tercer programa, los proyectos que desarrollan el programa de expansión del mercado laboral rural son: la asistencia técnica y capacitación de la comunidad en el manejo de sistemas agrícolas, la adecuación y reactivación del vivero municipal y promover la

agregación de los pequeños productores con el fin de fortalecer éstos nichos laborales.

Partiendo de la noción de efectividad de la participación, entendida como la posibilidad de control sobre la agenda, las actividades previas a la adopción de la política, los procesos de toma de decisiones y el seguimiento a los resultados, se realiza un análisis de la metodología empleada con la comunidad, con base en los conceptos abordados en el primer capítulo de la presente investigación en el diseño de la política pública rural, los programas y proyectos de corto y mediano plazo anteriormente enunciados.

Para tal efecto, en primera instancia es importante preguntarnos si en la metodología permitió la participación activa de la comunidad tanto en la definición de la agenda de trabajo como en la toma de decisiones y el control de los resultados. Al respecto Stewart (2007), basándose en los planteamientos de Hasan Ozbekhan (1969, citado en Stewart, 2007), plantea que la participación en todos los escenarios políticos son divididos en dos momentos. El primero corresponde al cronograma y actividades previas a la decisión y el segundo momento a la toma de decisiones.

El primer momento correspondiente a las actividades previas, cuenta con tres niveles de control: operacional, estratégico y normativo. El operacional solo se permite el intercambio de información con estrategias y objetivos políticos y el aporte ciudadano a las tareas y metas. El nivel estratégico se presenta a manera de discusión ciudadana las vías por las cuales pueden lograrse los objetivos políticos, en éste nivel no existen propuestas, solo se debaten las existentes. Finalmente, el nivel normativo permite que la participación llegue hasta donde la ley lo permita.

El segundo momento es la toma de decisiones, las instancias participativas cuentan con tres niveles de control: procesos informativos, consultivos o delegativos. Los informativos son mecanismos que permiten a los gobiernos comunicar las decisiones tomadas a los ciudadanos, quienes no tienen opción de tomar ninguna decisión. Los consultivos

permiten a la ciudadanía emitir un concepto sin embargo no es vinculante para el gobierno. Finalmente, los delegativos admiten la toma conjunta de decisiones entre el gobierno y los ciudadanos.

Teniendo en cuenta el anterior planteamiento, podríamos hablar de cinco niveles de efectividad de la participación, los cuales se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3. Niveles de efectividad de la participación

BAJO	
Operacional-informativo	La comunidad no define ni establece actividades previas, el gobierno las define. No participan de la toma de decisiones.
MEDIO BAJO	
Operacional-consultivo	La comunidad no define ni establece actividades previas, el gobierno las define. No participan de la toma de decisiones, permite a la ciudadanía emitir conceptos
Estratégico-informativo	La comunidad no define ni establece actividades previas, el gobierno define los objetivos políticos, los ciudadanos pueden debatir las estrategias para alcanzarlos, teniendo en cuenta la viabilidad y disponibilidad financiera, no toman decisiones solo intercambian información
MEDIO	
Operacional-delegativo	La comunidad no define ni establece actividades previas, el gobierno define los objetivos políticos, participan en la toma de decisiones, ya que pueden controlar el resultado en conjunto con el gobierno.
Estratégico-consultivo	La comunidad no define ni establece actividades previas, el gobierno define los objetivos políticos pero se permite discutir las estrategias para alcanzarlos, teniendo en cuenta la viabilidad y disponibilidad financiera; no participan en la toma de decisiones, pero la ciudadanía puede emitir una opinión. La decisión final es adoptada por el gobierno.
Normativo-informativo	Los ciudadanos pueden establecer actividades previas y discutir los problemas que deben ser abordados y definir metas y estrategias; sin embargo, aunque participen en la definición de los temas a discutir, no tienen injerencia en la toma de decisiones, solo se permite el intercambio de información.
MEDIO ALTO	
Estratégico-delegativo	La comunidad no define ni establece actividades previas, pueden discutir las estrategias para alcanzar los objetivos, según la viabilidad y disponibilidad financiera, tienen injerencia en la toma de decisiones, se permite a los ciudadanos controlar el resultado de la decisión junto con el gobierno.
Normativo-consultivo	Los ciudadanos establecen actividades previas, pueden discutir los problemas que deben ser abordados, pueden definir objetivos y estrategias, la ciudadanía puede emitir una opinión en la toma de decisión adoptada por el gobierno.
ALTO	
Normativo-delegativo	Los ciudadanos establecen actividades previas, discuten los problemas abordados, pueden definir objetivos y estrategias, tienen injerencia en la toma de decisiones, pueden controlar los resultados de la decisión junto con el gobierno.

Fuente: Información tomada de: Stewart (2007)
Adaptación propia.

En el caso objeto de análisis, es importante resaltar que el marco normativo vigente en Colombia, abordado en el primer capítulo de la investigación, obliga a las administraciones municipales para que fomenten la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones en la toma de decisiones. De ésta manera, el siguiente cuadro describe: las instancias participativas involucradas en el diseño de las políticas públicas ambientales en el POT de Itagüí, el alcance del control que les corresponde, de conformidad con la naturaleza y funciones dadas por la normatividad y el nivel de intervención que le es permitido, según la figura participativa:

Cuadro N° 4. Niveles de control de instancias locales participativas.

INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN LOCAL	CLASIFICACIÓN SEGÚN EL CONTROL	NIVEL DE PARTICIPACIÓN
Veedurías Ciudadanas: Veeduría Ambiental	Análisis y Control de resultados, seguimiento y evaluación	ALTO -Normativo: ley 850 de 2003 -Consultivo: no toman decisiones, pero participan
JAL Juntas Administradoras Locales	Control en la Definición de la agenda y actividades previas	MUY ALTO -Normativo: ley 136 de 1994 art 119 -Delegativo. Los Ediles como representantes, toman decisiones
JAC Juntas de Acción Comunal	Control en la Definición de la agenda y actividades previas	MUY ALTO - Normativo: Ley 743 de 2002 -Consultivo: emiten conceptos
Consejo de Participación Territorial	Control en la Definición de la agenda y actividades previas y Control sobre el proceso de toma de decisiones	MUY ALTO -Normativo: Ley 1757 de 2015 -Delegativo. El Sistema Municipal es representado por este Consejo para la toma de decisiones
Consejos Territoriales de Planeación CTP	Control en la Definición de la agenda y actividades previas y Control sobre el proceso de toma de decisiones	MUY ALTO -Normativo: Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997 -Delegativo: representantes de la comunidad en la planeación del desarrollo de sus municipios
CIDEAM Comité Interinstitucional de Educación Ambiental	Control en la Definición de la agenda y actividades previas y participa en el proceso de toma de decisiones	ALTO -Normativo: Acuerdo Municipal N° 007 de 2011 -Consultivo: emite conceptos desde su competencia
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Control en la Definición de la agenda y actividades previas y Control sobre el proceso de toma de decisiones	MUY ALTO -Normativo: Acuerdo Municipal N° 004 de 2014 -Delegativo. Toman decisiones con relación a su competencia

INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN LOCAL	CLASIFICACIÓN SEGÚN EL CONTROL	NIVEL DE PARTICIPACIÓN
Consejo Municipal de Participación Ciudadana	Control en la Definición de la agenda y actividades previas y Control sobre el proceso de toma de decisiones	MUY ALTO -Normativo: Ley 1757 de 2015 - Delegativo. Toman decisiones con relación a su competencia
Comité Política Pública de Agua	Control en la Definición de la agenda y actividades previas y Control sobre el proceso de toma de decisiones	ALTO -Normativo: Acuerdo Municipal N° 015 de 2013. - Consultivo: emite conceptos desde su competencia
Consejos Consultivos de Ordenamiento POT	Control en la Definición de la agenda y actividades previas y Control sobre el proceso de toma de decisiones	ALTO -Normativo: Artículo 176 numeral 2 Acuerdo 020 de 2007 -Consultivo: emite conceptos desde su competencia
Consejo de Cuenca del POMCA Plan de ordenación y manejo ambiental de cuenca hidrográfica	Control en la Definición de la agenda y actividades previas y Control sobre el proceso de toma de decisiones	MUY ALTO -Normativo: Decreto 1640 de 2012 artículo 66 N°1 - Delegativo. Toman decisiones con relación a su competencia

Fuente. Elaboración propia.

Como se desprende del cuadro N°4, las instancias participativas en el diseño de las políticas formuladas para el POT, cuentan con autorización normativa en su conformación para que su nivel de intervención sea consultivo – medio alto – o delegativo – alto –. No obstante lo anterior, el tratamiento dado en el ejercicio no fue diferencial, toda vez que el resultado del ejercicio fue consolidado en un documento anexo al Acuerdo por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento pero que fue desestimado.

Ésta circunstancia metodológica lleva a concluir además, que en los términos de lo que significa la gobernanza para la conformación de políticas públicas ambientales, la interacción de los actores presentes, públicos y privados y las condiciones institucionales para alcanzar verdaderos y significativos acuerdos fueron mínimas. Vale la pena traer a colación, el principio o atributo de Eficacia de la Gobernanza según las organizaciones internacionales⁴⁷, el cual implica que los procesos e

⁴⁷ La Comisión de Comunidades Europeas a través de la expedición del Libro Blanco – (Europa-Fundación Galicia, 2001, pág.10): “No solo son la base de la democracia y el

instituciones deben producir resultados que satisfagan las necesidades al hacer mejor uso de los recursos y responder a las preocupaciones de los grupos de interés.

En virtud de lo señalado, el análisis de la información para el caso que nos ocupa, arrojó como resultado un anexo que hace parte integral del POT toda vez que así lo ordena el Artículo 181 del mismo Plan. Dicho artículo contempla el ejercicio participativo en el diseño del Plan en el numeral 5°: “Documento de participación comunitaria”. El anexo elaborado por organizaciones cívicas con sus diferentes niveles de participación, contiene evidencias de la celebración reuniones mediante listados de asistencia, números telefónicos y anexos fotográficos (ver anexo), además del documento nominado “la Visión de Futuro del Corregimiento a 12 años (2007 – 2019)”. Sin embargo, ni el POT ni sus anexos dan cuenta de la participación en el diseño de las políticas públicas, los programas y proyectos de la política rural.

En ese sentido, la efectividad de los procesos participativos se convierte en el cumplimiento de una obligación normativa que recae sobre la Administración Municipal toda vez que estas instancias no contaron con la posibilidad de controlar la agenda o las actividades previas, y tanto las estrategias como los objetivos del plan, son construcciones realizadas por el gobierno quien finalmente adoptó las decisiones en materia de política pública ambiental.

Metodológicamente, podría concluirse que el trabajo participativo se resumió al recaudo de listados de asistencias, celebración de reuniones y presentación de documentos que resumen los deseos de la comunidad, no obstante lo anterior, el anexo participativo no cuenta con matrices de identificación de malestares, descripción de problema y causas, no se determinaron los objetivos del ejercicio, ni se seleccionó el diseño de las

Estado de derecho en los Estados Miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local”; y PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

operaciones o actividades para resolver los problemas con sus correspondientes recursos, tampoco se priorizaron las necesidades del territorio frente a la escala de necesidades humanas.

CAPÍTULO 3

METODOLOGÍA DE TRABAJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES PARA EL CORREGIMIENTO EL MANZANILLO.

En el primer capítulo de ésta investigación se presentó una descripción del desarrollo teórico de la participación ciudadana, el contexto teórico de las políticas públicas ambientales, el recuento histórico de la participación ciudadana como instrumento de democracia participativa en el intermedio de la democracia representativa y directa. Para tal efecto, se enunciaron los avances y luchas concebidas en defensa de la participación ciudadana en temas ambientales y cómo ha llegado a tener la connotación de derecho colectivo en materia constitucional. Además, se citaron las instancias y tipologías participativas creadas a partir de la Constitución Política de 1991 y el marco normativo por medio del cual se hacen exigibles los procesos de concertación.

Según los conceptos de Oakley y Cunill se realiza la delimitación de la participación ciudadana y descripción del marco normativo colombiano en ordenamiento territorial, enunciando algunas de las metodologías doctrinales de planificación participativa empleadas en asuntos públicos por parte del gobierno: el Marco Lógico (MML), la Metodología de Planificación Popular (MAPP), a manera de explicación se citó la Metodología de Planificación Estratégica Situacional (PES) y el Método de Planificación por Proyectos (ZOOOP) y la herramienta de trabajo de Desarrollo a Escala Humana creada por el Nobel, economista y ambientalista Manfred Max – Neff para la priorización de las necesidades fundamentales del ser humano en escenarios como el presentado en la presente investigación.

Luego se cita las políticas públicas ambientales desde las normas marco en Colombia: la Constitución y la Norma Técnica Colombiana ISO

14001:2004; y el concepto de Gobernanza Ambiental como una propuesta de gobernabilidad en búsqueda de legitimar el aporte de los actores, reducir las tensiones entre éstos y definir las responsabilidades en la toma de decisiones. El capítulo culmina con la justificación y desarrollo normativo de los procesos y las instancias de la participación Ciudadana en Colombia en diversos niveles legislativos relacionados con el objeto de la investigación.

En el segundo capítulo, se realiza un análisis de la metodología de trabajo de participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas ambientales del Corregimiento contenidas en el POT. Para cumplir dicho objetivo, se desarrollaron cuatro secciones:

La primera sección corresponde al contexto territorial dividido en cuatro subsecciones: en la primera se establece el concepto de ordenamiento territorial, en la segunda se indica cuáles son los componentes básicos de los Planes de Ordenamiento Territorial; la tercera, describe el contexto territorial del Corregimiento El Manzanillo, la división política y ubicación geográfica; y finalmente la cuarta subsección, indica cuales fueron las instancias de participación ciudadana existentes en el municipio según el rastreo de la información.

La segunda sección corresponde a la reseña histórica municipal, antesala del diagnóstico demográfico y ambiental en el momento del diseño del plan, y de utilidad para identificar la importancia de incluir a la sociedad civil en la reivindicación del ordenamiento de un territorio. El diagnóstico expuesto revela las problemáticas, causas y consecuencias y justifica las razones por las cuales se convierte en una necesidad para quienes conocen el territorio, confeccionar pautas y estrategias en búsqueda de soluciones.

La tercera sesión, describe las tres fases del diseño del Plan de Ordenamiento Territorial: fase del diagnóstico participativo, fase de concertación y aporte comunitario y la fase de alistamiento en el diseño del POT.

Finalmente, la cuarta sesión corresponde al análisis de los resultados de la metodología de participación ciudadana en desarrollo del segundo objetivo específico de la investigación y referenciando la propuesta de Stewart (2007), a través de los niveles de participación y la capacidad de incidir en la definición de las actividades previas a la concertación y en la toma de decisiones públicas permitidas en el marco normativo. Para dar mayor ilustración, en el mismo capítulo se construye una tabla con el nivel de participación según la instancia participativa y las funciones que la norma indique, mediante mecanismos: informativos, consultivos o delegativos. Bajo los niveles de participación, los partícipes del diseño de las políticas públicas ambientales en el POT para el componente rural del Municipio, (consejos, comités, juntas, entre otros) contaban con mecanismos delegativos, quiere decir que la norma les permitía intervenir activamente y proponer estrategias de ordenamiento territorial. No obstante de lo anterior, el análisis de la información rastreada se redujo a listados de asistencia, registros fotográficos y el documento Anexo “Visión del futuro” del artículo 177 numeral 5° del Acuerdo 020 de 2007, Plan de Ordenamiento Territorial, obtenido de la Dirección Municipal de Planeación del municipio y que reposa en el archivo central de dicha Entidad. Cabe anotar que dichos anexos no contienen propuestas concretas para la gestión, análisis de conveniencia o de aportes a los objetivos del plan.

Tomando en cuenta estos elementos presentados, en el presente capítulo se fundamenta una metodología de trabajo que permita un proceso de participación ciudadana eficiente en el diseño de políticas públicas ambientales para el Corregimiento El Manzanillo. Para tal fin, el capítulo contendrá las siguientes tres sesiones: la primera contiene un análisis de suficiencia de los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana descritos en el artículo 24 de la ley 388 de 1997 y de cómo la normatividad contribuye o no a que las metodologías de trabajo participativo, produzcan los efectos esperados al ser útiles en el diseño de las políticas. La segunda sesión se fundamenta en el reconocimiento de

metodologías promovidas institucionalmente en el diseño de las políticas ambientales y cómo el fenómeno de la gobernanza legitima la toma de decisiones participativas y dialogadas, pese a que las metodologías de trabajo y el procedimiento práctico no posean regulación jurídica, el objetivo, es lograr que la comunidad se involucre en el ordenamiento de su territorio mediante aportes viabilizados dentro del contenido de las políticas ambientales diseñadas. Finalmente, una tercera sesión que corresponde a presentar una propuesta metodológica de trabajo participativo en respuesta al tercer objetivo específico planteado.

En éste último capítulo se reconoce la importancia de implementar metodologías organizadas de trabajo por parte de las entidades públicas ante la ausencia o vacíos en la legislación que precisen las exigencias metodológicas en los procesos de concertación. Las dinámicas sociales exigen que los asuntos no reglados o regulados parcialmente por la normatividad, se resuelvan propositivamente.

Con fundamento en los planteamientos presentados, éste trabajo busca evaluar las metodologías existentes y encontrar nuevas estrategias de trabajo que resulten pertinentes, eficaces y efectivas, lideradas por la administración municipal, en los procesos de participación ciudadana para el diseño de las políticas pública ambientales.

3.1 Presupuestos del proceso en la legislación:

Lo primero a advertir es que a nivel normativo, el artículo 22 de la ley 388 de 1997 es la única fuente de consulta vigente que se encarga de citar aspectos básicos de la participación comunal en el ordenamiento territorial.

Al respecto, la norma señala que el primer presupuesto es organizar la participación según los componentes del ordenamiento del territorio: urbano y rural – descritos en el capítulo anterior -. Es segundo presupuesto es delimitar territorialmente la zona objeto de intervención

con referentes territoriales – para el caso en concreto, a través de las veredas ubicadas dentro del Corregimiento–.

Como tercer presupuesto se encuentra que la formulación y concertación se encuentren debidamente reconocidos, lo que en otros términos significa: que las organizaciones cívicas representen a través de las instancias de participación los agrupamientos de veredas, sea por voto popular – como es el caso de los ediles de las JAL, reconocimiento institucional – como las JAC, las veedurías o comités – o a través de normas locales que justifiquen su creación – mediante acuerdos, resoluciones o decretos –. En éste punto es importante recordar los niveles de control operacional, estratégico y normativo, ya que no todas las instancias de participación comunal cuentan con autorización normativa en la toma de decisiones, algunos de ellos solo son consultivos.

El cuarto y último presupuesto que indica el artículo analizado, es que la participación comunal una vez se adopten los Planes las organizaciones mantendrán su participación en la ejecución de las políticas en él inmersas.⁴⁸

3.1.1 Competencia de la Administración Municipal

La misma Ley 388 de 1997, señala en el artículo 24 que es el Alcalde o las Oficinas con funciones de Planeación y Ordenamiento Territorial, quienes deben asumir la responsabilidad en el diseño de las políticas, programas y proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial.

⁴⁸ Al tenor literal, el artículo 22 de la ley 388 de 1997, indica: “1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan. 3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.”

Antes de su aprobación mediante Acuerdo, la Administración Municipal deberá garantizar que se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana

Una vez se encuentre diseñado y se haya surtido el proceso de participación, el Alcalde lo someterá a consideración de su equipo directivo de trabajo – Consejo de Gobierno – para su revisión y aprobación.

3.1.2 Procedimiento de concertación institucional y participación ciudadana

El rastreo normativo arrojó como resultado que el artículo 24 ibídem, es la única norma que trata el procedimiento de concertación en la construcción del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial. Ésta disposición ordena que en todo caso, la consulta ciudadana debe someterse al procedimiento que para el efecto señala.

La primera exigencia, es la puesta a consideración de la autoridad ambiental correspondiente para lo de su competencia y lo ordenado en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993. Dicho traslado se realiza por el término de treinta (30) días para objeciones técnicas la cual será apelable ante el Ministerio de Medio Ambiente. Para el caso del Municipio de Itagüí, es importante recordar que este pertenece al Valle de Aburrá, por tanto, la autoridad Ambiental es el Área Metropolitana⁴⁹ a través de la junta, la cual podrá vigilar la armonía del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, con los demás planes y directrices metropolitanas en asuntos de su competencia.

Luego del traslado a las autoridades ambientales competentes, el proyecto es sometido a consideración del Consejo Territorial de

⁴⁹ Entidad político administrativa que reúne a diez municipios de la subregión del Valle de Aburrá del departamento de Antioquia, Colombia. Su ciudad núcleo es Medellín (capital del departamento) y los otros miembros son (de sur a norte): Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Envigado, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa.

Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

El numeral cuatro de la norma analizada, en virtud de los aportes y postulados de la gobernanza ambiental, ordena que durante el período de revisión del plan, la Administración Municipal solicite la discusión del plan, mediante convocatoria y audiencias públicas a los gremios económicos y profesionales, las JAL y demás organizaciones gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del Municipio⁵⁰, con una exposición de los documentos base en lugares accesibles a los convocados y recogerá las recomendaciones, observaciones y aportes para evaluar su factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan.

Para el año 2015 entró en vigencia la Ley de Participación Ciudadana 1757 de 2015, norma que aborda los mecanismos con los que cuenta la comunidad en materia de participación. No obstante lo anterior, en su contenido no existe articulado que haga alusión al procedimiento en materia de planificación en el ordenamiento territorial, de manera que al no existir fuente legislativa diferente a la ley 388 de 2007, la Administración Municipal y la Autoridad Ambiental a cargo de dar aplicación al artículo transcrito, lo hará en su tenor literal, así:

1. En un primer momento, la norma radica en cabeza de las Entidades la competencia para solicitar opiniones a las agremiaciones mediante convocatorias abiertas a audiencias con las JAC.
2. En las audiencias dará publicidad y traslado del Proyecto de POT en sitios accesibles
3. Recaudará recomendaciones y observaciones formuladas por agremiaciones y organizaciones

⁵⁰ El objetivo principal de la Gobernanza, es la inclusión de un mayor número de personas y de sus organizaciones con el objeto de dar más transparencia a los procesos políticos y otorgar mayor responsabilidad a quienes participen. (Europa – Fundación Galicia, 2001, pág.4.)

4. Evaluará la conveniencia y concordancia de los aportes de la comunidad, con los objetivos del Plan.

En virtud de los objetivos trazados, es importante responder las siguientes preguntas: ¿la aplicación taxativa de la norma analizada permitiría procesos de concertación en el diseño de las políticas asociadas al ordenamiento territorial? Y, ¿proponer un proceso de trabajo ordenado con la comunidad, sería contrario al texto de la norma analizada?.

Las siguientes tres actividades que indica la norma son: primera, durante el período de revisión, las autoridades requerirán a diferentes gremios y realizará audiencias públicas con la JAL que corresponda y considerará los mecanismos de participación comunal existentes comunicando el contenido del Plan; la segunda, corresponde a recaudar recomendaciones y evaluar su conveniencia al cumplimiento del objetivo de la política, finalmente, la tercera actividad es evaluar la conveniencia de los aportes para la toma de decisiones. Éste ejercicio metodológico inicia con la comunicación de un plan, actividad en la cual podría afirmarse no permite que la ciudadanía cuente con elementos para construir el diagnóstico situacional del territorio, la pertinencia y alcance de la intervención de los organizaciones cívicas, la identificación de problemas vivenciales frente al ordenamiento territorial, las causas y posibles soluciones, el análisis de vulnerabilidad del plan presentado; en ésta instancia podría afirmarse que el plan comunicado, ha surtido las fases preparatorias del diseño.

Ejemplo de la anterior afirmación es que al verificar el cumplimiento de la norma frente al diagnóstico y los documentos anexos al POT de participación ciudadana, el escrito ciudadano “Visión del Futuro” abordado en el capítulo anterior, no arrojó como resultado requerimientos u opiniones que pudieran ser cumplibles con operaciones por su conveniencia o aporte al cumplimiento de los objetivos, teniendo en cuenta que su contenido atiende a una filosofía de anhelos, sueños y aspiraciones de la comunidad partícipe. Podría afirmarse que estas observaciones no fueron evaluadas, debido al lenguaje que fueron

expresadas, sin embargo, no se cuenta con la evidencia de que se socializara una metodología de trabajo que permitiera construir un aporte mayor al ejercicio participativo.

Sin embargo, la norma analizada no indica que tanto la entidad territorial como las autoridades ambientales conminadas a adelantar el ejercicio participativo, excluyan de sus agendas de trabajo, metodologías informales - en el sentido de que no se encuentren en el marco normativo,- para obtener mejores y notorios resultados en la concertación con las agremiaciones civiles. Al no ser una prohibición y al no ser contrario al espíritu normativo de la democracia participativa y el derecho constitucional de participación ciudadana en las decisiones públicas, podría afirmarse la viabilidad, pertinencia y necesidad de contar con una metodología coherente con el propósito y que vaya más allá del cumplimiento de un requisito.

3.2 Validez de metodologías informales de participación ciudadana en el ordenamiento territorial

La participación ciudadana en el diseño de políticas públicas ambientales se surte a través de varias modalidades: consulta previa, audiencias públicas⁵¹, reuniones de concertación y foros con los diferentes sectores sociales. Estos espacios participativos, en cuanto a ordenamiento territorial, tienen un grado mínimo de formalización. Si bien la ley 388 de 1997 establece que es obligatorio someter en la fase de planeación y etapas previas, en su forma completa y procedimiento no están del todo regulados. Estas actuaciones pertenecen a lo que se ha denominado actuaciones informales de concertación.⁵²

⁵¹ Decreto 330 de 2007. Por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales.

⁵² Beladiez (2000, pág. 330) afirma que el gobierno tiene libertad de actuación aún sin existir norma expresa que la autorice siempre que no esté prohibida o contraríe el interés general.

El impacto de la participación ciudadana en la actividad administrativa se fundamenta en la efectividad y eficiencia⁵³ de los procesos de concertación, reconocidos como actuaciones autónomas y legitimadas por la Constitución Política y la Ley. Son actos informales⁵⁴ de la Administración, con efectos jurídicos. La jurisprudencia del Consejo de Estado⁵⁵ acepta las actuaciones informales⁵⁶ como expresiones de la voluntad estatal capaces de crear, modificar o suprimir situaciones administrativas y por ende productoras de consecuencias jurídicas. En otras palabras, los procesos desarrollados entre el gobierno y la sociedad en el ejercicio de participación, se encuentran orientados a producir efectos jurídicos y generar corresponsabilidad entre la Administración y el Administrado en la toma de decisiones, entre ellas, las que tienen que ver con la protección del medio ambiente en el territorio en el cual se desenvuelven.

La efectividad del fenómeno participativo corresponde al nuevo paradigma de la gobernanza, los gobiernos podrán cumplir ésta meta garantizando los derechos de los ciudadanos a conocer el estado ambiental del territorio mediante el acceso a la información temprana y real, permitiendo la intervención activa y eficaz en el quehacer público; en este punto es

⁵³ Según Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. ICE, Revista de Economía, 1(836). La eficacia o efectividad es el grado en que se alcanzan los objetivos de una intervención. La eficiencia cuando un proyecto ha permitido alcanzar un resultado relevante con costos bajos o adecuados. Los tres, son criterios de evaluación pragmática de las políticas públicas.

⁵⁴ Schulte, Martin. (1993). Actuación administrativa informal como instrumento de protección estatal del medio ambiente y de la salud; Documentación Administrativa. Madrid N.º 235-236. Simple manifestaciones de la voluntad de la Administración que producen efectos jurídicos por obedecer a preceptos constitucionales en garantía y respeto por derechos fundamentales y colectivos.

⁵⁵ El Consejo de Estado es el tribunal supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y en tal virtud conoce de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad contra los decretos dictados por el Gobierno Nacional que no sean de competencia de la Corte Constitucional, de los casos de pérdida de investidura de los congresistas y de la acción de nulidad electoral de acuerdo a la ley, resuelve las controversias y litigios de mayor importancia originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Véase: <http://www.consejodeestado.gov.co/consejo-de-estado-2-2/nuestra-institucion/>

⁵⁶ Actuaciones informales de la Administración, son aquellas que carecen de un instrumento que refleje expresamente la manifestación de la voluntad o acto de poder del Estado (verbigracia sentencias, resoluciones)

importante advertir que acudir a metodologías de trabajo comunal apropiadas en el tratamiento de las problemáticas, causas y efectos identificados, contribuye a reconocer el derecho colectivo a la participación ciudadana de los habitantes, más aún cuando las normas relacionadas con el ordenamiento territorial, no establecen procedimientos y lineamientos claros que trasciendan al cumplimiento de un requisito.

El anterior planteamiento gira en torno a los postulados de la democracia, el desarrollo territorial, la garantía de los derechos y el fortalecimiento de las decisiones producto del sentir del pueblo y de la Administración. De ésta manera, si la Administración municipal no realiza procesos de participación relacionados con el ordenamiento territorial o éstos son no satisfacen el alcance del derecho democrático, podrá la comunidad o quien resulte afectado, defender su derecho mediante control judicial ante la jurisdicción competente ⁵⁷, como verdadero deber de la administración en su compromiso con la democracia.

Se concluye que la eficiencia y efectividad en la concertación de políticas públicas ambientales mediante la participación ciudadana, se fundamenta en: la pertinencia y suficiencia de la metodología de trabajo comunal empleada en las actividades previas o de planeación, la habilidad para priorizar la criticidad de las problemáticas, una real inclusión de las decisiones tomadas como resultado del ejercicio participativo, la cualificación del conocimiento de sus actores y potencialidades; finalmente, los medios de defensa judicial que garantizan el cumplimiento de las decisiones concertadas, como una expresión democrática y de reconocimiento de derechos colectivos y sociales.

⁵⁷ Los jueces de la República hacen parte de la rama judicial y cuentan con competencia para decidir demandas de protección de derechos, sean fundamentales (mediante la acción de tutela) o colectivos (mediante acciones populares). En el caso que nos ocupa, la defensa de los derechos otorgados por la Constitución Política relacionados con la participación ciudadana en los asuntos públicos. Pese a la informalidad del ejercicio de concertación de las decisiones públicas, por corresponder a una manifestación de la voluntad de la Administración, podrá ser defendida mediante los medios de control que para el efecto contempla la normatividad (Rico, 2015).

3.3 Metodología de trabajo comunitario en el diseño de políticas públicas ambientales en el marco de los Planes de Ordenamiento Territorial.

La política pública se diseña conforme a la estructura de gobierno que la soporta y la lleva a cabo. Por ende, debe estar lejos de acciones políticas improvisadas y responder a los fines de la gobernanza enunciados anteriormente. Para tal efecto, cada política pública debe dejar claro cuáles son los objetivos, roles, responsabilidades, modelos, herramientas, el momento de la planeación, la población, tener en cuenta la ordenación del suelo y las condiciones territoriales y construcciones concertadas para la resolución de una problemática de gobierno (Hufty, 2008).

Debido a las fases de los proyectos de inversión pública, las políticas públicas cuentan con tres fases principales⁵⁸: fase de diseño, fase de implementación y fase de evaluación.

Hace parte de la fase de diseño, las siguientes etapas:

1. Definición de la agenda: en ésta etapa se detecta el conjunto de problemas que aún no han sido seleccionados por parte del sistema político para resolver y el cronograma de trabajo para la consecución del propósito.
2. Formulación y análisis de alternativas: donde se reconoce el problema social se procede a construir la política. Es aquí en el que se perfila el modelo de adquisición de decisiones. Este modelo apunta a cómo el decisor elige opciones de políticas para la resolución de la problemática.
3. Toma de decisiones: Construcción de política pública.

Sin embargo, estas etapas no abarcan el ejercicio participativo en su integridad, de esta manera, se encuentran nuevas metodologías de

⁵⁸ Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas Manual de Soporte Conceptual –Metodología General de Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública. 2013.

trabajo expuestas en el presente trabajo como la Metodología del Marco Lógico (MML), el Método Altadir de Planificación Popular (MAPP), el Desarrollo a Escala Humana y actividades adicionales necesarias, para la consolidación de los objetivos de la investigación.

3.3.1 Identificación de las instancias participativas

En virtud del Decreto municipal 177 de 2012 por medio del cual se crea el Sistema Municipal de Planeación, los Comités Comunitarios de Planificación –C.C.P.-⁵⁹ juegan un rol determinante en la realización del diagnóstico participativo del corregimiento identificando las problemáticas que constituyeron el insumo del Plan de Ordenamiento Territorial. Las funciones asignadas al C.C.P., son las siguientes: la construcción de la noción de desarrollo, como la posibilidad de opinar y proponer sobre el “deber ser” del desarrollo de la comuna o el corregimiento. La visualización y complementación de situaciones problemáticas a nivel humano, familiar, comunal o corregimental y organizacional para su priorización y la formulación de objetivos y metas. Finalmente, la identificación de relaciones sinérgicas entre alternativas de solución planteadas para algunos problemas.

El CCP del Corregimiento deberá estar conformado por líderes y representantes de las organizaciones sociales y sectores del desarrollo de cada una de las veredas y demás gremios reconocidos con interés participativo. La estructura interna de este comité, se clasifica fundamentalmente por contar con un Presidente – líder representativo–, Secretario – encargado del levantamiento de evidencias y actas –, los Promotores –encargados de promover el CCP y coordinar el comité – y los Subgrupos de trabajo por cada una de las escalas de desarrollo (Humana, Familiar, Organizacional y corregimental), para facilitar el análisis de las problemáticas, la formulación de proyectos, priorización y gestión de los mismos.

⁵⁹ Artículo 340 de la Constitución Nacional y Ley 152 de 1994 hoy ley 1757 de 2015.

Adicionalmente al CCP, las instancias que naturalmente deben participar por su nivel de intervención en el ordenamiento territorial son: JAL Juntas Administradoras Locales, JAC Juntas de Acción Comunal, Consejo de Participación Territorial, Consejo Municipal de Desarrollo Rural, Consejo Municipal de Participación Ciudadana, Comité Política Pública de Agua, Consejos Consultivos de Ordenamiento POT y Consejo de Cuenca del POMCA Plan de ordenación y manejo ambiental de cuenca hidrográfica.

3.3.2 Capacitación a las organizaciones civiles

El objetivo es fortalecer y articular las organizaciones comunitarias a través de la capacitación y sensibilización de los líderes para obtener una eficiente comunicación y la gestión de programas y proyectos de común acuerdo con los diferentes sectores del desarrollo y según la criticidad, priorizar la gestión de las problemáticas identificadas. En éste punto es importante dar una mirada al aporte de las organizaciones civiles partícipes del diseño del POT 2007 – 2019 analizado, mediante el citado documento “Visión del Futuro”.⁶⁰ Como se expuso, al realizar el rastreo de la información, se identificó que dicho anexo fue el único aporte en la construcción de la política ambiental municipal; se considera, que de haberse llevado a cabo, procesos de formación y capacitación precedidas de metodologías de trabajo con objetivos claros que apuntaran al involucramiento de los actores civiles tanto en la identificación de la problemática como en su solución, existiría una mayor probabilidad de obtener más y mejores resultados.

Durante este momento, la capacitación apunta a la sensibilización de los actores en la planeación del corregimiento con enfoque de Desarrollo a Escala humana. Así mismo, se contextualiza a los partícipes del nuevo orden mundial y el balance de la planeación regulada en Colombia en la formulación de los Planes de Ordenamiento en el Municipio, identificando además, la articulación y viabilidad de las propuestas con aquellas decisiones públicas que se encuentran vigentes.

⁶⁰ Este documento fue analizado en el capítulo segundo del presente trabajo.

Al respecto, es importante recordar que si bien los Planes de Ordenamiento Territorial por disposición expresa de las Leyes 388 de 1997 y 902 de 2004 y en los Decretos Nacionales 879 de 1998 y 4002 de 2004, tienen vigencia por diez (10) años, existen otros planes cumplibles dentro de la anualidad o el cuatrenio para el cual se diseñaron. Por tanto, los planes de gobierno y de desarrollo deberán proponer la ejecución de proyectos que armonicen con los Planes de Ordenamiento Vigentes al momento de iniciar su gobierno en caso de ser elegidos.

En el siguiente cuadro, se explica para el caso del municipio de Itagüí, lo anteriormente descrito:

Cuadro N° 5. Planes y Vigencias.

PLANES APROBADOS EN LA VIGENCIA ANALIZADA	VIGENCIA
Plan de Desarrollo. "Itagüí cuenta contigo"	2004 – 2007
Plan de Desarrollo: "Más desarrollo para todos"	2008 – 2011
Plan de Desarrollo: "Unidos Hacemos el Cambio"	2012 – 2015
Plan de Desarrollo: "Itagüí avanza con equidad para todos".	2016 – 2019

Fuente: Elaboración propia.

Sobre el particular, obsérvese como el primer Plan de desarrollo enlistado estuvo vigente hasta el inicio de la vigencia del POT 2007 – 2019, por lo que dicha administración le correspondió adelantar el procedimiento para su diseño. Los dos planes de desarrollo siguientes para las vigencias 2008 – 2011 y 2012 – 2015, debieron armonizar sus estrategias ambientales para optimizar el recurso y cumplir la promesa del Plan de Ordenamiento Vigente; finalmente, el último Plan de Desarrollo – vigente hasta el 2019 - debe cerrar la ejecución del plan y conllevar el alistamiento y diseño de las nuevas políticas públicas ambientales, a tono

de las nuevas necesidades identificadas dentro de la escala del desarrollo humano en el Corregimiento analizado.

Como se expuso, realizar procesos de capacitación genera impactos positivos en los resultados de concertación. Esto en el entendido de que son las organizaciones civiles quienes deben comprender el entramado de lo público y de las fronteras que rodean la resolución de los problemas sociales. De manera que conocer solo el problema no conlleva necesariamente a construir soluciones óptimas; para ese efecto, deberá entenderse el ejercicio participativo como parte de la complejidad en la gestión administrativa y como éste tiene que ver con las características, capacidades y realidades del territorio y del gobierno. Parte del éxito del ejercicio de participación y de la metodología empleada para el efecto, depende de los resultados de la capacitación realizada con los intervinientes.

3.3.3 Identificación del malestar o necesidad común:

Ésta es la primera actividad que se identifica de las tres metodologías y herramientas – MML, MAPP y Desarrollo a Escala - para adelantar procesos participativos comunales. Corresponde a la identificación y análisis de los problemas desde la discusión grupal que deberá realizarse en cada Comité Comunitario de Planificación, las consecuencias e identificación de las causas críticas a través de los recorridos por comuna y corregimiento para el reconocimiento y lectura del territorio. El diagnóstico, supone además la recolección de información en cifras para el ajuste y confrontación de la información recaudada en cada C.C.P.

En ésta etapa es imprescindible identificar los problemas simples y complejos. Los simples serán aquellos que se encuentran plenamente identificados por parte de la autoridad y por los cuales ya existe una estructura del problema previamente conformada; por otra parte, los problemas complejos son aquellos que solo hasta esta instancia se identifican y analizan para darle el tratamiento que corresponde. Esta clasificación tiene que ver con el ciclo de maduración del problema, que

hace tránsito en materia ambiental a los siguientes grados y nivel de evolución: la sensación de estar ante la presencia de un problema, la situación problemática, el problema identificado y la formalización del problema para su correspondiente tratamiento. Los métodos empleados para identificarlos pueden ser:

- Lluvia de ideas
- Análisis de las fronteras del problema
- Análisis sistémico de problemas
- Análisis de causas de problemas
- Análisis de actores influyentes en los problemas

Finalmente, la clasificación de problemas bajo la metodología de matrices de necesidades y satisfactores en el Desarrollo a Escala Humana abordada conceptualmente en el primer capítulo. Ésta metodología es de gran relevancia en asuntos del orden público, toda vez que obedece a un reconocimiento de la multiplicidad de asuntos por resolver por parte de la Administración, quien en todo caso para resolver las deberá concentrar sus esfuerzos dando prelación a aquellas necesidades fundamentales que afectan al ser humano en su individualidad y en sociedad. Asuntos como los requerimientos políticas ambientales de protección al recurso hídrico para abastecer del líquido vital a la población, implementación de convenios de producción más limpia con el sector ladrillero y medidas de vigilancia y control al control urbanístico, sirven de ejemplo a aquellos asuntos en escala que deben ser resueltos con prontitud, debido a las necesidades fundamentales de los habitantes del territorio.

3.3.4 Descripción del problema

Luego de la detección en escala en la priorización de los problemas se precisa seleccionar aquellos que serán atendidos por la política pública ambiental: en éste punto deberá explicarse con claridad el problema y determinarse el impacto y costo que conlleva no atacar la causa de la problemática.

3.3.5 Identificación de causas críticas

Se debe indicar si sus consecuencias son de alto, mediano o bajo impacto, con los nudos o causas críticas. Desde éste paso deberá construirse una reflexión, sobre qué hacer para resolverlo, quienes son los responsables y competentes naturales para el efecto, como hacerlo y cuáles pueden ser las operaciones o actividades para generar la solución más adecuada.

Los problemas resultantes se clasifican a través de una matriz según extensión, intensidad y grado de malestar, retomando el enfoque de Desarrollo a Escala Humana para priorizarlos a nivel humano, familiar, comunal, corregimienta y organizacional en aras de imprimirle a los planes una visión y análisis integral. La formulación de proyectos por escalas posibilita identificar el ámbito, grupo y sujeto en dónde se mide su impacto. Esta metodología permite identificar el nivel de priorización de necesidades de los actores, el cual normalmente depende del contexto social al cual pertenecen, el nivel de formación personal, la aprehensión de la realidad o las vivencias personales.

3.3.6 Elección del método de trabajo de participación comunitaria

Es importante recordar que la elección del método dependerá en todo caso de la criticidad del problema a resolver. Puede afirmarse que, dependiendo de ésta aseveración será la tecnicidad, involucramiento e intensidad del trabajo que debe realizarse para que el proceso de participación, este destinada a producir los efectos esperados.

Para el caso que nos ocupa, en el primer capítulo del presente trabajo fueron citados tres métodos mediante los cuales se han abordado problemáticas territoriales a nivel municipal con características similares en lo que respecta a la función pública - El desarrollo a escala humana, el “Método de Altadir de Planificación Popular” MAPP y el Método Marco Lógico MML - , toda vez que estas técnicas son suficientes y pertinentes

para la naturaleza de procesos de participación en el diseño de políticas públicas municipales ambientales.

La Escala del Desarrollo corresponde al contexto en el que se satisfacen las necesidades humanas en relación con grupos sociales secundarios, evidenciando la situación en que se encuentran las organizaciones sociales frente a la participación de los ciudadanos y la gestión del desarrollo. Pertenecen a ésta, aspectos como: debilidades y fortalezas de los grupos y organizaciones comunitarias, liderazgos y planeación del desarrollo. El enfoque de desarrollo corresponde al Desarrollo a Escala Humana⁶¹, con el cual se facilita la democracia directa y participativa y abandonar el semi – paternalismo Estatal Latinoamericano en la toma de decisiones públicas, con soluciones basadas en la creatividad de los actores en congruencia con sus aspiraciones, fundado en el reconocimiento de los sujetos, que recobra la noción de ser humano y pone la planeación al servicio de las personas. Se parte del concepto de que el mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas, dependiendo de las posibilidades que tengan éstas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales, entendidas como un sistema en que se interrelacionan e interactúan de manera sinérgica en el proceso de satisfacción de las mismas, en donde las alternativas de solución (proyectos) se complementan, se compensan y se pueden ejecutar simultáneamente (Max-Neef, 1986:30).

El Método Altadir de Planificación Popular (MAPP de Carlos Matus, 2007), surge para la planificación de campañas electorales con organizaciones civiles. Éste método está diseñado para enfrentar problemas locales, aplicarlo es económico y responde eficazmente a las necesidades populares, pues solo implica que los actores sean creativos en la

⁶¹ Éste modelo sugiere el uso de la matriz de necesidades de la comunidad expresadas desde su creatividad, para la producción de soluciones ambientales interdisciplinarias para y por la comunidad conformada, a través de los ejercicios de concertación.

construcción de soluciones. El método MAPP⁶² es utilizado como experiencia de planeación popular, como ejemplo encontramos en la ciudad de Cali la construcción del Plan de Desarrollo 2016 – 2019 presentado al Concejo por el alcalde Maurice Armitage denominado “Cali Participativa y Bien Gobernada”, donde se privilegia la participación del ciudadano en los asuntos públicos. Dicho método de igual manera fue utilizado en las experiencias de la ciudad de Medellín con la construcción del Sistema Municipal de Planeación con la consolidación de la planeación por zonas para gestionar el territorio con la participación de organizaciones no gubernamentales, fundaciones y líderes de la zona objeto de planificación que ya habían sido intervenidas en un ejercicio anterior nominado Planeación Alternativa Zonal (PAZ) caracterizado por no solo ser un ejercicio técnico, sino colectivo, deliberativo e informal. Ésta estrategia permitió implementación del Presupuesto Participativo (P.P) para fortalecer las Organizaciones Comunitarias como “*unidades básicas del desarrollo local*” mediante la movilización de los actores en la gestión del desarrollo del territorio y la formulación con base en las particularidades de cada comuna y corregimiento a partir de planes locales como reflejo de acuerdos populares sobre lo público (Adrián Ayala, 1996).

Finalmente y como se expuso en el capítulo I del presente trabajo, la Metodología del Marco Lógico (MML) es aplicada para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas de planificación participativa, éste instrumento da orden a los ciclos de los proyectos y facilita la interacción entre instituciones públicas y de la sociedad civil. El MML permite que los actores locales mediante árbol de causas, problemas y objetivos trabajen hacia la superación de las condiciones

⁶² Método Altadir de Planificación Popular (MAPP) método diseñado por Carlos Tulio Matus Romo plantea un cambio significativo y contundente para el porvenir en los países de América Latina, ya que suministra las herramientas metodológicas a través de las cuales las comunidades participan y deciden en el proceso de diseñar y hacer gobierno local. En 1988 Matus crea la Fundación ALTADIR, organismo pionero en América Latina para el desarrollo de la Planificación Estratégica y las técnicas de Alta Dirección.

negativas en su territorio mediante talleres donde se construyan matrices fuente de información en el diseño de planes de acción y proyectos.

Estas nuevas metodologías de trabajo, permiten fortalecer la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas ambientales con las siguientes acciones:

- Capacitación de líderes
- Conformación de una red social a nivel veredal y corregimental
- Consolidación del Comité Comunitario de Planificación y la Junta Administradora Local.
- Promoción de la participación ciudadana en organizaciones conformadas
- Distribuir de los miembros del CCP en comisiones de cada una de las escalas del desarrollo.
- Armonizar los Proyectos planteados para el Plan de Ordenamiento Territorial con el Plan de Desarrollo Municipal vigente y ser alcanzables para los futuros.
- Concertar soluciones con las entidades, áreas y dependencias responsables de cada una de las problemáticas expuestas en el plan, con acciones eficientes y efectivas
- Con dicha concertación, incorporar a los Planes de Acción por Dependencias responsables, actividades anuales para la ejecución de las acciones programadas
- Definir de tareas y tiempos para estas actividades.
- Realizar seguimiento al presupuesto asignado en los proyectos aprobados en el Plan de Ordenamiento Territorial para el corregimiento.

3.3.7 Árbol de causas – estimación de consecuencias:

En éste punto es de gran utilidad elaborar el diagrama de Ishikawa, diagrama de espina de pescado, diagrama de causa-efecto, diagrama de Grandal o diagrama causal, como vehículo para ayudar a los equipos a tener una concepción común de un problema complejo, con todos sus elementos y relaciones claramente visibles a cualquier nivel de detalle requerido.

3.3.8 Objetivos y metas

Las metas apuntarán a definir el futuro que se pretende alcanzar o el efecto esperado de las medidas paliativas a implementar. Por su parte, los objetivos deberán expresarse con indicadores o unidades de medida consistentes en el resultado alcanzado sobre el resultado pretendido con las operaciones o actividades.

3.3.9 Selección de las operaciones para combatir el problema

En ésta instancia del proceso, elegir métodos apropiados y dependiendo de la naturaleza del problema, para evaluar las alternativas de solución es clave para el cumplimiento de los objetivos y metas. Entre los métodos se encuentra el comparativo o de referencia, por medio del cual se identifican problemáticas ambientales similares sucedidas en otros territorios donde se puede predicar la superación tanto del problema como de sus causas. El segundo método es el concepto de autoridad, en el cual dentro de la fase del diseño se acude a entidades o instancias con reconocimiento en la materia o conceptos técnicos, que pueden contribuir con la aplicación de las operaciones correctas para solucionar la problemática identificada. Finalmente un tercer método, es aquel basado en la razón donde se acude a fuentes normativas, verbigracia normas de ordenamiento territorial, de convivencia o de conservación de recursos, que su sola aplicación, posibilitan la solución esperada.

3.3.10 Diseño de estrategias para solucionar la problemática

Entre los métodos más comunes para evaluar las alternativas de solución, encontramos el método comparativo o eliminatorio, donde dos alternativas se confrontan y se prioriza aquella que ofrezca mayor factibilidad o el método de evaluación por calificación básica que consiste en priorizar aquel que facilite el encuentro de la solución con los recursos existentes.

3.3.11 Análisis de factibilidad

En ésta instancia es importante precisar si las operaciones cuentan con el presupuesto o recursos necesarios para llevarlas a cabo, adicionalmente, se deberá prever la capacidad organizacional de la dependencia o autoridad pública que liderará la implementación y ejecución de la política pública, además de incluir el análisis de requerimientos tecnológicos, humanos y espaciales para que las posibles soluciones puedan generar los efectos esperados.

3.3.12 Identificación de actores relevantes para el diagnóstico y para enfrentar el problema

La acción creativa de los intervinientes en el diseño de la política, cuentan con potencialidades diferentes que se resumen en tres atributos: las capacidades, sus intenciones y sus motivaciones.

3.3.13 Propuestas

Constituye el momento de toma de decisiones y la realización de acuerdos frente a las propuestas de corregimiento, llevándose a cabo actividades como la construcción de alternativas a los problemas priorizados por escala, la identificación de relaciones sinérgicas entre ellas, formulación de objetivos del plan, estrategias y proyectos por escala, identificación de actores relevantes en la gestión, seguimiento y generación de las soluciones frente a los problemas y propuesta de operaciones para materializar el contenido de la política pública.

3.3.14 Análisis de la vulnerabilidad de la propuesta

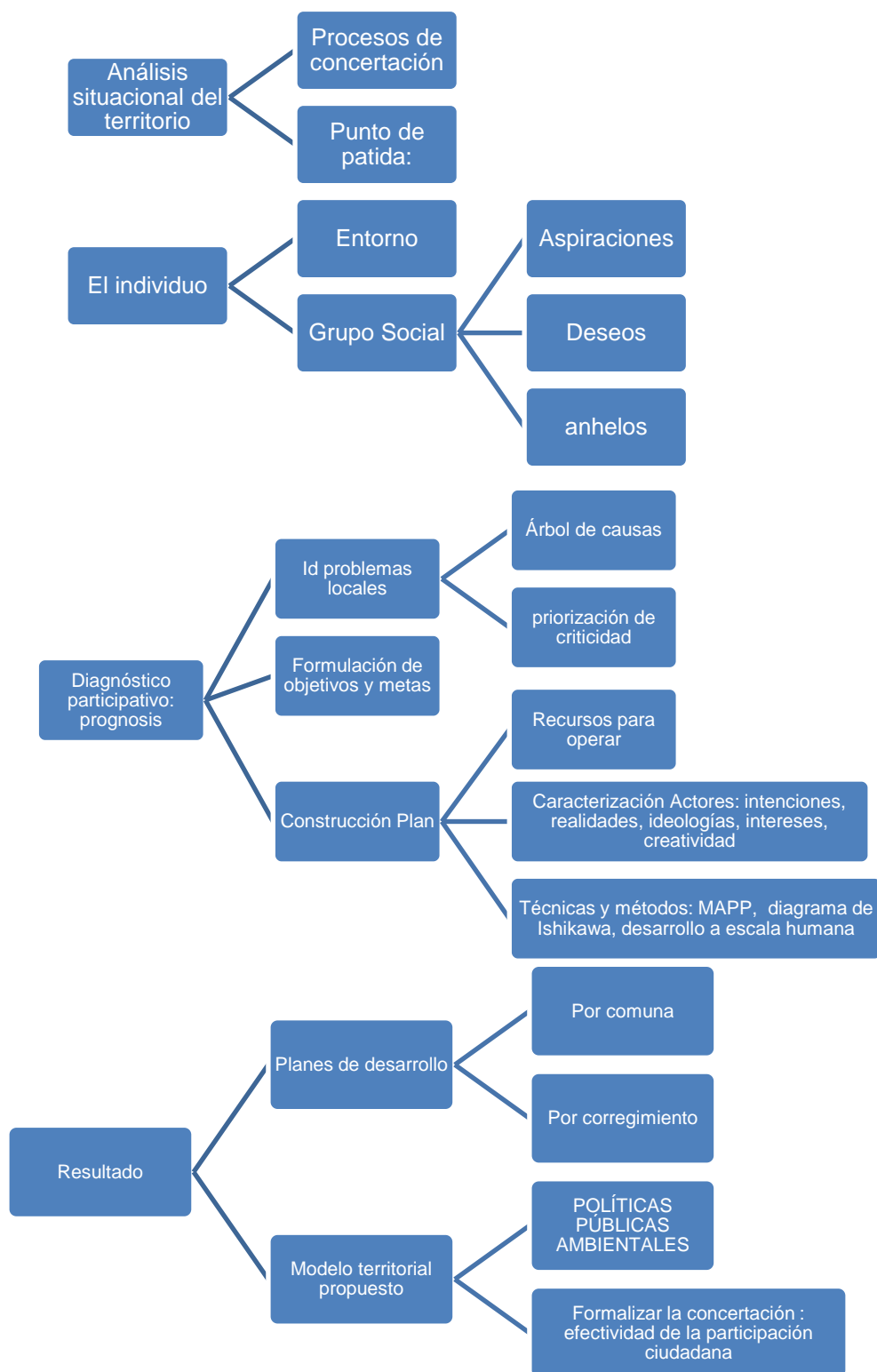
Una vez presentada la propuesta participativa, ésta deberá ser analizada nuevamente en conjunto para determinar si su contenido es contrario a factores como: realidades sociales, carencias institucionales, causas ajenas a la voluntad que imposibiliten el cumplimiento de las operaciones por parte de los responsables y por ende afecte el cumplimiento del objetivo trazado.

3.3.15 Evaluación permanente a los responsables

Pese a encontrarse en una fase de diseño, ésta deberá ser evaluada una vez se determinen sus roles y responsables, con la finalidad de cumplir con el propósito inherente tanto del diagnóstico como la pertinencia, eficiencia y efectividad del proceso participativo, atributos que únicamente podrán determinarse mediante un proceso evaluativo

Los pasos anteriormente enunciados y descritos, corresponden a una nueva metodología para el trabajo participativo con la comunidad, el cual se resume y grafica en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 6. Resumen Metodología de Concertación.



Fuente. Elaboración propia.

CONCLUSIONES

A continuación se presenta las conclusiones derivadas del proceso investigativo, el cual parte de la identificación y análisis de los procesos de participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas ambientales del Corregimiento El Manzanillo, Itagüí, para finalmente, evaluar su pertinencia en el Plan de Ordenamiento Territorial 2007- 2019.

La investigación permitió evaluar los procesos de participación ciudadana llevados a cabo en el diseño de políticas públicas ambientales del corregimiento El Manzanillo del municipio de Itagüí y concluir que éstos fueron insuficientes ya que si bien se aplicó el procedimiento que contempla la Ley 388 de 1997, pudo identificarse en el rastreo de la información que el aporte de las organizaciones civiles participantes no fue incluido en el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial.

La investigación permitió identificar que pese a la existencia de herramientas de participación, debido a su precisión normativa, el procedimiento de la Ley 388 de 1997, no es suficiente para que las decisiones tomadas en instancias de concertación en el ordenamiento territorial influyan directamente en el diseño de las políticas públicas ambientales. Sin embargo, ésta debilidad normativa no puede ser una excusa para negar o limitar la participación ciudadana para generar el mejoramiento de la calidad de vida y disminución de las necesidades básicas insatisfechas en materia ambiental (valor público), más aún si se tiene en cuenta que éstos procesos se erigen en la Constitución Política como un derecho colectivo frente a las decisiones públicas.

De conformidad con lo investigado, aunque la normatividad no aborde suficientemente el procedimiento de concertación comunitaria – formal –, es válido acudir a procedimientos informales que sean pertinentes y coherentes para resolver la problemática ambiental. Es así como la Gobernanza Ambiental se erige como un conjunto de procesos formales o

informales para la construcción de políticas frente al uso y distribución de los recursos naturales que hacen posible el desarrollo del individuo en la comunidad.

Una aplicación exegética de la ley, indicaría que las fases de la metodología de trabajo participativo se reducen al diagnóstico, la fase de concertación y la fase de alistamiento del diseño de la política, sin embargo, en el presente trabajo busca hallar una nueva metodología de trabajo partiendo de fuentes formales - o normativas - e informales - desde la doctrina - con distintas propuestas y reflexiones generales que logren aportar al fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública local y así obtener procesos de participación ciudadana eficientes en el diseño de políticas públicas ambientales para el Corregimiento El Manzanillo en el marco del plan de ordenamiento territorial.

La investigación permite concluir que con una metodología de trabajo pertinente y adecuada a la complejidad de las problemáticas identificadas, puede la ciudadanía empoderarse del diseño de las políticas públicas de las decisiones ambientales del Corregimiento de Itagüí.

Es así como la Administración Municipal deberá contar con metodologías que le permitan materializar la participación y el control por parte de los ciudadanos, acordes con los objetivos por los cuales se crea la política ambiental, la pertinencia entre los planes, programas y proyectos que la conforman y permitir correctivos oportunos.

Dichas metodologías de trabajo participativo, deberán ser sencillas y de fácil acceso por parte de las organizaciones civiles. Metodologías doctrinales de planificación participativa empleadas en asuntos públicos por parte del gobierno como el Marco Lógico (MML), la Metodología de Planificación Popular (MAPP), la Metodología de Planificación Estratégica Situacional (PES) y el Método de Planificación por Proyectos (ZOO) y la herramienta de trabajo de Desarrollo a Escala Humana, han sido exitosas en el abordaje de problemáticas ambientales a escala municipal; cada

una ofrece bondades para la concertación de decisiones con la comunidad que se complementan para el logro de los fines constitucionales.

Finalmente, es importante tener en cuenta que las instancias de participación cuentan con diferentes niveles de intervención en la toma de decisiones. Por tanto, no todas las organizaciones civiles tienen la potestad decisoria, toda vez que algunas solo son informadas de las decisiones públicas o evalúan y hacen seguimiento a la gestión. Es así como todo proceso participativo, debe incluir en una de sus operaciones, la identificación de instancias participativas facultadas por la ley y reconocidas por la autoridad pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Abella, R. & J. Taks (2010). *Diálogos entre militantes. Participación, territorio y ambiente; Aportes de la Casa*. Bertolt: Brecht.
- Ángel Maya, A. (1995). *Desarrollo Sustentable: Aproximaciones Conceptuales*. UICN, Proyecto Amazonía (Ecuador).
- Alcaldía Municipal de Itagüí (1998). *Asociación de Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA)*. Plan Agropecuario Municipal. Diagnóstico del recurso agua.
- Alcaldía Municipal de Itagüí. POT. Itagüí: *Análisis Ciudadano*https://www.facebook.com/potitagui/?ref=br_rs&_rdc=1&_rdr
- Ayala, A. (2014). La planeación participativa: una revisión de los enfoques sobre la planeación participativa producidos en la ciudad de Medellín en el marco del Sistema Municipal de Planeación (SMP-1996). *Revista de Estudiantes de Ciencia Política, III, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Universidad de Antioquia, (p. 21-35)
- Barriga, M., Campos, J., Corrales, O. & G Prins, C. (2007). *Gobernanza Ambiental, adaptativa y colaborativa, en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos. Diez experiencias en cinco países latinoamericanos*. Turrialba: CATIE.
- Beladiez, M. (2000). La vinculación de la administración al derecho. *Revista de Administración Pública*, 315 – 330.
- Boege, E. (2000). Protegiendo lo nuestro: Manual para la gestión ambiental comunitaria, uso y conservación de la biodiversidad de los campesinos indígenas de América Latina. *Serie Manuales de Educación y Capacitación Ambiental*.

- Brugué Quim; Goma R; Subirats, J. (junio, 2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 32, p.1-8.
- Caride Gómez, A. (2006). *Miradas y diálogos en torno a la acción comunitaria*. España: Graó. España. 2006.
- Castro Buitrago, E. (2017). *Derecho Ambiental y Gobernanza*. Medellín, Colombia: Sello Editorial Universidad de Medellín.
- Castaño G., G. (1997). *Diagnóstico social de Bello 1996*. Medellín: Universidad de Antioquia. p.84.
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (núm. 30), p. 9-37.
- Concejo Municipal. (2007 – 2019). *Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado por el Acuerdo Municipal 020 de 2007*, Antioquia. Itagüí.
- Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia T- 426 DE 1992*.MP. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). *Sentencia SU-747 de 1998*. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C – 891 de 2002*. MP. Jaime Araujo Renteria.
- Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia C-703 de 2010*. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Cunill, N. (1991). *Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales*. Propuesta de un marco analítico.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD.

- Cunill, N. (1991). *“Participación Ciudadana”* Editorial del CLAD. Venezuela.
- De Castro, F.; Hogenboom B. & Baud, M. (2015). *Gobernanza Ambiental en América Latina*. Biblioteca Virtual CLACSO. Buenos Aires, Argentina.
- Departamento Municipal de Planeación (2000). *Diagnóstico Técnico y Participativo: Bases y Diagnóstico para el Plan de Ordenamiento Territorial del Corregimiento*.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas, Conceptos y Herramientas desde la relación entre Estado y Ciudadanía*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf>
- Europa, Fundación Galicia. (2001). *La gobernanza europea: libro blanco*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Escobar, F.& Restrepo, M. A. (2 de julio de 1997). *La Planeación Zonal participativa, una experiencia nueva y democrática para pensar, soñar y construir la ciudad*. Foro sobre planeación zonal. (p. 10).
- Escobar L. A. (2004). Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales* 8: 97-108.
- Feinstein, O. (2007). *Evaluación pragmática de políticas públicas*. ICE, Revista De Economía, 1(836).
- Gutiérrez, J.A., Restrepo, R.D., Zapata, J.S. Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, (8), 2, 333-351.

- Hoyos A., G. M.& Molina A. (1994). *Historia de Itagüí*. Itagüí: Alcaldía Popular del Municipio de Itagüí, (p.121).
- Hufty, M. (2008). *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza* (p. 17)
- Marrero Guillamón, I. (2008). La producción del espacio público Fundamentos teóricos y metodológicos para una etnografía de lo urbano. *revistad'antropologia i investigació social*. Número 1. Maig de 2008. Pàg. 74-90.
- Jaramillo Arango, J. A. (Enero 30 de 2000). Planeación Participativa y Desarrollo Local. *Revista Desde la Región*. N° 30. (p.108).
- Jürgen H.(1988). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus Humanidades
- Leff, E. (2007). *Saber Ambiental. Sustentabilidad Racionalidad Complejidad Poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Melo Cevallos, M. (Noviembre, 2013). Documento descriptivo, analítico y comparativo de las políticas públicas sobre cambio climático en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia y su relación con el conocimiento tradicional. Consultoría realizada en el marco del proyecto “*El Clima Cambia, Cambia Tu También*”. Recuperado de <http://www.ciudadesur.co/municipios/itagui/289-las-heridas-que-deja-la-mineria-en-itaguei>
- Merino, M. (1995). La participación ciudadana en la democracia. IFE. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4*. México.
- Manfred. Et. Al. (1986). Desarrollo a Escala Humana una Opción para el Futuro. CEP/AUR. Fundación DagHammarsskjöld.
- Matus, C. (2007). *MAPP. Método Altadir de Planificación Popular*. Buenos Aires: Lugar Editorial Colección Salud Colectiva Serie Didáctica.

- Manfred A. Max-Neef, Elizalde, A.; Hopenhayn, M. (1993). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Icaria Editorial.
- Marrero Guillamón, I. (2008). La producción del espacio público Fundamentos teóricos y metodológicos para una etnografía de lo urbano. *Revista de Antropología e Investigación Social*. Número 1. Mayo de 2008, pp 74-90. Barcelona, España.
- Noguera de Echeverri, A. P. (2004). *El Reencantamiento del Mundo*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA - Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Manizales, Colombia.
- Oszlak, O. *Los Sectores Populares y el Derecho al Espacio Urbano*. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos/prensa/Los%20sectores%20populares%20y%20el%20derecho%20al%20esp%20urb.pdf>.
- Pérez, S. (1999). Gobierno y Participación Ciudadana. *Quórum Año VIII*, No. 68, septiembre- octubre, México, p. 178.
- Ramos, J. (Diciembre de 1998). Reseña de " Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información" Jordi Borja Manuel Castells *EURE*, vol. XXIV, núm. 73. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile
- Rico Puerta, L. A. (2015). *El acto administrativo*. Medellín: Editorial Sello Editorial Universidad de Medellín. p.103.
- Rueda Rodríguez, B. M. La efectividad de la participación desde la experiencia de las instancias deliberativas locales en Bogotá. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* vol.7 no.2 Bogotá July/Dec. 2012
- Sánchez Bravo Á. (2008). *Políticas Públicas Ambientales*. España.

- Schulte, M. (1993). *Actuación administrativa informal como instrumento de protección estatal del medio ambiente y de la salud*; Documentación Administrativa. Madrid N.º 235-236.
- SCA (Revista de la Sociedad Central de Arquitectos), N° 125 aniversario, 1983: Buenos Aires, Argentina.
- Stewart, K. (2007). Write the rules and win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics. *Public Administration Review*. 1067-1076.
- Toro Lopera, A. (1993). *Principios Fundamentales de la Constitución Política de Colombia*. Editorial LUPA Ltda. p. 139.
- Tréllez Solís, E. (2005). *Educación Ambiental, Género y Biodiversidad: Una Fusión Dinámica y Multidimensional hacia la sostenibilidad*.
- Zambrana Ávil, G.& Maturana, C.S. (2008). *Las Áreas de Conservación Comunitarias en el Marco de las Políticas Públicas En Bolivia*.

ANEXO N° 1. FOTOGRÁFICO

Registros obtenidos del archivo del Dirección Municipal de Planeación en Anexos: Participación Ciudadana, Plan de Ordenamiento Territorial 2007 – 2019.



