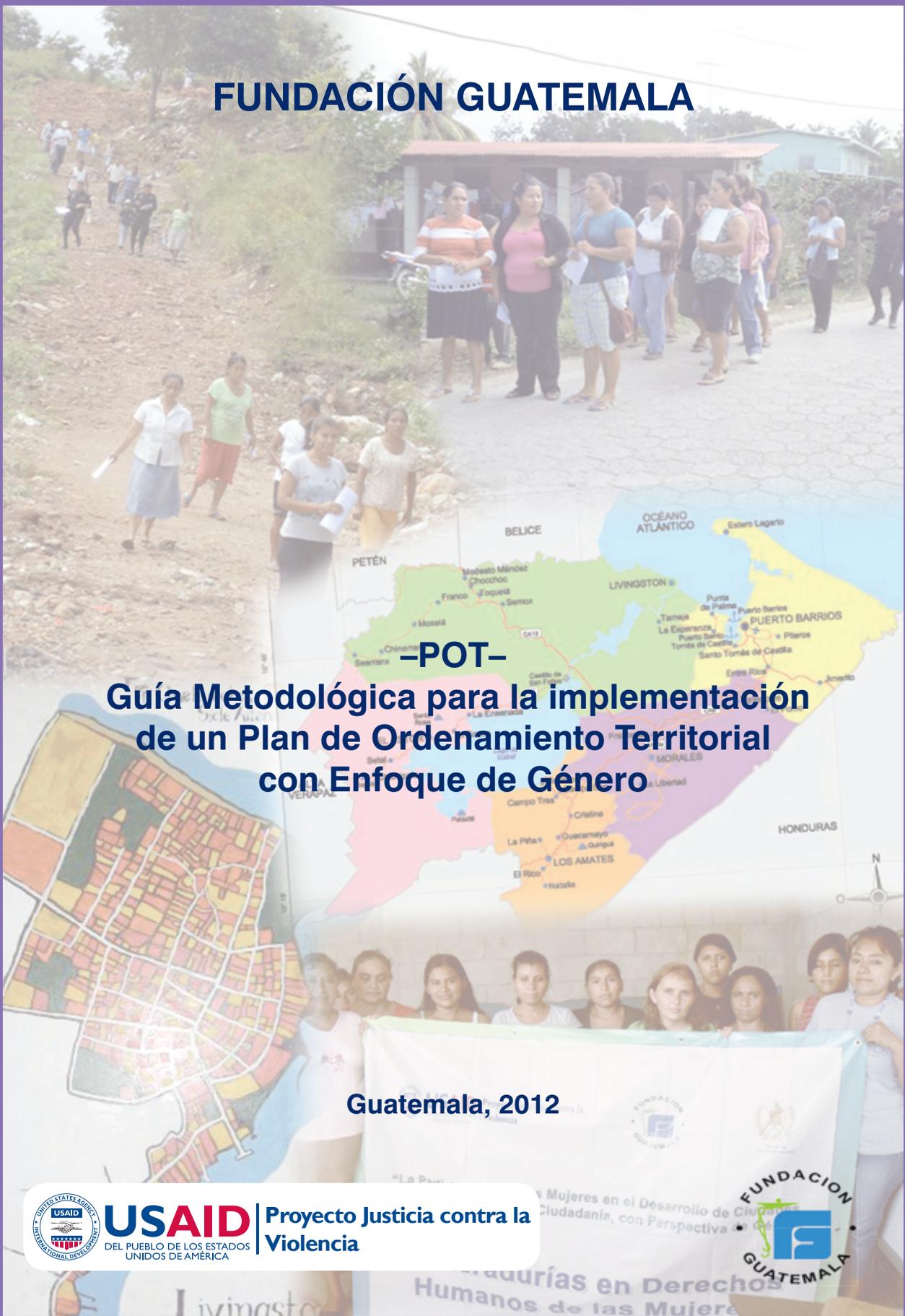


# FUNDACIÓN GUATEMALA



-POT-

## Guía Metodológica para la implementación de un Plan de Ordenamiento Territorial con Enfoque de Género

Guatemala, 2012



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Proyecto Justicia contra la  
Violencia



Mujeres en el Desarrollo de Ciudadanía, con Perspectiva de Género  
Mujerías en Derechos Humanos de las Mujeres

*“La realización de esta publicación de información fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América proporcionado a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido aquí expresado es responsabilidad de Fundación Guatemala y el mismo no necesariamente refleja las opiniones de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América”.*



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**Proyecto Justicia contra la  
Violencia**



# -POT-

## GUÍA METODOLÓGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CON ENFOQUE DE GÉNERO

### Experiencia de Guatemala

Programa de USAID en Guatemala,  
Proyecto Justicia contra la Violencia e Impunidad  
-PAVI-



**Título**

–POT–

Guía Metodológica para la implementación  
de un Plan de Ordenamiento Territorial  
con Enfoque de Género

Primera Edición 2012

**Compilado y editado**

Carla Yadira De León Alvarado  
*Fundación Guatemala*

**Coordinación**

María Teresa Rodríguez Blandón

**Diseño de portada**

Alma Yolanda Núñez

**Diseño interiores y diagramación**

Angela Morales  
Rolando Pérez  
*Serviprensa, S.A.*

**Corrección estilo**

Jaime Bran  
*Serviprensa, S.A.*

**Impresión**

*Serviprensa, S.A.*  
3ª. avenida 14-62, zona 1  
PBX: (502) 2245-8888  
ventas@serviprensa.com  
Guatemala, Centroamérica

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta  
publicación, siempre y cuando se mencione la fuente  
y se remita un ejemplar a la Fundación Guatemala.



# Índice

---

Presentación .....	5
1. ¿Qué es un Plan de Ordenamiento Territorial –POT–? .....	7
2. ¿Cómo se hace un plan de ordenamiento territorial?.....	9
3. ¿Por qué es necesario incorporar la dimensión de género en el ordenamiento territorial? .....	11
4. ¿Cuáles son los principales aspectos a tener en cuenta que diferencian las necesidades de las mujeres en el territorio? .....	15
5. ¿Cuáles son las principales apuestas para elaborar un POT con enfoque de género? .....	23
6. Propuesta de guía metodológica para la implementación local de un POT con enfoque de género .....	33
6.1 Diagnóstico .....	34
6.2 Prospectiva territorial .....	45
6.3 Elaboración de la propuesta del plan de ordenamiento territorial (POT) .....	47
6.4 Etapa de seguimiento .....	47
Bibliografía .....	49



Este documento contiene una exposición de motivos respecto a la importancia de la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial –POT– con enfoque de género; en tanto integra, visibiliza y reconoce a las mujeres como ciudadanas vinculadas, partícipes y directamente afectadas por las propuestas y acciones de dicho plan.

Asímismo, propone se integren las opiniones manifiestas de mujeres lideresas, a fin de que sus intereses y necesidades sean considerados en un proceso participativo de ordenamiento territorial en pro de su seguridad, desde el enfoque de los derechos humanos y la ciudadanía de las y los habitantes de este municipio.

Al mismo tiempo, el documento pretende ilustrar a las autoridades locales y ciudadanía en general, sobre los pasos a seguir para llevar a cabo un diagnóstico de las condiciones necesarias para implementar un Plan de Ordenamiento Territorial con Enfoque de Género; esto con base en la experiencia de Livingston, Izabal; conteniendo y enumerando las acciones necesarias para que los municipios se den a la tarea de contar con un POT con enfoque de género, basados en las propuestas metodológicas de Gina Alvarado y Julio Oliden, así como de Marvin Melgar Ceballos y José María Jiménez, documentos que por su calidad y precisión fueron adaptados al contexto guatemalteco, integrando a su propuesta la perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres.

A fin de dar una idea general se parte de qué es la planeación urbana, qué incluye un plan de ordenamiento territorial y qué aporta el enfoque de género al POT, con la intención de argumentar la riqueza que significa incluir esta perspectiva. Luego, se desarrollan puntualmente algunas de las razones por las que el punto de vista de las mujeres es vital, puesto que se precisa de la perspectiva de género como un elemento indispensable al pensar y ordenar las ciudades.

Se espera que una serie de recomendaciones para llevar a término un POT con enfoque de género y que han sido elaboradas de acuerdo a las necesidades e intereses de las mujeres de una localidad como Livingston, Izabal, sirvan de ejemplo a otros municipios a nivel nacional y regional.

En esta oportunidad, dentro del marco de acciones de ciudades seguras para las mujeres, se ha visto la necesidad de proponer una metodología para la implementación de Planes de Ordenamiento Territorial con enfoque de género en el ámbito local, dado que en general se cuenta con pocos POT en el país y muchos de ellos elaborados sin la participación de la comunidad y sin tomar en cuenta a las mujeres para conocer sus percepciones respecto a cómo viven cotidianamente en el territorio. Es importante considerar cuáles son los aspectos que diferencian el uso de los espacios entre mujeres y hombres, de acuerdo al tipo de necesidades que como géneros tienen.

Este esfuerzo se centra en proporcionar a las autoridades y a las organizaciones locales, un documento que dé cuenta de la importancia de incorporar el enfoque de género a un proceso técnico y de planeación territorial. En el mismo, se develan las condiciones necesarias para establecer las necesidades de mujeres y hombres desde un enfoque de seguridad humana, el cual al trabajarlo en forma participativa con la comunidad, puede crear vínculos con otros temas como la pobreza, los desastres naturales, el medio ambiente, el espacio público y sus usos, la relación de las mujeres con el transporte público, el derecho al hábitat y la vivienda, entre otros.

Esta guía metodológica fue elaborada con la colaboración de la Red Mujer y Hábitat de América Latina en el marco del programa “Ciudades Seguras para las Mujeres, Ciudades Seguras para Todas y Todos”.



# ¿Qué es un Plan de Ordenamiento Territorial –POT–?



Un **Plan de Ordenamiento Territorial** (también denominado por sus siglas **POT**) es en el ámbito del urbanismo, una herramienta técnica que poseen los municipios para planificar y ordenar su territorio. Tiene como objetivo integrar la planificación física y socioeconómica, así como el respeto al medio ambiente, ya que puede incluir estudios sobre temas como la población, las etnias, el nivel educativo, y de los lugares donde se presentan fenómenos meteorológicos y tectónicos como lluvias, sequías y derrumbes. El POT se establece como un instrumento que debe formar parte de las políticas de Estado, con el fin de propiciar desarrollos sostenibles, contribuyendo a que los gobiernos orienten la regulación y promoción de ubicación y desarrollo de los asentamientos humanos.<sup>1</sup>

1 Abruco (Bolivia)-ETC ANDES (Perú)-ECOCIENCIA (Ecuador). *ETC Andes. Programa Regional BioAndes. "El Plan de Ordenamiento Territorial Pot"*. [documento en línea] <[www.etcandes.com.pe/bioandes2/herramientascomunicacion/POT%20CAJAMARCA.pdf](http://www.etcandes.com.pe/bioandes2/herramientascomunicacion/POT%20CAJAMARCA.pdf)> [consulta: diciembre 2011]

A través del POT se planifica el uso del suelo de la forma más conveniente para la población y la economía urbana. Es decir, se define hacia dónde debe crecer la ciudad en los años venideros; qué zonas se deben preservar o renovar; cuáles son las zonas de riesgo de desastres; dónde se ubican o desarrollan las zonas productivas a nivel rural y urbano, el comercio, la vivienda, los servicios públicos y equipamientos sociales, educativos, de salud y recreativos, en condiciones seguras para sus habitantes. Así mismo, se definen sus interconexiones a través de la movilidad y se planifica qué tipo de infraestructura vial debe desarrollarse o reforzarse de acuerdo con los intercambios de productos con otras ciudades o con el exterior.

En resumen, el POT es un instrumento que permite facilitar que la población de un territorio cumpla sus labores productivas y de cuidado, en condiciones de seguridad humana y ciudadana, con una movilidad eficiente y un hábitat digno.

Dado que la planeación es además un proceso político y técnico, atravesado por la tensión entre Estado y Mercado, requiere de la participación de los múltiples actores de la sociedad y población que habita el territorio y, entre ellos, las mujeres.

## ¿Cómo se hace un plan de ordenamiento territorial?



Como primera fase, se realiza un **diagnóstico territorial, social, económico y cultural**, con el fin de determinar los insumos e indicadores de la línea de base para realizar la proyección de crecimiento del territorio, sus fortalezas, debilidades, potencialidades y oportunidades, tomando en cuenta antecedentes históricos que explican la historia del presente y las actuales condiciones de atraso y desarrollo.

En la fase de **formulación**, se construye la visión futura de la ciudad, definiendo los objetivos, metas y relaciones urbanas, a nivel nacional e internacional, definiendo específicamente las regionales, si fuera el caso. Estas proporcionan el marco para establecer las relaciones productivas, de hábitat, movilidad y los equipamientos que dan sustento a dichas relaciones; así como las regulaciones de uso de los espacios públicos y privados. Esto conduce al desarrollo de **un proyecto normativo** que debe incluir la definición de objetivos, políticas, estrategias, instrumentos, programas y proyectos, el cual debe ser

concertado y sometido a aprobación de las autoridades competentes, rectoras de la ciudad.

Debemos tener en cuenta que los asentamientos humanos, como bien dice el término, lo constituyen principalmente las personas que viven en un territorio: hombres y mujeres sujetos a diferentes condiciones de edad, sexo, nivel socioeconómico, vinculación laboral, nivel de escolaridad, origen étnico, orientación sexual, situación de capacidad diferente y organización familiar, entre otros. Es a todas estas diferentes personas, en sus distintas circunstancias e individualidades, a quienes el ordenamiento territorial puede favorecer, o no, en sus funciones y día a día a manera de conseguir el bien común, fin último del Estado.<sup>2</sup>

Es necesario, por lo tanto, adelantar de manera simultánea al estudio técnico, un proceso de participación dirigido a la comunidad en general: a lideresas y líderes comunitarios, organizaciones de mujeres, gremios, empresariado, organismos de salud, de educación y de vivienda, entre otros, con el fin de recoger la mayor y más diversa cantidad de propuestas, observaciones y sugerencias.

Los principios generales de los planes de ordenamiento territorial, normalmente se centran en el interés común por encima del individual.

.....  
2 Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala. *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala, 1985. Artículo 1.

## ¿Por qué es necesario incorporar la dimensión de género en el ordenamiento territorial?



A pesar de las legislaciones existentes, en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, los POT han sido desarrollados por personal técnico desde una mirada androcéntrica (enfocada en el hombre) y sin contar con un proceso participativo para su formulación.

La priorización del uso del suelo en los POTs, ha estado marcada por una concepción basada en los roles tradicionales de género, es decir, los hombres en espacios de producción y de toma de decisión (espacios públicos) y las mujeres en la casa (espacios privados). Esto se hace sin reconocer la persistencia de los patrones que mantienen la desigualdad entre los géneros, aún a pesar de los cambios ocurridos en las últimas décadas, en donde las mujeres se han incorporado de manera creciente a la población económicamente activa. Así, las mujeres han ido asumiendo la denominada doble o triple jornada: trabajo fuera y dentro de la casa y en la comunidad; con enormes cargas que limitan su autonomía, el uso y disfrute de la ciudad y las oportunidades de su desarrollo personal.

Lo anterior va unido a una falta de valoración del aporte que hacen las mujeres a la economía, a través de las actividades de cuidado de los demás para reproducir las fuerzas productivas: cuidado de hijos, esposo, personas mayores, personas con capacidades diferentes y trabajo comunitario para mejoramiento del hábitat, por ejemplo. Estas actividades se asumen como naturales, sin considerar la responsabilidad social que le corresponde al Estado en relación con prever una organización del territorio y una dotación de equipamientos que le quite cargas a las mujeres y aporte a la distribución de las tareas domésticas, tanto entre la pareja como en el ámbito social.

Como afirma Dalmazzo (Rainero: 2009), la planificación física del territorio, desde una óptica de derechos y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, debe tener como condición la creación de cambios culturales que modifiquen la división sexual del trabajo entre mujeres y hombres, y que colaboren a avanzar en la búsqueda de un nuevo contrato social. El Estado y los gobiernos locales tienen una responsabilidad para promover dichos cambios, y la planificación del territorio es uno de los aspectos que puede contribuir a efectivizar los mismos.

Planificar la ciudad con enfoque de equidad de género, parte de identificar los elementos físicos y sociales que obstaculizan y facilitan el acceso y la apropiación de la ciudad por parte de mujeres y hombres.

En el mismo sentido, García (1996) afirma que la organización del territorio expresa las relaciones sociales que en él se desarrollan y los intereses de grupos y sectores con mayor o menor capacidad para hacer valer sus demandas. Las relaciones de género, como parte constitutiva de las relaciones sociales, tienen también su expresión en el territorio y en su ordenamiento. Un claro ejemplo de las concepciones implícitas sobre los roles de género, se evidencia en el cuidado de las personas dependientes, el cual históricamente se ha asumido como una responsabilidad casi exclusiva de las mujeres. Esto se traduce en la falta o insuficiencia de servicios para atender dichas necesidades, lo cual trae consecuencias para las mujeres en el uso de su tiempo. Aspectos como los tiempos de desplazamiento de las mujeres para atender el cuidado y el trabajo remunerado, no son tenidos en cuenta de igual manera en las mediciones y los trazados del ordenamiento del territorio.

La perspectiva de género permite incorporar factores clave a los análisis y las políticas urbanísticas, tales como los siguientes:

- Una visión integral de los problemas y las necesidades que incluyen la vivienda, los equipamientos, los transportes, etcétera; como parte de un todo para garantizar una adecuada calidad de vida.
- Una concepción dirigida a la mejora cualitativa y localizada en los barrios donde se desarrolla la vida cotidiana.
- Una aceptación y un respeto a la diferencia entre las personas. Las mujeres parten de reconocer que no son un grupo uniforme y homogéneo, por eso se trata de dotar de igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, cualquiera que sea su sexo, raza o condición social.
- Un planteamiento de los cambios y las evoluciones que se están produciendo en las relaciones sociales, y la necesidad de considerar sus repercusiones a nivel espacial.

Otro aspecto de enorme impacto en la vida de las mujeres que debe ser abordado por la planificación del territorio desde una perspectiva de género, es la prevención y atención de los riesgos a desastres naturales o producidos por el mal manejo de los recursos por parte de los hombres.

En consecuencia, la formulación del POT desde el enfoque de género, busca reflejar en la planificación del territorio los aspectos que diferencian el uso de la ciudad entre mujeres y hombres respecto a su roles, funciones y necesidades, con el objeto de aportar propuestas para el desarrollo de territorios y regiones más equitativas desde el punto de vista social y de género, incluyentes y ambientalmente sostenibles, con base en un modelo de ciudad beneficioso para el conjunto de la ciudadanía.



## ¿Cuáles son los principales aspectos a tener en cuenta que diferencian las necesidades de las mujeres en el territorio?



A pesar de los avances en las últimas décadas en relación con la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y de los convenios internacionales suscritos por los gobiernos con dicho fin, persisten en la sociedad actual en mayor o menor grado, situaciones de desigualdad y de subordinación para las mujeres que les imponen diferencias sustanciales en las oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo, en comparación con los hombres. Es necesario por lo tanto, desentrañar en cada país y ciudad las características de dichas desigualdades y diferencias para identificar y priorizar los aspectos a atender, a través de medidas positivas, con el fin de avanzar en el logro de la igualdad.

Muchas veces los técnicos piensan que este tipo de medidas positivas le corresponden a las políticas sociales y nada tienen que ver con la planificación territorial; sin embargo, tal como se ha señalado, la planificación del territorio puede ser determinante para un desarrollo más equitativo e incluyente.

A continuación, se abordan algunos de los aspectos más relevantes que diferencian las necesidades de las mujeres en el territorio.

### **Cambios en la población económicamente activa (PEA) y persistencia de la división sexual del trabajo**

Como se afirmó en los párrafos anteriores, las mujeres se han incorporado de manera creciente al empleo formal e informal, manteniendo al mismo tiempo de manera casi exclusiva la responsabilidad del ámbito doméstico. Esta realidad les obliga a compatibilizar la vida familiar y laboral, determinando el uso del tiempo y los recorridos que deben realizar en la ciudad para llevar a niñas y niños a la escuela o al centro de salud, hacer compras y diligencias e ir a trabajar, por ejemplo.

Falú, Morey y Rainero (2002), afirman además, que la relación trabajo y vivienda, las distancias a los puestos de trabajo, los horarios y los medios de movilidad, así como otros factores, inciden en las decisiones personales de las mujeres y en las elecciones laborales de medio tiempo, que por lo tanto conllevan una menor remuneración.

La persistencia de los roles tradicionales de género obliga a las mujeres a realizar múltiples actividades. Marina Bianchi ha clasificado las tareas del hogar que realizan las mujeres en actividades: reproductivas - procreación; crianza - educación, socialización; domésticas - mantenimiento de ropa, comida, compras, limpieza; burocráticas - relacionadas con los servicios y las instituciones; y asistenciales - cuidado de las personas enfermas, ancianas y con capacidades diferentes. Estas actividades no son contabilizadas en el volumen de la fuerza de trabajo de las personas económicamente activas (Bianchi, 1994).

Es necesario, por lo tanto, conocer y visibili-



zar las estadísticas que dan cuenta de la incorporación de las mujeres a la población económicamente activa y que al mismo tiempo hacen visibles las actividades de cuidado que realizan. Existen distintos estudios entre los que se destacan los de CEPAL acerca de la economía del cuidado, en los que se mide el aporte de las mujeres a la economía que es necesario tener en cuenta en los diagnósticos.

Al respecto, Dalmazzo y Rainero afirman que la organización del territorio debe expresar y responder claramente a la doble presencia laboral de las mujeres en los espacios en que se desempeñan. Esto determina su relación con la vivienda y el hábitat como principales usuarias (considerando que la vivienda, en muchos casos, es también el único lugar de generación de ingresos); con la dotación de servicios públicos para la realización de funciones domésticas; con los equipamientos sociales para educación, salud, espacio público, comercio; con la movilidad; con la seguridad ciudadana y con las condiciones ambientales de los barrios. Debe aportar además a la transformación de roles, facilitando que dichas tareas puedan ser también asumidas por los hombres.

### **Cambios en la composición de los hogares**

Otra realidad a tener en cuenta en la planificación, es el incremento de los hogares monoparentales a cargo de mujeres con hijas/hijos (en América Latina este tipo de jefatura de hogar ha ido en ascenso representando ya el 30% de los hogares); y el aumento de hogares unipersonales de adultas mayores. Esta situación se relaciona con situaciones de mayor pobreza y menores oportunidades de acceso a la vivienda y los servicios, las cuales deben ser evaluadas en función de la definición de equipamientos sociales y estrategias de apoyo a la superación de la pobreza.

## La feminización de la pobreza y de la supervivencia

Es un hecho comprobado que existe desigualdad entre los sexos en el acceso al mercado laboral y a los recursos productivos que genera una tendencia creciente de mayor pobreza en los hogares a cargo de ellas. En este contexto, la socióloga Saskia Sassen plantea que los efectos de las políticas neoliberales han supuesto no sólo la feminización de la pobreza, sino que también la feminización de la supervivencia, dado que las grandes perdedoras de esta nueva política económica son las mujeres.

Por tanto, las políticas neoliberales no sólo empobrecen a la gente más pobre, sino que además, asentadas sobre un orden patriarcal preestablecido, han afectado doblemente a las mujeres. Las mujeres enfrentan mayores niveles de desempleo y ganan menos que los hombres en trabajos con la misma responsabilidad. Esto significa que ha aumentado tanto el trabajo invisible como el trabajo mal pagado de las mujeres, asumiendo dobles y triples jornadas de trabajo.

Estudios realizados en varios países de América Latina, demuestran que la movilidad puede abrir o cerrar del todo las oportunidades de encontrar empleo. El ingreso condiciona la capacidad de movilidad, pero la movilidad condiciona a su vez el ingreso. Las personas pobres pueden perder oportunidades laborales porque no tienen el dinero suficiente para transportarse de un sitio a otro. Por lo tanto, sin movilidad no es posible ampliar el espacio de las capacidades, como popularmente se dice: “inmovilidad es sinónimo de exclusión”.

De igual manera, el acceso a la vivienda y los equipamientos urbanos pueden ser factores determinantes para superar condiciones de pobreza de las mujeres.



## **Las violencias contra las mujeres y la inseguridad en la ciudad**

Las distintas violencias ejercidas contra las mujeres en todos los espacios son crecientes y afectan, de acuerdo a cifras, al 40% de las mujeres. Ésta tiene como una de sus mayores causas, el continuo abuso de poder ligado a los roles de género. La violencia constituye una forma de ejercer poder que se expresa en la estructura social y se reproduce en la familia y en otros subsistemas sociales (Weinstein, 1991).

No obstante, la mayoría de los países latinoamericanos no consideran la violencia contra las mujeres como un asunto público concerniente a la seguridad ciudadana. La seguridad de las mujeres en las ciudades, desde la perspectiva de género, relaciona que la violencia sufrida condiciona el uso de la ciudad con base en los miedos a ser violentadas por el hecho de ser mujeres. El miedo a la violencia, o percepción de inseguridad, se convierte en limitación espacial y motivo de exclusión para las mujeres, quienes para disminuir riesgos evitan salir a determinadas horas o circular por determinados lugares.

Distintas redes de mujeres y programas entre los que se puede citar a la Red de Mujeres y Ciudades –WICI– de Canadá, y el Programa Regional “Ciudades Seguras para las Mujeres, Ciudades Seguras para Todas y Todos” de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, han abordado esta problemática e identificado con las mismas mujeres, las percepciones de inseguridad y estrategias para lograr poner en la agenda pública el abordaje de la violencia basada en género en las políticas de seguridad ciudadana.

Por ello se afirma que el diseño y mantenimiento del espacio público, su mobiliario, el servicio del transporte público y el equipamiento urbano, entre otros, pueden ser factores de inclusión o exclusión y de seguridad o inseguridad para la población en general, pero de las mujeres en particular. Es por lo tanto importante conocer las cifras locales, no sólo las de violencia objetiva, sino la percepción de inseguridad y el temor que sienten las mujeres en las ciudades, para poder ser capaces de definir, desde la planificación territorial, condiciones de confianza y seguridad en el uso y disfrute de la misma.

Los papeles tradicionales de género determinan dónde se ubican en las ciudades las mujeres y los hombres. En este sentido, los hombres se constituyen como los principales actores de las ciudades pues conocen el uso del suelo. Como el ordenamiento territorial permite mejorar las condiciones de vida de las ciudades, es prioritaria la necesidad de un marco jurídico que abra espacio a las acciones para llevar a cabo un POT con enfoque de género y que se puedan planificar las ciudades en la manera como se quiere vivir en ellas. La idea es no tener proyectos lineales, esto significa tomar en consideración por ejemplo, que los requerimientos para el traslado difieren de cuando los hombres van al trabajo a cuando las mujeres atienden sus propias necesidades en la ciudad.

El ordenamiento territorial diferenciado por géneros tiene que ver con dónde se ubican los servicios; cuál es el equipamiento de la ciudad; dónde están las múltiples tareas y lo que se necesita; dónde se ubica el comercio; cuál es la lógica de la movilidad a partir de la vivienda en relación al trabajo, entre otros aspectos. Esto significa que debe haber una lógica en cuanto a cómo se mueven las mujeres en la ciudad; en este sentido, es fundamental e imprescindible contar con estadísticas que deben ser desagregadas por género.

De la manera como se vive en la ciudad, se debe analizar la vida cotidiana. No se puede planificar la ciudad si no se interviene en el diseño de la misma. La violencia contra las mujeres les afecta de manera particular en la forma como se ejerce el derecho a la ciudad, ya que las mujeres se enfrentan a violencias en todos los espacios. Cuando no se tiene un POT, o este carece de enfoque de género, no se considera en las políticas acciones como el cierre de lotes abandonados, el mejoramiento de la iluminación, el que se tengan o no centros de denuncia cercanos, por ejemplo. Sin embargo, se deduce que las mujeres que no denuncian los hechos de violencia en su contra, lo hacen en su mayoría porque les queda muy lejos el centro de denuncias. Las mujeres muchas veces están a cargo de hogares monoparentales, la mayor parte del tiempo con inseguridades con relación a su vivienda, a los espacios de recreación, al derecho a la salud y a los espacios de cuidado.

Otro factor importante a tomar en cuenta en el momento de planificar las ciudades, son los horarios de participación de las mujeres y de las personas jóvenes; es decir, considerar a qué horas se hacen las reuniones y otros eventos, ya que la mayoría de las veces se tienen cargas y responsabilidades familiares y no existen medidas que faciliten la inserción de mujeres en espacios de trabajo barrial y colectivo.

El tema del ordenamiento territorial y la planificación urbana se debe ligar fuertemente al tema de desastres por eventos naturales en las ciudades. Dependiendo del nivel de compromiso político, en la primera fase de la realización de un POT debe quedar un objetivo en el que se determine claramente que se tendrá en cuenta el enfoque de género desde una perspectiva de seguridad humana como eje transversal.

### **Discriminación de género en los ámbitos de participación ciudadana**

Las oportunidades de participación para las mujeres no son igualitarias en comparación con los hombres, no obstante los derechos políticos ganados en las diferentes esferas de la sociedad. Esto se debe a que su participación ciudadana se ve limitada por los mecanismos y las reglas de juego establecidas, tales como horarios, tipos de representatividad y priorización de temas, entre otras; definidos según las lógicas masculinas, además de la sobrecarga de trabajo que enfrentan. Asimismo, en determinadas áreas como la planificación de la ciudad, las mujeres han estado ausentes de las decisiones que condicionan su vida cotidiana. La participación ciudadana de las mujeres es una de las estrategias fundamentales a promover para lograr una ciudad equitativa e incluyente.

Desde el gobierno local se deben garantizar los procedimientos y las condiciones que garanticen la participación de las mujeres en las decisiones que conciernen a la organización del territorio, participación entendida como la posibilidad de incidencia y no como mera presencia (Dalmazzo, Rainero 2009).



## ¿Cuáles son las principales apuestas para elaborar un POT con enfoque de género?



Hay muchos aspectos que atender en el desarrollo territorial y depende de la realidad de cada país y ciudad, cuáles serán prioritarios en cuanto a la generación de condiciones de equidad de género. En consecuencia, se enumeran cinco apuestas que son una aproximación basada en el proceso de diseño del Plan de Ordenamiento Territorial desde la Perspectiva de Género de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia. Estas apuestas pueden ser ampliadas o priorizadas de acuerdo a cada realidad concreta. La experiencia colombiana fue realizada por mujeres conocedoras de los temas de seguridad humana, derechos humanos de las mujeres y urbanismo. Realizaron un trabajo conjunto con la Oficina de Asuntos Municipales de esa alcaldía, para la incorporación de la visión de género al POT de la ciudad, logrando con ello convertirse en la primera experiencia de la región latinoamericana que lo logra, sirviendo de ejemplo a otras regiones, municipios y países.

En primer lugar, es necesario garantizar que de parte de las entidades responsables, ya sea de las áreas de planeación de la ciudad, la municipalidad o sectores académicos, exista un compromiso para realizar todos los estudios necesarios que den cuenta de la situación de las mujeres en la ciudad o municipio, incluyendo consultas directas a las mujeres en los diferentes temas ya mencionados, y los que contempla el plan de ordenamiento relacionados con el uso del suelo. Particularmente porque existen dificultades para encontrar estadísticas diferenciadas por sexo en muchos de los temas, sobre todo en los relacionados con el acceso a la vivienda, el uso de la movilidad, la propiedad de la tierra y las violencias de género, entre otros, lo que debe constituirse en un reto dentro de los organismos de planificación.

Al respecto, el Plan de Acción para la Igualdad de Género (GEAP) de Naciones Unidas (UN Hábitat) promueve que gobiernos, ciudades y autoridades locales, cumplan los compromisos relacionados con la igualdad de género en la urbanización sustentable a fin de aportar a los objetivos del milenio. Entre estos, promueve invertir en infraestructura para reducir las cargas de tiempo de mujeres y niñas; eliminar las inequidades de género en cuanto a empleo, disminuyendo el trabajo informal de las mujeres; reducir las brechas de género salariales y la segregación ocupacional; incrementar la participación de mujeres en los parlamentos nacionales y los gobiernos locales; y combatir la violencia en contra de las mujeres, niñas y adultas (PNUD, 2005).

### **Apuesta 1. Objetivo Específico**

Una primera apuesta a recomendar es que dentro de los Objetivos del POT, se desarrolle un **Objetivo Específico** que comprometa la inclusión del enfoque de género en el POT y que permita el desarrollo del mismo en estrategias, políticas, programas, planes y proyectos a mediano y largo plazo. La definición de este objetivo permitirá comprometer de manera obligatoria a planificadores, y en el futuro, continuar identificando apuestas y estudios específicos para mejorar el acceso, uso y disfrute de la ciudad por parte de las mujeres.

## **Apuesta 2. Sistema de información con desagregación por sexo/categorías poblacionales**

El POT debe contar con un sistema de información para la región que sea estructurado con base en la desagregación de datos por sexo y el análisis con enfoque de género de la información estadística, que luego debe sustentar la definición de políticas públicas. Es así que los centros académicos y de investigación deben aportar esta dimensión en sus estudios y análisis.

Dalmazzo y Rainero expresan que lo anterior tiene relación con la eficiencia y el uso de los recursos públicos, porque si no conocemos las diferencias, los requerimientos específicos que tienen las ciudadanas y los ciudadanos, tampoco es posible dar respuesta a esas demandas. El concepto ‘género’ lleva entonces a visualizar la sociedad como es, compleja, heterogénea y, por lo tanto, a innovar en las respuestas dando cuenta de los cambios y las transformaciones sociales. Permite, a su vez, focalizar las inversiones y los recursos más equitativa y eficientemente.

## **Apuesta 3. La seguridad humana y ciudadana con enfoque de género**

La seguridad humana y ciudadana debe estar incorporada al POT como una perspectiva transversal que asegure la protección de mujeres y hombres frente a todo tipo de riesgos y amenazas a su integridad. Lo anterior tiene relación con la prevención y debida atención de desastres y la preservación del medio ambiente; con las amenazas frente a la pérdida de sostenibilidad económica de la población; y con la prevención y atención a los hechos de violencia de que son víctimas de manera diferenciada mujeres y hombres.



Como sostiene Zeitlin-Mpoumou,<sup>3</sup> es esencial comprender el concepto de seguridad humana desde una perspectiva de género para mejorar la seguridad humana de las mujeres de manera integral y holística. Eso significa que las metas y objetivos de igualdad entre los géneros deben incorporarse al enfoque de la seguridad humana. Estos temas se relacionan con la cuestión central de las diferencias entre la seguridad de las mujeres y la de los hombres. Estas cuestiones no deben considerarse agregados o suplementos de las discusiones principales, sino que deben integrarse a la comprensión misma de lo que implica el enfoque de la seguridad humana.

La seguridad ciudadana, tema que se ha incorporado a las agendas de los gobiernos en el mundo, debemos entenderla como un bien público que minimiza las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Por lo tanto, esta es una función del Estado orientada a garantizar un derecho humano y ciudadano en igualdad de condiciones para toda la población; derecho que tiene que ver con la libertad para ejercer la ciudadanía sin miedos. El enfoque de seguridad urbana, como libertad de los ciudadanos y ciudadanas, tiene dos dimensiones: la objetiva que es la victimización, y la subjetiva que es la sensación o percepción de inseguridad por medio del temor, la angustia y el miedo. La percepción de inseguridad en la ciudad es más alta para las mujeres en todo el mundo y se debe tanto a factores culturales relacionados con la socialización diferenciada de mujeres y hombres respecto al espacio llamado público, y en mayor medida a hechos reales motivados por las violencias de género que se dan de manera sostenida y continua en todos los espacios. Dalmazzo, Rainero 2009.

Incorporar al POT una definición ampliatoria del concepto de seguridad ciudadana que no se restrinja a la protección de personas y sus bienes, sino que genere condiciones para “el uso de la libertad de ciudadanas y ciudadanos”, implica tipificar como delitos la violencia que se ejerce contra las mujeres en todos los ámbitos, y considerarla en

.....  
3 ZEITLIN, June, Mpoumou Doris. “No Hay Seguridad Humana sin Igualdad de Género”, en *Women’s Environment & Development Organization* (WEDO). [http://www.webgestiones.com/SeminarioCETis/Documentos/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/3\\_d\\_h\\_mujeres/40](http://www.webgestiones.com/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/3_d_h_mujeres/40).

las políticas de seguridad ciudadana para garantizar ciudades seguras para las mujeres. Dalmazzo, Rainero 2009.

Lo anterior plantea la necesidad de incluir dentro de los planes y proyectos, los equipamientos necesarios para la prevención, atención, sanción y reparación de las violencias contra las mujeres en todos los ámbitos distribuidos en el territorio, según una demanda determinada con base en indicadores de género diferenciados, vinculados a la movilidad. Requiere además de la definición de equipamientos y patrones de diseño y mantenimiento del espacio llamado público y de la movilidad.

Es habitual que en la violencia de género contra las mujeres, se manifiesten conjuntamente varias formas de violencia, además de la física, pues esta casi siempre se acompaña de actos coercitivos, violencia psicológica y emocional. Asimismo, incluye factores estructurales, como la feminización de la pobreza y de la supervivencia, la discriminación salarial, la segregación sexual del mercado de trabajo, el tráfico de mujeres, la esclavitud y la violación como arma de guerra, entre otras.

En este sentido, la visibilización de las mujeres como ciudadanas, así como la integración y reconocimiento de sus necesidades y atención de las problemáticas que les afectan desde un plan de ordenamiento territorial, tiene cabida en tanto se conceptualiza la seguridad de forma amplia, incorporando aspectos que van más allá de la criminalidad.

Marta Román Rivas relaciona la seguridad con la calidad ambiental y la libertad de movimientos en el espacio, parte de toda la ciudadanía; es decir, son elementos asociados a la seguridad poder respirar con tranquilidad sin aire contaminado y caminar y cruzar la calle al propio ritmo, sin riesgo de sufrir atropellos.

Esta misma autora refiere que si el espacio es el soporte de todas las actividades, y hay que asociar de nuevo este término no con el miedo sino con la libertad, el diseño urbano puede contribuir activamente a crear condiciones de seguridad; haciéndose un proceso donde la recuperación del espacio abierto como lugar de relación, encuentro, conocimiento y confianza colectiva, sea un elemento primordial.

## Apuesta 4. Vivienda y hábitat



El acceso de las mujeres a la vivienda y a una tenencia segura, desde un concepto de hábitat que articule la localización de la vivienda con los factores ambientales, la seguridad, los servicios públicos y el equipamiento social de educación, salud y cuidado de personas dependientes, el comercio y la movilidad, son aspectos clave para asegurar mejores condiciones de vida. El no tener vivienda y el no tener acceso a servicios y movilidad, crean sucesivamente situaciones que atrapan a las personas en la pobreza.

En su definición deben ser priorizados los hogares monoparentales con mujeres a cargo y con hijas o hijos dependientes, trabajadoras en el sector informal de la economía, desplazadas, mujeres que sufren violencia de género. (Dalmazzo, Rainero 2009).

Para lo anterior es indispensable caracterizar la demanda desagregando por sexo las jefaturas de hogar, la composición de los hogares, los ingresos, la existencia del trabajo incorporado a la vivienda, familias en hacinamiento, así como disponibilidad de suelo, infraestructura, servicios barriales, existencia de vivienda desocupada, entre otros.

Los propósitos del POT deben estar orientados a la reducción del hacinamiento, a recuperar la ciudad construida, a disminuir la segregación social y espacial, y a diversificar alternativas de solución:

vivienda nueva, vivienda en arriendo, reparación de viviendas de mala calidad, reformas y densificación de edificios centrales para vivienda social (existencia de viviendas desocupadas y en remodelación) y vivienda productiva, entre otras.

## **Apuesta 5. Responsabilidad social de la economía del cuidado**

La planificación del territorio es uno de los aspectos que pueden contribuir a efectivizar cambios en la división sexual del trabajo y en la distribución de tareas de cuidado desde una óptica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, donde el Estado y los gobiernos locales tienen una responsabilidad social en dicha distribución. Lo anterior implica una transformación del concepto asistencial con el que tradicionalmente se definen los servicios y equipamientos en las ciudades.

De acuerdo a Dalmazzo y Rainero, esto implica reconocer la división sexual del trabajo como obstáculo a la igualdad de oportunidades para las mujeres. Como respuesta, la ciudad debe garantizar posibilidades de acceso a equipamientos y servicios de proximidad; de cuidado de niñas y niños y personas dependientes; comedores; centros de apoyo escolar; centros educativos y servicios de salud, entre otros; vinculados a rutas de transporte público.

Por otra parte, la planificación territorial es un proceso que requiere de la participación consensuada de toda la sociedad en un marco democrático, ya que sirve para orientar la toma de decisiones por parte de las instancias del sector público, organizaciones responsables del diseño de las políticas de carácter ambiental/territorial. La implementación de un plan de ordenamiento territorial debe incluir:

- La participación activa y democrática de actores clave de la sociedad civil.

Dado que las organizaciones estatales están obligadas por competencia a participar del proceso de planificación del ordenamiento territorial, se hace imprescindible garantizar la participación activa de quienes localmente se constituyen como sociedad civil.

El objetivo de esta integración de sectores es vincular a quienes toman las decisiones con quienes comparten y conocen más de cerca algunos aspectos de la vida cotidiana de la población local. De esta manera se identifican intereses y fines comunes, muchos de ellos relacionados con satisfactores de necesidades humanas, así como con la preservación de su entorno natural.

Dentro de las personas actoras clave se incluye a quienes ejercen liderazgo comunitario, a fin de integrar sus saberes, intereses, aspiraciones y propuestas, así como la discusión sobre la viabilidad socio/política de las soluciones a las principales problemáticas y a la concreción de sus derechos humanos fundamentales.

En general, la participación de mujeres y hombres de todas las edades, clases sociales, pertenencias étnicas, identidades sexuales y demás condiciones socioculturales presentes en quienes integran la comunidad organizada, es fundamental dado que conocen las condiciones económicas y físico/naturales de su unidad socio/ambiental y proponen alternativas de solución mediante la identificación, diseño y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos.

- Necesidades y generación de compromisos

Una consideración que debe prevalecer en el proceso de planificación territorial es el compromiso, entendido como la aceptación, mediante el consenso y la participación de actores gubernamentales y de la sociedad civil para establecer un proceso de planificación y gestión pública que facilite la solución de problemas y potencie las características del territorio. Esta necesidad y compromiso involucra:

- a. Entender que el proceso de planificación territorial debe surgir como una necesidad social y que debe involucrar la participación activa del Estado en sus diversos ámbitos de competencia, con énfasis en cuanto a su responsabilidad frente al manejo del territorio y los recursos naturales, porque el interés primordial es dar respuesta de una manera eficiente a las necesidades sentidas de la población.

- b. Comprender que para lograr la viabilidad sociopolítica del proceso, también deben participar activamente y comprometerse las organizaciones de la sociedad civil, lideresas y líderes comunitarios y la comunidad en su conjunto, en los diferentes niveles y ámbitos de la planificación, pues el proceso debe construirse colectivamente integrando saberes ancestrales, locales y cotidianos, con conocimientos interdisciplinarios, a fin de construir un análisis complejo de las situaciones que viven las personas pobladoras, y de ahí alternativas igualmente complejas que respondan a la realidad del presente y futura desde una intervención eficiente del Estado.



## Propuesta de guía metodológica para la implementación local de un POT con enfoque de género

---



Según Gina Alvarado y Julio Oviden, el desarrollo de un POT implica metodológicamente el estudio de los subsistemas del territorio y la producción de información especializada. Se construyen escenarios futuros y se plantean objetivos, metas y estrategias. Se desarrolla en tres momentos o subetapas: diagnóstico, prospectiva y propuesta. Sin embargo, consideran que su operativización se inicia con la decisión política, es decir, que la autoridad correspondiente asigne y garantice los recursos necesarios para llevar a cabo esta intervención, incluyendo la creación e implementación de la instancia encargada del proceso, así como la convocatoria a las organizaciones y a mujeres y hombres de todas las edades, clases sociales, identidades étnicas, sexuales, políticas, y demás condiciones socioculturales.

A continuación se presenta cada uno de los momentos en el proceso de implementación de un POT con enfoque de género, integrando de manera específica cada uno de sus apartados.

## 6.1 Diagnóstico

En su etapa de preparación busca adaptar el proceso a la realidad específica del territorio considerado. También, busca definir y caracterizar los cinco subsistemas que conforman el sistema territorial: natural, económico, social, urbano-regional y el político-administrativo. Algunas de las acciones que incluye se desarrollan a continuación.



### *a. Armonización de instrumentos legales y de planificación de base para el POT*

Implica la identificación y análisis de información secundaria referida a leyes y decretos, políticas afines y planes de desarrollo a nivel municipal, departamental, regional y/o nacional. En este sentido, la armonización consistirá en la identificación de los sujetos, derechos humanos priorizados y entes rectores creados para el seguimiento en la implementación de estos mecanismos o instrumentos. Implica así mismo establecer qué tanto se asume a las mujeres, entre otras poblaciones excluidas, como sujetas sociales y políticas, es decir, como ciudadanas protagonistas en el proceso, junto con los hombres y las autoridades locales, en igualdad de condiciones.

En caso que no existan condiciones de igualdad en el ejercicio de ciudadanía de las mujeres, o de otras personas que por sus características específicas vivan discriminación, se requerirá de generar estas condiciones apoyando la normativa legal específica con otros referentes legales directamente relacionados con las mujeres, u otras poblaciones, tanto nacionales como internacionales. Para la situación de las mujeres se citan los siguientes:

## **Instrumentos Nacionales**

### ***Legislación general***

- Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto 11-2002; Código Municipal, Decreto 12-2002; y Ley de descentralización, Decreto 14-2002, donde se contempla la representación de mujeres en los niveles municipal, departamental, regional y nacional.
- Ley de Idiomas Nacionales. Abre la posibilidad a las mujeres rurales monolingües de acceder a la justicia en su idioma (Decreto 19-2003).
- Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Establece la protección contra el tráfico legal, secuestro, venta y trata de niños y adolescentes (Decreto 27-2003).
- Ley de Desarrollo Social.
- Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar y su integración en el Programa Nacional de Salud Reproductiva Decreto 87-2005.
- Reglamento de la Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar.
- Ley Marco para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, Decreto número 52-2005 donde contempla representación de las mujeres en el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz.
- Acuerdos de Paz, principalmente los Acuerdos Socioeconómico y Situación Agraria y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que contienen la Agenda de las mujeres.

### ***Legislación específica a favor de las mujeres***

- Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar.
- Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer.
- Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer.
- Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.

### ***Políticas específicas a favor de las mujeres***

- Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006, instrumento que recoge

una década de aportes de las organizaciones de mujeres y de algunas instancias estatales.

- Política de Equidad de Género en la Educación Superior IUMUSAC/USAC.

### ***Planes específicos a favor de las mujeres***

- Plan de Acción para la Plena Participación de las Mujeres Guatemaltecas 2002-2012, diseñado por el Foro Nacional de la Mujer y SEPREM.
- Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres –PLANOVI– 2004-2014 (CONAPREVI).

### **Instrumentos Internacionales**

- Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Convención de Belém do Pará–.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU.

La interconexión de todos estos marcos legales normativos y de políticas públicas, permitirán colocar a las mujeres como ciudadanas, conocedoras legítimas de sus espacios y, por ende, con autoridad para la propuesta.

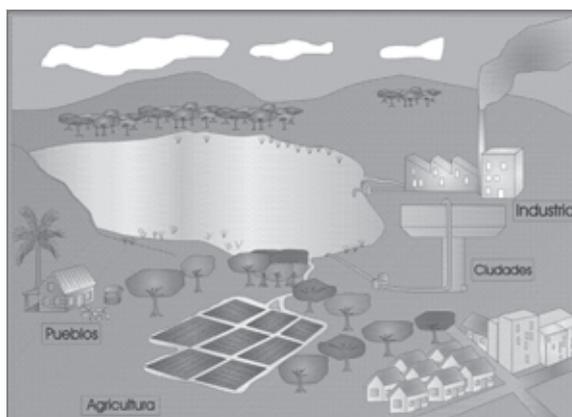
#### ***b. Construcción de un sistema de indicadores***

Posteriormente deberán cotejarse la armonización realizada a fin de generar un sistema inicial de indicadores, el cual se validará y retroalimentará en el proceso de planificación de ordenamiento territorial para contar al final con un sistema lo más completo y complejo posible, según los marcos de derechos humanos vigentes para mujeres y hombres de todas las edades, clases sociales, pertenencias étnicas, identidades sexuales y demás condiciones socioculturales presentes en el contexto.

Este sistema deberá reconocer la realidad cotidiana de mujeres y hombres, en toda su diversidad, así como las problemáticas que les afectan, las necesidades insatisfechas y sus expectativas con relación a vivir como ciudadanas en condiciones dignas y de igualdad social, cultural, económica, política y jurídica, entre otras.

*c. Análisis y síntesis de subsistemas y procesos*

Busca definir y caracterizar los cinco subsistemas que conforman el sistema territorial: natural, económico, social, urbano-regional y el político-administrativo. Este análisis debe ser concreto, participativo y concertado con representantes



de los sectores identificados en la primera fase de su formulación, incorporando aquellos indicadores básicos que caractericen la situación actual.

Para el caso se recurrirá a informaciones disponibles de fuentes municipales, departamentales, regionales y nacionales, como otra información que permita sintetizar en un mínimo de espacio un perfil básico local, considerando el papel que juegan mujeres y hombres de todas las edades, clases sociales, pertenencias étnicas, identidades sexuales y demás condiciones socioculturales, en los procesos productivos, de comercialización y manejo de los recursos humanos, financieros y naturales.

Se desarrollarán diferentes talleres de índole informativa, colecta de información y validación, sobre la base de recurrir al conocimiento de actores del desarrollo local. En todo caso, el diagnóstico incluirá la mayoría de indicadores básicos que reflejen los principales problemas y potencialidades de desarrollo del municipio.

En esta etapa se hace la caracterización, clasificación, especialización, síntesis y evaluación integral del sistema territorial, así como de los multisectores, sectores y subsectores de desarrollo identificados en el territorio, a fin de obtener una ‘radiografía’ del modelo territorial actual. Es preciso considerar las estructuras a favor de las mujeres y de poblaciones discriminadas, así como los vacíos de atención a necesidades y problemáticas que les afectan.

Es fundamental contar con actores públicos y privados representativos de todos los sectores y segmentos sociales:

- Instituciones, programas y organismos desconcentrados de los niveles de gobierno nacional, regional y local (ministerios, secretarías, municipalidades, consejos de desarrollo, comités de desarrollo...)
- Proyectos especiales
- Instancias de servicios públicos
- Representantes del Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Ministerio Público
- Policía Nacional Civil (comisarías, estaciones y subestaciones)
- Defensoría Pública
- Organizaciones por la defensa de la naturaleza
- Gremios y asociaciones de productores
- Gremios laborales
- Gremios empresariales
- Comunidades campesinas
- Mesas de concertación
- Redes y asociaciones de mujeres
- Redes y asociaciones de jóvenes
- Colectivos de opinión
- Asociaciones culturales
- Organismos no Gubernamentales de Desarrollo
- Medios de comunicación
- Otros

La metodología se basa en talleres participativos que pueden variar dependiendo de la complejidad que presenten. En un taller de inicio se presenta el proceso, la metodología, se hace una validación de variables y se establecen compromisos (para el trabajo en la secuencia completa de talleres). Luego se desarrollan los talleres de análisis y síntesis, organizados en torno al análisis y evaluación de cada subsistema. Cada taller se inicia con una exposición de caracterización del subsistema analizado. Seguidamente, se hace el análisis grupal de matrices de información. Por último, se finaliza con una evaluación de los subsistemas (análisis FODA).

En esta parte del proceso, y según los recursos disponibles, se solicita a las personas participantes, por grupos específicos: mujeres, hombres, por edad, pertenencia étnica, identidad sexual, entre otras diferencias presentes en la población, marcar en un mapa con una hoja de acetato sobrepuesta, su percepción con relación a cada subsistema (natural, económico, social, urbano-regional y el político-administrativo). La información recabada por grupo, se socializa en plenaria y se construye una interpretación colectiva de la percepción comunitaria con relación a los subsistemas.

La información recolectada y organizada por el equipo técnico, será la base para las discusiones a lo largo de las subetapas siguientes. Al preparar cada taller, el equipo técnico tiene las siguientes responsabilidades: debatir y sistematizar los productos del taller anterior; asegurar la asistencia al siguiente taller, mediante el envío de invitaciones y la verificación de la asistencia; y, preparar la información necesaria para el siguiente taller (en la forma de matrices y/o mapas) así como la ponencia motivadora sobre la caracterización del subsistema a analizar.

La colecta de información primaria también se realizará a través de boletas de captura de información que serán enviadas a actores clave identificados en reuniones bilaterales, microtalleres y talleres, además de los ejercicios de índole participativa y de concertación desarrollados durante los talleres. De especial interés es la información primaria obtenida de las municipalidades, sociedad civil e iniciativa privada, sin descuidar incluir a mujeres y hombres de todas las

edades, clases sociales, pertenencias étnicas, identidades sexuales y demás condiciones socioculturales.

Además de los talleres de amplia invitación y la colecta de información primaria a través de boletas, encuestas y ejercicios de índole participativo y concertación, se realizarán microtalleres con subsectores o gremios específicos, así como reuniones bilaterales con los alcaldes municipales, representantes de la sociedad civil, directores y coordinadores de programas y proyectos nacionales e internacionales y de organismos no gubernamentales. Es necesario resaltar que los talleres, microtalleres y reuniones bilaterales, como todas las demás acciones, tendrán un enfoque transversal de equidad de género, no sólo en el marco meramente conceptual sino operativo.

Considerando que las instituciones de gobierno generalmente cuentan con diagnósticos y estudios puntuales referentes a su área específica de trabajo, se tomarán en cuenta como un medio adecuado de canalizar la información secundaria, recurriéndose además a programas y proyectos nacionales e internacionales, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil en general.



Además de la información secundaria sobre el territorio colectada en los ámbitos sociales, económicos, hidrobiológicos y de recursos naturales, y las diferentes coberturas digitales existentes, se complementará la información con estudios específicos que permitirán el desarrollo, implementación y seguimiento favorable del proceso de Ordenamiento Territorial.

- Caracterización Socioeconómica Rápida (CSR)

Permitirá la obtención de información actualizada de las principales características demográficas, sociales, económicas, productivas, competitivas, problemática ambiental y de las respectivas proyecciones del área rural y urbana del municipio. A través de la información colectada y su respectivo análisis se generarán una serie de mapas temáticos que podrán cruzarse para el desarrollo del POT. Se sugiere la aplicación de los siguientes pasos metodológicos:

- Paso 1: Desarrollo conceptual de la metodología de Caracterización Socioeconómica Rápida;
- Paso 2: Sociabilización y validación con actores locales de metodología propuesta;
- Paso 3: Elaboración de boletas de encuesta a nivel comunitario y por persona (en lugar de encuestar por hogar, colocar como unidad de análisis a la persona);
- Paso 4: Sociabilización y validación con miembros del equipo las boletas y encuesta a nivel comunitario;
- Paso 5: Involucramiento de actores locales para el desarrollo de la Caracterización Socioeconómica Rápida;
- Paso 6: Talleres de capacitación para actores que contribuirán en el desarrollo de la CSR;
- Paso 7: Reuniones preparatorias para levantamiento de datos;
- Paso 8: Levantamiento de datos a través de boletas de encuesta a nivel de comunidad;
- Paso 9: Reunión de retroalimentación sobre resultados de levantamiento de datos a través de boletas;
- Paso 10: Procesamiento de boletas de encuesta a nivel de comunidad y hogar (final);

Paso 11: Reuniones de verificación de información con boletas de encuesta;

Paso 12: Presentación de resultados.

- Estudio de Capacidad de Uso de la Tierra (ECUT)

Determinación en términos físicos, del soporte que tiene una unidad de tierra de ser utilizada para determinados usos o coberturas y/o tratamientos. Generalmente se basa en el principio de la máxima intensidad de uso soportable sin causar deterioro físico del suelo. Determinada a través de una clasificación de capacidad de uso que básicamente es el agrupamiento de interpretaciones que se hacen principalmente para fines productivos y de conservación y comienza por la distinción de unidades de mapeo. Permite hacer algunas generalizaciones con respecto a las potencialidades del suelo, limitaciones de uso y problemas de manejo.

Se refiere sólo a un nivel máximo de aplicación del recurso suelo, sin que éste se deteriore, con una tasa más grande que la tasa de su formación. En este contexto, el deterioro del suelo es el sobreuso por la persona. Incluye la geología<sup>4</sup>, la fisiografía<sup>5</sup>, el clima y la vegetación.

Habrá que determinar en forma de mapa temático “el conflicto de uso” del suelo al comparar los resultados de “uso ideal” y cruzarlo con el mapa de “cobertura y uso actual”. Concebir el mapa de “conflicto de uso” permitirá generar acciones orientadas hacia un uso adecuado o deseable.

Paso 1: Adecuación de metodología de Estudio de Capacidad de Uso de la Tierra a las características biofísicas de la localidad;

Paso 2: Primera fase de gabinete y análisis geoespacial;

Paso 3: Capacitación para la aplicación de metodología;

.....  
4 Estudio de las materias que forman el globo y de su mecanismo de formación, así como las alteraciones que han experimentado desde su origen a la fecha.

5 Rasgos físicos de los suelos y fenómenos que en él se presentan.

- Paso 4: Primera fase de campo, colecta de información de variables biofísicas (profundidad efectiva del suelo, pedregosidad, pendiente, cobertura y uso del suelo);
  - Paso 5: Segunda fase de gabinete, análisis de la información, colecta y cruzamiento con información geoespacial;
  - Paso 6: Segunda fase de campo, verificación de puntos de información no coincidencial y de lagunas de información;
  - Paso 7: Elaboración de mapa de capacidad de uso de la tierra (uso óptimo o deseable) y mapa de conflicto de uso de la tierra; y
  - Paso 8: Elaboración del documento final de Estudio de Capacidad de Uso de la Tierra (ECUT).
- Diagnóstico de Áreas Críticas (DAC)

Instrumento de toma de decisión para la planificación territorial, que permite cruzar los datos biofísicos de vulnerabilidad ambiental, con acciones socioambientales que inciden directamente sobre el manejo adecuado de los recursos naturales (suelo, agua y bosque principalmente), identificando a través de mapas temáticos Áreas Críticas de manejo, en las cuales se deberían de concentrar acciones que mitiguen las acciones que degradan el medio ambiente. Su aplicabilidad se realiza a nivel de región, áreas protegidas, cuenca, subcuencas y comunidades.

- Paso 1: Adecuación de metodología de Estudio de Capacidad de Uso de la Tierra a las características biofísicas de la localidad;
- Paso 2: Primera fase de gabinete y análisis geoespacial, identificando y clasificando las áreas de sensibilidad ecológica;
- Paso 3: Primera fase de campo, ronda de talleres de Diagnóstico de Áreas Críticas a nivel comunitario por núcleo zonal;
- Paso 4: Segunda fase de gabinete análisis de información producto de talleres de Diagnóstico de Áreas Críticas;
- Paso 5: Segunda fase de campo, reconocimiento físico de áreas críticas identificadas en primera fase de gabinete y primera fase de campo;

- Paso 6: Tercera fase de gabinete, incorporación de resultados de reconocimiento de campo y elaboración de versión preliminar de mapa de áreas críticas de la cuenca;
- Paso 7: Tercera fase de campo, validación de resultados en segunda ronda de talleres comunitario por núcleo zonal; y
- Paso 8: Elaboración de documento final de Diagnóstico de Áreas Críticas.

- Mapeo de actores clave (MAC)

Es una herramienta que permite la identificación de los actores con incidencia directa sobre el manejo del territorio a nivel urbano y rural, y la realización de contactos, coordinaciones y cogestión de actividades, con lo que se asegura la participación holística de los principales actores del territorio en el proceso de Ordenamiento Territorial.

- Paso 1: Adecuación de sistema de clasificación de actores a las condiciones específicas del municipio;
- Paso 2: Elaboración de formato de colecta de información de base de actores;
- Paso 3: Distribución de formato de colecta de información de base de actores;
- Paso 4: Desarrollo de reuniones bilaterales para colecta de información referente a los actores;
- Paso 5: Primer vaciado de información en matriz de mapeo de actores clave;
- Paso 6: Verificación telefónica y presencial de actores clave;
- Paso 7: Segundo vaciado de información en matriz de mapeo de actores clave; y
- Paso 8: Elaboración del documento final de Mapeo de Actores Clave.

- Validación

La validación se realizará durante un proceso final de talleres de consulta, utilizándose dos modalidades:

1. Distribución a actores clave para análisis y obtención de comentarios y sugerencias en forma individual y a través de reuniones de trabajo; y,
2. Talleres multisectoriales con los sectores que participaron en las rondas de talleres de la fase de consulta y concertación, lo cual permite validar el contenido teórico y estadístico, además de comentarios, conclusiones y recomendaciones, con actores involucrados en forma directa en el desarrollo de iniciativas en el ámbito departamental, considerando como centro de las acciones a mujeres y hombres de todas las edades, clases sociales, pertenencias étnicas, identidades sexuales y demás condiciones socioculturales.

Esta visión sobre el sujeto del desarrollo expresa la aplicación de enfoques transversales como:

- ✓ Equidad de Género;
- ✓ Fenómeno Migratorios;
- ✓ Fortalecimiento al Poder Local;
- ✓ Promoción de la Capacitación Rural;
- ✓ Desarrollo Sostenible y Conservación del Medio Ambiente;
- ✓ Ordenamiento Territorial Orientado al Desarrollo Urbano y Rural;
- ✓ Manejo Integral de Cuencas; y
- ✓ Fortalecimiento al poder de comunidades indígenas.

## 6.2 Prospectiva territorial

El producto principal de la prospectiva territorial es la determinación de un escenario futuro concertado, asociado a la definición de estrategias que permitan pasar de la situación actual a dicha situación futura. El objetivo es construir de manera participativa, tres tipos de escenarios sobre la base de los productos de las etapas anteriores:

- Escenario tendencial es una imagen de futuro, resulta de la combinación de hipótesis elaboradas a partir de la situación actual y suponiendo su continuación, llevándolo a preguntar: ¿qué pasará con el sistema territorial si no se interviene en los problemas y pro-

cesos identificados? Aquí es importante considerar problemáticas y procesos identificados específicamente por y con relación a las mujeres y su ejercicio de ciudadanía plena, combinando esta particularidad con otras condiciones como clase, etnia, identidad sexual, situación de migración, entre otras relevantes según las características y contexto de la población.



- Escenario óptimo es un grupo particular de escenarios posibles y se construye suponiendo todas las posibles soluciones a los problemas identificados. Además, se presupone que se cuenta con todos los recursos para tales fines. Es un escenario ideal para y desde mujeres y hombres de todas las edades, clases sociales, etnias, identidades sexuales, situaciones migratorias, entre otras condiciones socioculturales.
- Escenario de consenso es el producto del debate orientado a buscar soluciones viables a los problemas existentes. Resulta de razonar críticamente sobre los recursos con los que se cuenta, y sobre los factores externos e internos que afectarían la real solución de los problemas. Es el resultado de la crítica al escenario óptimo y al escenario tendencial desde la perspectiva de cada una y cada uno de los actores sociales y comunitarios que intervienen y son partícipes de la situación.

El escenario de consenso debe materializarse en alternativas de uso y ocupación del territorio, ajustadas a las expectativas sociales y económicas funcionalmente eficientes y ambientalmente sostenibles

por sexo, edad, etnia, clase social, entre otras condiciones sociales, de acuerdo con las políticas y estrategias de desarrollo.

El escenario de consenso se construye de común acuerdo entre los actores y durante el proceso. Sin embargo, no es una creación producto de la discusión grupal únicamente. Tiene como insumo los resultados del diagnóstico, estudios técnicos e identificación de escenarios tendenciales y óptimos. Es decir, surge de la identificación del comportamiento de los principales componentes del sistema; seguida por la elaboración de una imagen hacia donde se dirigen esas tendencias (escenario tendencial) y su contraposición con la imagen hacia donde quisiéramos llegar si el comportamiento de los componentes fuese perfecto (escenario óptimo).

### **6.3 Elaboración de la propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)**

La elaboración de la propuesta constituye el último paso en la etapa de formulación del plan de ordenamiento territorial. En este momento se establecen los objetivos, metas y estrategias para cada uno de los temas principales, necesarios para obtener el escenario deseado. En esta sección también se redacta el Plan de Ordenamiento Territorial y se afina el sistema de indicadores propuesto.

A partir de lo desarrollado en todo el proceso, se establecen como los contenidos más relevantes los siguientes:

1. Claves territoriales y objetivos
2. Modelo de Desarrollo Territorial
3. Patrimonio Natural y Cultural
4. Sistema Urbano
5. Infraestructuras y Movilidad Sostenible
6. Acciones y Proyectos Estratégicos
7. Criterios de Ordenación Urbanística
8. Criterios de Integración Ambiental
9. Desarrollo y Seguimiento POT
10. Programación, Prioridades y Viabilidad

## 6.4 Etapa de seguimiento

Al iniciarse cada período de gobierno local se debe reevaluar el escenario concertado propuesto en la etapa de prospectiva del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal y se deben reelegir los proyectos que continúan o se inician. De la misma forma, cada vez que se termine un período de gobierno se deben evaluar los avances realizados, los inconvenientes y la forma de darle continuidad a los proyectos.

Como el ordenamiento ambiental del territorio es un proceso continuo en el tiempo, se debe afinar también un sistema de monitoreo y evaluación para dar seguimiento al sistema de indicadores establecido y unos instrumentos con el fin de asegurar la dinámica del proceso hacia el logro de un desarrollo sostenible. En esta etapa es fundamental la participación de todos los actores municipales en la aplicación de los mecanismos que legitimen el proceso y garanticen su transparencia y su cumplimiento.

El sistema de monitoreo y evaluación debe validarse una vez aprobado el POT en conjunto con quienes hayan venido participando en el proceso y se quieran involucrar. Los indicadores deben evaluar el desempeño y la capacidad de gestión territorial, expresada en la eficiencia y eficacia de las entidades en su cumplimiento sobre la ejecución de los proyectos. Esto implica, lograr el máximo beneficio posible al menor costo y reduciendo los niveles de inequidad entre mujeres y hombres, personas ricas y pobres, mestizas e indígenas, entre otras condiciones socioculturales.

- Acevedo, J. (2006). Comentarios al Documento del Plan Maestro de Movilidad. En: El Futuro del Movilidad en Bogotá, Reflexiones a Propósito del Plan Maestro de Movilidad. Cuadernos del Desarrollo Humano para Bogotá No. 1. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2005). Sistemas de Transporte Masivo. Instituciones Políticas y Contratos. Serie Estudios e Investigaciones. Bogotá.
- Alvarado, Gina y Julio Oliden (sin fecha). Capítulo II Metodología para la formulación del plan de ordenamiento territorial POT. Gina Alvarado y Julio Oliden (editores) en Hacia el ordenamiento territorial en la región Piura. Perú: Red Participa.
- Alvear, M. y Dalmazzo, M. (2007). Proyecto Pares Iniciativa Regional para la Igualdad de las Mujeres en el Ámbito Laboral. Equidad en el Empleo. Diagnósticos de Argentina, Colombia, Paraguay y Perú. Alter Vida. Red Mujer y Hábitat América Latina. Unión Europea.
- Falú, A. (ed. y coord.) y Massolo, A. (2003). Guía para la Formulación y Ejecución de Políticas Municipales Dirigidas a las Mujeres. Quito: Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe. Red Mujer y Hábitat.
- Falú, A. (ed.) (2002). Ciudades para Varones y Mujeres. Herramientas para la Acción. Córdoba: CISCESA, UNIFEM, Red Mujer y Hábitat de América Latina.
- Falú, A. (ed.) (2009). Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos. Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones SUR, UNIFEM, AECID, 1ª edición.

- García Nart, M. (1996). La Calle como Camino o Trepiezo para la Igualdad. En: Dossier Mujer y Ciudad. Mujer y Ciudad. Una visión de género sobre la vida cotidiana en la ciudad. Recuperado en: [http:// guiagenero.mzc.org.es/GuiaGeneroCache/Pagina\\_Decisiones\\_000066.html](http://guiagenero.mzc.org.es/GuiaGeneroCache/Pagina_Decisiones_000066.html)
- Jiménez G., José María. (2010). Planes de ordenamiento territorial (POT) participación pública. Navarra: Nasursa Gobierno de Navarra.
- Lagarde, Marcela. (1996). Género y Feminismo. España: Horas y horas.
- Marisol Dalmazzo Peillard, Liliana Rainero (2011). Una ciudad al alcance de las mujeres. Herramientas para incorporar el Género en el Ordenamiento Territorial El caso de Bogotá. Alcaldía mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, Agencia española de Cooperación internacional para el desarrollo.
- Melgar Ceballos, Marvin. (2004). Manual 1. Metodología general ordenamiento territorial de la Cuenca alta del Río Yaque del norte del municipio de Jarabacoa. Jarabacoa: GITEC-SERCITEC.
- Rainero, L.; Rodigou, M. y Pérez, S. (2005). Herramientas para la Promoción de Ciudades Seguras desde la Perspectiva de Género. Ed. CISCOSA. Red Mujer y Hábitat –UNIFEM– Córdoba, diciembre 2005 (1ª ed.).
- ZEITLIN, June. Mpoumou Doris. “No Hay Seguridad Humana sin Igualdad de Género”, en Women’s Environment & Development Organization (WEDO). [http://www.webgestiones.com/SeminarioCETis/Documentos/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/3\\_d\\_h\\_mujeres/40](http://www.webgestiones.com/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/3_d_h_mujeres/40)





Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Serviprensa, S.A. (PBX: 2245-8888) en el mes de junio de 2012. La edición consta de 1000 ejemplares en papel bond blanco 80 gramos.



