

Notas sobre cómo llevar a cabo una planificación participativa del uso de la tierra

Caja de herramientas sobre tenencia de la tierra



Las **Notas Sobre Cómo** han sido preparadas por la **División de Asesoramiento Técnico y Políticas del FIDA** y proporcionan sugerencias prácticas y directrices a los gerentes de programa en el país, los equipos de diseño de proyectos y los asociados en la ejecución, con el fin de ayudarlos a diseñar y ejecutar programas y proyectos.

En ellas se presentan aspectos técnicos y prácticos de enfoques, metodologías, modelos y componentes de proyectos específicos que han sido comprobados y cuya utilización y ampliación de escala pueden recomendarse. Las notas incluyen las mejores prácticas y casos de estudio, que pueden utilizarse como modelo en sus particulares áreas temáticas.

Estas **Notas Sobre Cómo** proporcionan "herramientas" sobre la base de las mejores prácticas recopiladas sobre el terreno. Guían a los equipos sobre cómo poner en práctica recomendaciones específicas de las políticas operacionales, los requisitos estándar de los proyectos y las herramientas de financiación del FIDA.

Estas **Notas Sobre Cómo** es un documento en constante evolución y se actualizarán periódicamente a partir de nuevas experiencias y retroinformación.

Contacto

Harold Liversage

Asesor Técnico Principal en Tenencia de la Tierra
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Correo electrónico: h.liversage@ifad.org

Maria-Elena Mangiafico

Oficial de Donaciones y Gestión del Conocimiento
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Correo electrónico: m.mangiafico@ifad.org

Agradecimientos

Esta caja de herramientas fue preparada por Francesca Carpano, Consultora en Tenencia de la Tierra, con la supervisión de Jean-Maurice Durand, ex Asesor Técnico en Tenencia de la Tierra, División de Asesoramiento Técnico y Políticas.

Febrero de 2016

Índice

Lista de acrónimos	ii
Introducción.....	1
¿Cuál es la finalidad de la planificación participativa del uso de la tierra?.....	1
Metodología sobre la planificación participativa del uso de la tierra	2
Fases de planificación participativa del uso de la tierra	3
Fase 1. Constituir un grupo o comité encargado de la planificación participativa del uso de la tierra.....	4
Fase 2. Determinar objetivos específicos	4
Fase 3. Recopilación y análisis de los datos	5
Determinar la unidad que se quiere planificar	7
Cartografía participativa de los usos y recursos de la tierra	7
Fase 4. Identificar y analizar problemas	9
Fase 5. Determinar soluciones y llegar a acuerdos.....	10
Fase 6. Preparar la planificación participativa del uso de la tierra	10
Fase 7. Elaboración de un sistema de seguimiento y evaluación (SyE).....	11
Fase 8. Presentar la planificación participativa del uso de la tierra y concluir el proceso.....	11
Limitaciones y ventajas que supone recurrir a la planificación participativa del uso de la tierra.....	12
Buenas prácticas y ejemplos de aplicación de la planificación participativa del uso de la tierra	13
Otras lecturas	15

Lista de acrónimos

FODA	fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
GPS	sistema de posicionamiento mundial
ONG	organización no gubernamental
SIG	sistema de información geográfica
SMART	sostenible, cuantificable, factible, pertinente y sujeto a plazos concretos
SyE	seguimiento y evaluación

Introducción

En esta nota se describe la metodología de la planificación participativa del uso de la tierra y los pasos que deberían seguirse para llevarla a cabo en las intervenciones del FIDA. También se brindan ejemplos prácticos sobre lo que ya se ha hecho en este campo. Debería utilizarse sobre todo en fase de ejecución, pero también en fase de diseño, cuando el proyecto encara un proceso de planificación participativa del uso de la tierra.

La planificación participativa del uso de la tierra es un proceso cuyo resultado es un plan, o varios, de uso de la tierra para una meta, objetivo o conjunto de objetivos fijados. Debe utilizarse como parte integral de la planificación de desarrollo local.

Esta planificación puede cumplir una función clave en la ejecución del proyecto. Crea oportunidades reales para que diferentes socios clave compartan sus preocupaciones, necesidades, propuestas, y verifiquen y comparen las propias soluciones con aquellas sugeridas por otros. Los beneficiarios del proyecto, que crean consenso basándose en la transparencia y en el principio de consentimiento libre, previo e informado, tal como figura en la política del FIDA en materia de tierras, pueden decidir por ellos mismos acerca de orientaciones agrícolas, medidas de conservación, zonificación, etc. Por último, la planificación participativa del uso de la tierra puede contribuir de manera importante a la seguridad de la tenencia de la tierra de toda la comunidad afectada por el proyecto.

La explicación sobre el uso de la tierra surge de las iniciativas (entre ellas, en el campo de la energía, los conocimientos, las aportaciones y los conocimientos técnicos especializados) puestas en práctica para obtener beneficios de los recursos naturales. El tipo, calidad y cantidad de los recursos influirá en gran medida en el uso de la tierra. El tamaño y el alcance de la unidad de planificación deberían reflejar el modo actual del uso de la tierra y, también, tener en cuenta su uso potencial. El tamaño y el alcance de la unidad de planificación de una zona, en la que hay sobre todo cultivos agrícolas, probablemente sea diferente de los de una en la que predomine el pastoralismo, puesto que esta última probablemente sea más grande y más compleja. La adaptación al cambio climático y la gestión de los riesgos de desastres deberían incorporarse a la planificación participativa del uso de la tierra.

¿Qué es la planificación del uso de la tierra?

La planificación del uso de la tierra es una evaluación sistemática del potencial de la tierra y del agua, las alternativas al uso de la tierra y las condiciones económicas y sociales, con el fin de elegir y adoptar las mejores opciones de uso de la tierra.

Se propone seleccionar y poner en práctica los mejores usos de la tierra para satisfacer las necesidades de las personas y, al mismo tiempo, salvaguardar los recursos para el futuro. La fuerza impulsora de la planificación nace de la necesidad de un cambio, de mejorar la gestión o la necesidad de una pauta algo diferente sobre el uso de la tierra, a raíz de las circunstancias cambiantes.

Fuente:
<http://www.fao.org/docrep/t0715e/t0715e00.HTM>

¿Cuál es la finalidad de la planificación participativa del uso de la tierra?

La finalidad de la planificación participativa del uso de la tierra es asegurar que los usuarios locales de tierras tengan la oportunidad de desempeñar un papel esencial en los procesos de adopción de decisiones relativos a la tierra, así como de los recursos que utilizan y de los que dependen. Esta planificación reúne a los interesados directos para que elaboren una visión común y acuerden una manera de avanzar. Como parte de ella, podrían resolverse los conflictos relacionados con el uso de la tierra. En particular, proporciona una oportunidad para la participación de los grupos marginados, entre ellos mujeres, jóvenes, pastores, pescadores y cazadores/recolectores.

La planificación participativa del uso de la tierra informa y presenta a la comunidad y los encargados de adoptar decisiones afectados el camino para optimizar la productividad de la tierra y los recursos, desarrollar infraestructura y servicios, proteger el medio ambiente y la diversidad biológica y establecer sistemas adecuados de gobernanza y administración. Se puede zonificar la tierra para reflejar el uso prioritario. La planificación participativa del uso de la tierra incorpora los conocimientos de quienes usan la tierra y dependen de ella y los integra a los conocimientos científicos y a los que provienen de otras fuentes. De esta manera se funda un conocimiento básico sólido. En última instancia, esto contribuirá a una mejor gestión de la tierra y los recursos, así como de una mejor gobernanza, lo cual favorecerá los medios de vida y la seguridad alimentaria de la población del lugar e incrementará el desarrollo local y nacional.

¿Quiénes son los usuarios de tierras?

Los usuarios de tierras son los actores principales y quienes hacen frente al impacto de los cambios en la planificación del uso de la tierra. La gestión y conservación de los recursos deben desempeñar un papel protagónico en la identificación de problemas, soluciones y posibles usos alternativos.

Fuente: Dirección general de administración y uso de la tierra rural, Etiopía.

Metodología sobre la planificación participativa del uso de la tierra

La planificación participativa del uso de la tierra es iterativa e integrada: es transectorial y reúne a múltiples socios clave. La palabra “participativa” hace hincapié en la necesidad de que los usuarios locales de la tierra participen activamente y, en la mejor hipótesis, sean los que dirigen el proceso de esta planificación. Los niveles de participación son diversos (véase el recuadro 1). La planificación participativa del uso de la tierra debería ser impulsada por la demanda, que a su vez, transmitiría las necesidades, posturas e intereses de quienes usan la tierra o tienen algún interés en ella. Esta planificación reúne “todo” el territorio u otra unidad y lo pone como centro de atención, con lo que se reconoce que los cambios en una parte impactarán en las otras y estarán influidos por ellas. La evaluación de la tierra puede dividirse en tres fases.

Recuadro 1. Tipos de participación

Automovilización: las personas toman iniciativas independientemente de las instituciones externas para iniciar procesos o cambiar su situación.

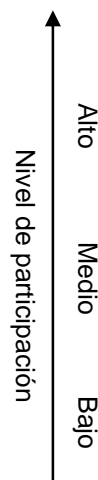
Participación interactiva: las personas participan en un análisis conjunto, lo cual da lugar a planes de acción y la formación de nuevas instituciones locales o el fortalecimiento de las existentes.

Participación funcional: las personas participan formando grupos para alcanzar los objetivos determinados previamente.

Participación mediante consultas: se consulta a las personas, y personas que no son del lugar, escuchan sus puntos de vista. Sin embargo, estos últimos no participan en la adopción de decisiones.

Participación mediante información: las personas responden preguntas y luego esperan a ver qué sucede.

Participación pasiva: se comunica a las personas aquello que va a suceder o ya ha sucedido.



Fases de planificación participativa del uso de la tierra

La planificación participativa del uso de la tierra es un proceso sumamente activo que puede tardar en completarse varias semanas, si no meses. Pueden surgir complicaciones y atrasos por el hecho de que hay que incluir a múltiples grupos de socios clave, pueden surgir conflictos de intereses sobre el uso de la tierra o que se tarde en conseguir los datos necesarios para la adopción de decisiones informadas. Antes de iniciar el proceso de planificación del uso de la tierra, es preciso que todos los interesados directos estén de acuerdo en que se trata de un proceso adecuado y positivo en el que vale la pena invertir tiempo y recursos, y participar en él. Con objeto de lograr esto, como un modo de obtener consenso, quizás sea necesario sensibilizar acerca de la planificación participativa del uso de la tierra. Hay que poder disponer del presupuesto y los recursos necesarios para esta planificación y del compromiso de los donantes de fondos de apoyar el proceso desde su inicio hasta su finalización.

Quienes dirijan el proceso tendrán que reunir un equipo de facilitación capacitado.

Un buen facilitador fomenta la motivación y la valoración de los participantes, y los dispone a participar. Además, los mantiene centrados en la tarea y, al mismo tiempo, no pierde las oportunidades de estudiar lo inesperado. El facilitador tiene que manejar el grupo y la tarea que debe realizarse (así como manejar los

¿Quiénes son los socios clave?

Los socios clave comprenden a los usuarios principales, secundarios y ocasionales de la tierra, así como a los encargados de adoptar decisiones. Pueden ser agricultores, pastores, pastores nómadas, recolectores de leña, empresas comerciales, constructores de presas, departamentos gubernamentales locales, gobiernos nacionales, cooperativas, sindicatos, recolectores de productos forestales no maderables, organizaciones para la conservación, organizaciones no gubernamentales (ONG), etc.

Como se consideran todos los diferentes grupos de usuarios de la tierra, quedan incluidos directamente los distintos grupos sociales, o sea, las mujeres, los jóvenes y los ancianos, aunque esto deberá verificarse. Puede ser socialmente más aceptable incluir a los grupos que suelen estar marginados por su calidad de usuarios de la tierra y no porque formen parte de un grupo marginado en particular, por ejemplo, las mujeres, los jóvenes o los pastores.

plazos), pero los participantes deben sentir que son ellos quienes controlan su (propio) proceso. También habrá que manejar los desequilibrios de poder, de manera que todos puedan contribuir. Es preciso fomentar el diálogo y los debates y quizás se necesite intervenir para resolver una disputa o zanjar una desigualdad sin perturbar la realización del ejercicio.

Es posible que se necesite capacitar al equipo de apoyo técnico sobre las herramientas y métodos que pueden elegirse (véase el cuadro 2). Habrá que disponer de recursos financieros adecuados. También habrá que realizar arreglos logísticos, como encontrar un lugar adecuado y conveniente, así como el tiempo para las reuniones que haya que mantener, el transporte y los refrigerios.

Las fases son orientativas sobre cómo llevar a cabo la planificación participativa del uso de la tierra. Se ha previsto su adaptación a las circunstancias y condiciones locales.

Fase 1. Constituir un grupo o comité encargado de la planificación participativa del uso de la tierra

Un grupo que represente a todos los grupos de socios clave importantes podría llevar a cabo el proceso de planificación del uso de la tierra. Los usuarios locales de la tierra podrán elegir a los miembros del grupo que, a su vez, tendrán la obligación de rendirles cuentas. Sin embargo, en algunos casos puede ser necesario incluir también a socios clave no locales, que tengan algún interés en la tierra y en el proceso de planificación del uso de la tierra. Las directrices gubernamentales sobre planificación del uso de la tierra podrían imponer cómo llevar a cabo el proceso y quién debería participar en él. Por ejemplo, podrían indicar que el proceso sea conducido por funcionarios gubernamentales. No obstante, incluso en esas circunstancias, habría que hacer todo lo posible para asegurar que el proceso sea participativo y prestar especial atención a la inclusión de las mujeres, los jóvenes, los pastores, los pescadores y los cazadores-recolectores y otros grupos que suelen ser marginados.

Fase 2. Determinar objetivos específicos

El grupo de la planificación participativa del uso de la tierra tendrá que definir los objetivos específicos. Se indicará la información necesaria. Por ejemplo, un objetivo podría ser “identificar los tipos de uso de la tierra prioritarios para la zona ‘X’, dadas las actuales y potenciales prácticas del uso de la tierra y la posible productividad optimizada” o, más específicamente, “optimizar la productividad de los pastizales, dadas las actuales presiones y conflictos en relación con el uso de la tierra”. Es importante que todos los que participan en el proceso de planificación tengan en claro las metas y los objetivos. Es probable que sea necesario realizar reuniones y consultas entre el equipo encargado de la planificación y los socios clave.

Para abrir un camino en relación a las decisiones técnicas y los acuerdos mutuos sobre las opciones de usos adecuados de la tierra, los técnicos deberán reconocer y aceptar que los usuarios de la tierra han acumulado conocimientos que les permite clasificar los recursos que obtienen de la tierra según tipos y evaluar sus problemas y posibilidades.

Fuente: Dirección general de administración y uso de la tierra rural, Etiopía.

Fase 3. Recopilación y análisis de los datos

Para obtener un plan de uso de la tierra que cuente con una buena investigación, se precisa información de diferente tipo: relativa a la tierra y el medio ambiente y a la situación socioeconómica y política (véase el cuadro 1). El equipo encargado de la planificación tendrá que asegurar que se forme un equipo de investigaciones multisectorial, que incluya a los usuarios locales de la tierra. Habrá que adquirir el equipamiento técnico, los instrumentos y los materiales según las necesidades, como dispositivos manuales del sistema de posicionamiento mundial (GPS), cámaras, imágenes satelitales, equipamiento para realizar pruebas del suelo, datos de medición de biomasa, etc.

Cuadro 1. Diferentes características del uso de la tierra que deben considerarse durante la planificación del uso de la tierra

Características de la tierra y el medio ambiente	Características socioeconómicas	Características políticas
<ul style="list-style-type: none"> • Clima, en particular cantidad y distribución de precipitaciones (lluvias, nieve, rocío) y temperatura^{a)} • Topografía • Suelos y sus propiedades físicas y químicas • Agua y ciclo hidrológico • Cubierta vegetal, que comprende la vegetación natural, los cultivos, etc. • Uso de la tierra 	<ul style="list-style-type: none"> • Demografía • Explotaciones agrícolas y tipo de tenencia, y disponibilidad de la tierra • Asentamientos • Sistemas de producción agrícola • Tipo, superficie y distribución de los cultivos • Tipo, cantidad y distribución del ganado y su función • Infraestructura, mercados, redes de comunicaciones y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas y legislación en relación con la tierra, su tenencia y uso • Estructuras y límites administrativos • Instituciones y procesos de gobernanza, también a nivel local

^{a)} Esto incidirá en la extensión de los períodos de crecimiento y los modelos de movimiento de hacienda.

Esta información se recopilará a partir de diferentes fuentes y utilizando diferentes instrumentos (triangulación) para garantizar que sea correcta. Los datos primarios pueden recopilarse usando los instrumentos sugeridos más adelante (véase el cuadro 2). Esta información puede triangularse con datos secundarios, que incluyen informes y otros documentos, fotografías aéreas, imágenes satelitales, como los mapas de Google (siempre cumpliendo con las exigencias de licencias) y mapas topográficos, estudios de suelos, mediciones de lluvias, etc. Los institutos de investigación y las ONG, así como los distintos departamentos y oficinas gubernamentales nacionales y locales pueden ser buenas fuentes de información.

Cuadro 2. Instrumentos y métodos

Para obtener información sobre las características del uso de la tierra pertinentes para la planificación	
Clasificación en función de las posibilidades de los suelos, sobre la base de la recopilación de datos biofísicos	Un inventario de las principales características de los accidentes geográficos, el uso de la tierra, la cubierta vegetal, la vegetación, las zonas y tendencias climáticas, los recursos hídricos, las propiedades físico-químicas de los suelos y los peligros.
Fotografías aéreas, imágenes satelitales y mapas topográficos	Determinación de las características y usos de la tierra más importantes, así como de la vegetación y la cubierta vegetal. Las fotos aéreas e imágenes satelitales tomadas durante varios años pueden mostrar cambios en el uso de la tierra.
Cartografía de los recursos naturales	La determinación de las características, usos de la tierra y los debates conexos más importantes muestran tendencias respecto a la tierra y el medio ambiente y cambios, cuestiones relativas a la calidad, desafíos y peligros, y oportunidades y soluciones.
Calendarios estacionales	Determinación de tendencias de la tierra y el medio ambiente y cambios relacionados con las estaciones. Esto también puede usarse para investigar tendencias estacionales de características socioeconómicas, como por ejemplo, las actividades relacionadas con los medios de vida.
Análisis de tendencias o línea de tiempo	Un análisis de los cambios de varios parámetros a lo largo del tiempo, en el que se destacan los “acontecimientos” importantes.
Para obtener información sobre las características socioeconómicas	
Cartografía de los recursos naturales	Los debates relacionados con este tema muestran las instituciones de gobernanza y los derechos relacionados con la tierra y los recursos, sus funciones y responsabilidades, modelos y tendencias de los medios de vida, disponibilidad o falta de servicios, desafíos y peligros, y oportunidades y soluciones.
Cartografía de la movilidad	Determinación de los modelos de desplazamiento y tendencias en las personas y el ganado y sus motivos.
Calendario estacional	Como se indica más arriba.
Encuesta y debates en grupos de discusión	Para llenar las lagunas de información y proporcionar más datos cuantitativos se pueden usar herramientas más formales, entre ellas encuestas, entrevistas semiestructuradas y debates en grupos de discusión sobre temas concretos.
Análisis de recursos y beneficios	Una descripción de los recursos clave, sus usuarios y sus propósitos, quién controla su uso y el acceso a ellos, quién los vende y quién controla las ventas y los ingresos, etc.
Para obtener información sobre las características políticas	
Diagrama de Venn o cartografía de las instituciones	Identificación de las instituciones, organizaciones y grupos fundamentales, y de sus interrelaciones.
Examen de la legislación, las políticas, el derecho y las instituciones locales y consuetudinarios, además de los conocimientos de estos elementos por parte de los usuarios de la tierra locales	Comprensión de las políticas y la legislación existentes a nivel gubernamental, conocimiento de los especialistas en estas políticas y leyes y comprensión de cómo se interpretan sobre el terreno, incluso a través de los reglamentos y normativas locales. También habrá que comprender el sistema de gobernanza y las instituciones consuetudinarias locales. Los debates que se produzcan durante la cartografía de los recursos naturales y otros ejercicios mencionados anteriormente también pueden contribuir a la comprensión de estos temas.

Determinar la unidad que se quiere planificar

En esta fase, debe quedar claro cuál será la unidad apropiada sobre la que se realizará la planificación. Esta debe dar cuenta de los modelos actuales de uso de la tierra, no solo de límites administrativos. Por ejemplo, en algunos casos puede ser adecuada una aldea con límites claros; en otros, puede serlo más trabajar a nivel del territorio o de la cuenca hidrográfica, en particular en los lugares en los que los usos de la tierra son mixtos y extensivos y demandan una amplia gama de recursos, como en los sistemas mixtos agrícola-ganaderos. En este último caso, es probable que sea necesario trabajar sin considerar las fronteras administrativas, aun cuando esto pueda constituir un reto desde el punto de vista político y logístico.

En los casos en los que el territorio o la cuenca hidrográfica sean grandes, podría ser apropiado dividirlos en subunidades para la planificación. Planificar el uso de la tierra en paralelo en las diferentes subunidades y consultándose entre ellas puede asegurar que se planifiquen zonas de uso de la tierra complementarias o semejantes y próximas entre sí.

La elección de las unidades tiene que tener un sentido ecológico, socioeconómico y político y, al mismo tiempo, tienen que ser manejables, reproducibles y tener cierta flexibilidad para poder adaptarse y modificarse. La elección de las unidades debería acordarse con todos los socios clave. Sin embargo, quizás sea necesario cambiar los límites de la unidad una vez que se ha recopilado nueva información, tal como se describe más adelante. Por esta razón, toda documentación formal sobre los límites debe dejarse para una fase sucesiva.

Cartografía participativa de los usos y recursos de la tierra

La cartografía participativa de los usos y recursos de la tierra dentro de la unidad cartografiada es un punto de partida de la planificación del uso de la tierra. Los usuarios locales de la tierra deberán hacer la cartografía ellos mismos, con la facilitación del equipo encargado de la planificación. Habrá que adoptar recaudos para documentar todos los tipos de usos, es decir, los primarios, secundarios y ocasionales. Los facilitadores pueden guiar los debates acerca de los diferentes temas relacionados con el mapa, como los regímenes de tenencia de la tierra o las estructuras de gobernanza. Esto genera importante información de apoyo para el mapa y para las próximas fases del proceso de planificación. Más adelante se proporcionan enlaces a sitios de Internet con directrices sobre cartografía participativa.

Una vez completado el mapa participativo de los recursos, la información recopilada puede verificarse usando medios físicos sobre el terreno. Esta información puede transferirse a un sistema de información geográfica (SIG) para obtener una referencia más sencilla, tomando las coordenadas del GPS de los límites de la unidad de planificación y sus características, como se muestra en el mapa (véase la imagen 1). También se puede usar Google Earth como herramienta para transferir información de los mapas hechos a mano al SIG, identificando fácilmente y sin costos las coordenadas del GPS.

En la República Unida de Tanzania, las políticas y las leyes determinan que la aldea es la unidad apropiada para la planificación del uso de la tierra. Sin embargo, en estas también se reconoce que esto podría no ser siempre de este modo ni en ciertos usos de la tierra, en los que puede ser más apropiado elegir una superficie más grande. En el caso de los pastizales y los sistemas de producción de pastoreo, por ejemplo, es preciso realizar una planificación conjunta con las aldeas, para garantizar que los recursos que las aldeas comparten, la movilidad y las múltiples capas de uso de la tierra se incorporen al proceso de planificación.

Fuente: Directrices para la planificación del uso de la tierra de las aldeas, Comisión nacional de planificación del uso de la tierra, República Unida de Tanzania, 2010.

Imagen 1. Mapa participativo de recursos de una aldea en Etiopía



En los lugares en los que los grupos de socios clave usan la tierra de maneras sumamente diferentes, por ejemplo, agricultores, pastores de ganado, organizaciones para la conservación e inversionistas comerciales, cada grupo puede elaborar su propio mapa de recursos y usos actuales de la tierra. Se pueden superponer las versiones en papel (o SIG), para ver, por ejemplo, dónde los usos de la tierra y de los recursos de los diferentes grupos se superponen. Los puntos de esta superposición indican dónde podría haber conflictos sobre el uso de la tierra que habrá que abordar.

También puede elaborarse un “mapa de visión de futuro”, que muestre cómo los usuarios locales de la tierra querrían ver su tierra y sus recursos, medios de vida,

etc., en el futuro. Las imágenes satelitales o los mapas topográficos, que pueden ser un punto de partida para la cartografía, son herramientas alternativas o complementarias para el dibujo a mano de los mapas. Con estas herramientas, los participantes determinan las características y las dibujan en las imágenes o mapas, más que en un papel en blanco o sobre el terreno.

La cartografía también puede hacerse con otras herramientas, que se enumeran en el cuadro 2.

¿Por qué una cartografía participativa?

La cartografía de recursos es un instrumento potente para generar información. A nivel comunitario, este ejercicio desencadena debates sobre los recursos y las cuestiones en torno de ellos. Los mapas pueden usarse para definir y comprender los diferentes usos y ubicaciones de los recursos, el acceso a ellos y su estacionalidad. Describen información importante como los puntos de aguada, la infraestructura de los mercados, los límites del uso de la tierra y las diferentes zonas de producción y su situación. Mientras se construyen, se pueden debatir problemas de gestión, desafíos y posibles soluciones. El mapa proporciona un registro visual de la zona y el uso de la tierra y los recursos. La cartografía sobre el terreno o los mapas dibujados (en un papel) representan las características fundamentales de la tierra, vista a vuelo de pájaro, que identifica una comunidad. No se basan en mediciones exactas, pero muestran tamaños relativos y la posición aproximada de estas características. La cartografía puede ayudar a presentar y estudiar los conceptos de planificación espacial en comunidades que pueden no estar habituadas a este enfoque. Una imagen vale más que mil palabras.

Fase 4. Identificar y analizar problemas

El diagnóstico y el análisis de los datos es un paso central en el proceso de planificación. Si no se identifican los problemas ni se analizan sus causas y efectos, no se está capacitado para planificar soluciones. Resolver una causa o un problema o síntoma en particular no permite superar el problema central. Sin embargo, centrarse en la resolución de los problemas principales o de fondo ayuda a resolver una cantidad de problemas relacionados entre sí. Por ejemplo, un problema podría ser los conflictos entre los partidarios de la agricultura y los partidarios del pastoralismo, pero el problema central o de fondo podría ser que la tenencia de la tierra no esté claramente definida por falta de políticas y leyes en materia de tenencia de la tierra que la faciliten.

Los pastizales requieren atención especial

Los pastizales constituyen un sistema particular de uso de la tierra que se ha desarrollado mediante la interacción de personas, ganado y medio ambiente. En general, se los encuentra en zonas secas con lluvias escasas, variables e impredecibles, y tienden a estar formados por recursos distribuidos de manera desigual y con un potencial de producción alto y bajo, lo cual contribuye al funcionamiento general del sistema de producción de los pastizales. Esta situación requiere una planificación y una utilización de los recursos a gran escala (es decir, traspasando los límites de las aldeas) y unos mecanismos que hagan posible el movimiento de personas y ganado. Además, los recursos que se encuentran en los pastizales tienden a usarse de muchas maneras, algunas de ellas superpuestas entre sí (con múltiples derechos que también se superponen), que podrían no estar claramente definidas a causa de su complejidad y naturaleza dinámica. Los recursos están en estrecha interacción (como sucede con el agua y las praderas) y los planes para su uso tienen que reflejar estas conexiones, es decir que la planificación tiene que ser integrada y holística. La poca predictibilidad de las lluvias hace que sea difícil planificar y que haya que considerar un grado de flexibilidad en los planes, para permitir que la planificación sea reactiva o adaptativa. También significa que los usuarios de los pastizales puedan pensar que una planificación a largo plazo sea un desafío demasiado grande y, por lo tanto, sientan que no es necesario hacerla. Por todo esto, el valor de la planificación del uso de la tierra y la mejor manera de llevarla a cabo en el contexto de los pastizales debería discutirse antes de emprenderla con sus usuarios (y, concomitantemente, con otros interesados directos).

El análisis completo de los problemas ayuda a elaborar un plan integrado de uso de la tierra. La identificación de problemas y soluciones (fase 5) es un proceso iterativo y dinámico, que debe considerar la naturaleza y gravedad de los problemas y los efectos a corto y largo plazo. Podría suceder que surgieran problemas que antes no existían, como el cambio climático o desastres naturales. También habría que considerar esto en el plan de uso de la tierra e incorporar mecanismos para hacer frente tanto a los problemas como a sus probables repercusiones.

Cuadro 3. Herramientas y métodos para la identificación y el análisis de los problemas

Diagrama de problemas	En él se expresan claramente las causas y los efectos de los problemas. Se determina el (los) problema(s) central(es) y de fondo y la interconexión de los problemas entre sí.
Clasificación	Identificación de problemas relacionados con diferentes componentes de la tierra y su uso y asignación de una puntuación a los problemas, que vaya desde el más importante al menos importante.

Fase 5. Determinar soluciones y llegar a acuerdos

El grupo de planificación ahora tiene que empezar a determinar las soluciones para los problemas que surgieron en la fase 4 y las oportunidades para producir cambios. Es importante tener siempre presentes la meta y los objetivos del ejercicio de planificación para asegurarse de que las soluciones vayan en este sentido. Algunos problemas pueden estar más allá del alcance de este ejercicio, como la falta de políticas y legislación en materia de tenencia de la tierra para resolver conflictos entre usuarios de la tierra. No obstante, hay que considerarlos en el proceso de planificación y en las soluciones que se propongan para mitigar o superar las repercusiones negativas y en las estrategias y mecanismos que se identifiquen para modificarlos, paralelamente con los requisitos de planificación de la tierra a corto plazo más inmediatos.

Para evaluar las hipótesis o soluciones sugeridas, pueden simularse usando una planificación hipotética, un modelo computacional o cartografía 3-D. La incorporación de la adaptación ante el cambio climático y la gestión del riesgo de desastres puede ser útil, en especial si se utilizan dichos instrumentos. Más adelante figuran ejemplos de documentos de referencia sobre estos instrumentos.

Las soluciones y las oportunidades tienen que ser aceptables para todos los usuarios de la tierra y otros socios clave. Normalmente, hay que dar tiempo a los grupos marginados para que contribuyan a este proceso. Puede no resultar fácil llegar a un acuerdo sobre las soluciones a los problemas y, en particular, a los conflictos relacionados con el uso de la tierra. Esto podría significar que se necesiten varias reuniones y debates, más una recopilación de datos para aclarar la situación y un proceso de negociación antes de lograr un acuerdo. El equipo encargado de la planificación brindará ayuda en este proceso, al garantizar que todos los datos y la información recopilada a partir de diferentes fuentes se incorpore al proceso de adopción de decisiones, y que todos los socios clave tengan la oportunidad de opinar.

Cuadro 4. Instrumentos y métodos para la valoración y la determinación de soluciones

Diagrama de soluciones	Identificación de soluciones a diferentes problemas, que muestran puntos de intervención y la función del plan de uso de la tierra.
Clasificación	Identificación de soluciones relacionadas con diferentes componentes de la tierra y su uso, y asignación de una puntuación a las soluciones, que vaya desde la más importante a la menos importante.
Simulación o planificación hipotética	Una prueba de las distintas soluciones e hipótesis para determinar las mejores opciones.
Análisis FODA	Se puede realizar un análisis FODA de las distintas soluciones, es decir, un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Las soluciones tienen que ser SMART (es decir, sostenibles, cuantificables, factibles, pertinentes y sujetas a plazos concretos, por sus siglas en inglés). Tienen que ser socialmente aceptables, viables en lo económico y racionales desde el punto de vista ambiental.

Fase 6. Preparar la planificación participativa del uso de la tierra

Según los objetivos del proceso de planificación del uso de la tierra y el alcance del plan, se precisarán diferentes niveles de información detallada sobre el uso de la tierra. Los mapas y datos recopilados anteriormente deben ser la base del proceso de planificación. Una metodología simple consiste en **zonificar** la tierra teniendo en cuenta los usos prioritarios futuros. La zonificación pueden realizarla los usuarios locales de la tierra y es la base del desarrollo de sus propios planes de acción y medios de vida comunitarios. Las decisiones deben adoptarse sobre la base de las soluciones y las oportunidades acordadas. Esto también se puede plasmar en un mapa digital. Sin embargo, suelen necesitarse planes más detallados que incorporen datos técnicos específicos. Las herramientas utilizadas y el (los) producto(s) final(es) (mapa y plan de apoyo) también reflejarán los objetivos del proceso de planificación.

En el plan habrá que detallar las funciones y responsabilidades de los distintos socios clave en su ejecución, así como los plazos y dónde y cómo se obtendrán los recursos para las actividades. Deberá constatar la incorporación de cuestiones como género, adaptación ante el cambio climático y gestión de los riesgos de desastres.

Fase 7. Elaboración de un sistema de seguimiento y evaluación (SyE)

Es necesario poner en práctica un proceso de seguimiento y evaluación (SyE) del plan que cuente con mecanismos para incorporar los resultados a los procesos de ejecución en curso y realizar adaptaciones, si fuese necesario. Idealmente, este SyE tendría que ser realizado por un equipo de múltiples socios clave y usuarios de la tierra. Debería decidirse sobre la frecuencia de actualización del plan.

También debería realizarse el SyE de los efectos sociales, económicos y ambientales de la planificación del uso de la tierra. Pueden usarse herramientas participativas, como la **evaluación participativa del impacto**; la información recopilada y los mapas producidos durante el proceso de planificación pueden ser una base de referencia para este seguimiento y para la elaboración de indicadores cuantitativos y cualitativos. El SyE tiene que tener significado a nivel local y realizar aportaciones a los procesos de reflexión, y gestión y cambio adaptativos.

Fase 8. Presentar la planificación participativa del uso de la tierra y concluir el proceso

La planificación participativa del uso de la tierra se presentará al grupo más numeroso de miembros de la comunidad y a otros socios clave a quienes se les dará la oportunidad de hacer observaciones al respecto. Si se produce un fuerte desacuerdo sobre el plan o sus componentes, habrá que rectificarlo mediante otras consultas. Sin embargo, si hay acuerdo, este puede darse por terminado y traspasarse a los usuarios de la tierra: todos los grupos principales de usuarios de la tierra deberán recibir una copia del plan.

El plan final de uso de la tierra, los mapas que lo acompañan y los datos e información deberían guardarse y mantenerse para uso público, preferentemente a nivel local. Lo ideal sería que se hiciera en un perfil de la aldea en donde se recopile toda la información. Cuando proceda y sea necesario, el gobierno local (y a otros niveles) aprobará y registrará el plan de uso de la tierra.

Imagen 2. El FIDA utilizó la cartografía participativa de recursos en la República Unida de Tanzania como punto de partida para la planificación del uso de la tierra en las aldeas



El propósito del seguimiento reside en extraer aprendizajes de las actividades y adaptar las prácticas para mejorar el rendimiento. Se adoptará un enfoque por procesos para adaptarse a los cambios en curso. El seguimiento será participativo e incluirá a quienes se incluyan en la actividad.

Servicios de extensión nacionales de agricultura y silvicultura y Autoridad nacional de gestión de tierras. República Democrática Popular Lao, 2009.

El uso y la ejecución de este tipo de plan dependerá de las razones para la ejecución del proceso de planificación, es decir, sus objetivos generales. Podría usarse dentro de un proceso más amplio de planificación del uso de la tierra por parte del gobierno o como una aportación para elaborar prioridades e intervenciones. Si el objetivo es proporcionar una herramienta (un plan) para el desarrollo local y la planificación de medidas sobre el uso de la tierra, entonces la próxima fase tiene que ser la elaboración del plan de acción y su ejecución por parte de las comunidades participantes. Un plan de acción puede comprender la delimitación y la zonificación de los usos prioritarios que surjan del plan de uso de la tierra como orientación; la formalización (y, quizás, la armonización) de las normas y reglamentaciones consuetudinarias (o de otro tipo) a través del código o las normativas locales; las prácticas y estructuras de gestión para las diferentes zonas y el SyE. El plan de acción también debería incluir un cronograma de las actividades y las funciones y responsabilidades de los distintos actores que participen en él.

Limitaciones y ventajas que supone recurrir a la planificación participativa del uso de la tierra

La planificación participativa del uso de la tierra tiene destinatarios locales y respalda la gestión local y los beneficios para las personas del lugar. Si estas últimas ven al plan como propio, estarán más entusiasmadas y dispuestas a invertir en él, será mayor la concienciación popular sobre los problemas y habrá más oportunidades relacionadas con el uso de la tierra. Los planes prestan especial atención a las limitaciones locales y, de este modo, los niveles más elevados de planificación recibirán información de mejor calidad.

Sin embargo, se sugiere que, para que la planificación participativa del uso de la tierra sea exitosa, deban considerarse las siguientes previas condiciones: libertad de asamblea, opinión y expresión; necesidad y demanda existente de este tipo de planificación; voluntad política de definir a los usuarios de la tierra de manera transparente y participativa; buena disposición de todos los socios clave para debatir en conjunto el uso más sostenible de la tierra y otros recursos; seguridad jurídica e imperio de la ley para asegurar que todas las partes adhieran al plan de uso de la tierra, e integración de la planificación del uso de la tierra en las instituciones y estructuras oficiales, lo cual dará como resultado planes de uso de la tierra jurídicamente vinculantes.¹ No es sencillo lograr todas estas condiciones previas y, por consiguiente, la planificación participativa del uso de la tierra suele hacerse sin alguna o varias de ellas, lo que compromete el éxito del proceso y de los productos.

La planificación participativa del uso de la tierra es un proceso dinámico que puede verse entorpecido o volverse confuso a causa de las diferentes necesidades, posturas e intereses de los socios clave. El proceso tiene que volver a su orientación primitiva una vez que se ha prestado atención a los problemas, se los ha aclarado y se ha llegado a acuerdos al respecto. Esto requiere una gran inversión de tiempo y recursos no solo en el propio proceso, sino también en la creación de plataformas de comunicación que faciliten la negociación y el apoyo para la creación de consenso. Algunos funcionarios gubernamentales pueden ser remisos a trabajar con las ONG y las comunidades en la planificación del uso de la tierra. Con frecuencia, faltan capacidades locales para la planificación participativa del uso de la tierra, de manera que es preciso invertir en la creación de capacidad. Además, los intereses y prioridades locales quizás no sean los mismos que los nacionales y surgen dificultades para que los planes locales se integren en un marco más amplio.

El proceso de planificación del uso de la tierra no termina con el plan. Luego debe ponerse en práctica. Es vital asegurar que existan incentivos adecuados para la ejecución del plan: las actividades de gestión de la tierra necesitan apoyo adecuado para su desarrollo e incentivos de pago para mantener el impulso.

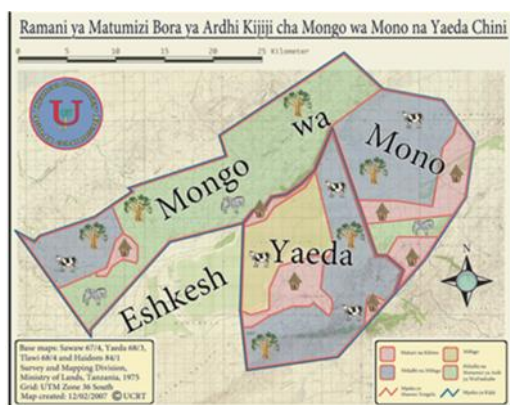
¹ <http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0041en-land-use-planning.pdf>

Se ha comprobado que la planificación participativa del uso de la tierra mejora la seguridad de los derechos sobre la tierra y los recursos de los usuarios locales de la tierra y, también, desarrolla la gestión sostenible y la buena gobernanza con la que los usuarios se comprometen más activamente. Ha ayudado a resolver conflictos relacionados con el uso de la tierra y, en última instancia, a mejorar los medios de vida.

Buenas prácticas y ejemplos de aplicación de la planificación participativa del uso de la tierra

En la **República Democrática Popular Lao** se ha recurrido a la planificación participativa del uso de la tierra considerándolo un instrumento de políticas central para el desarrollo sostenible. Con el fin de mejorar la participación, la integración de escalas, la armonización de planes superpuestos y la coordinación entre los organismos de ejecución y otros socios clave, se presentaron más enfoques participativos. Para apoyar las negociaciones entre múltiples grupos de socios clave y permitirles investigar colectivamente las consecuencias de las decisiones sobre el uso de la tierra y elegir entre territorios futuros alternativos, se presentaron plataformas de comunicación y modelos o simulaciones del cambio. Esto incluyó el uso de juegos de roles y un juego de mesa.² Se ha mostrado que la planificación participativa del uso de la tierra asegura los derechos sobre las tierras y recursos, incrementa la confianza que los aldeanos tienen en sí mismos para gestionar la tierra, ayuda a reducir la deforestación y resuelve conflictos locales sobre el uso de la tierra.³ También se ha comprobado que es importante integrarla a los planes comunitarios de desarrollo agrícola.

Imagen 3. Plan de uso de la tierra en las aldeas de Mongo wa Mondo y Yaeda, en la República Unida de Tanzania



El fortalecimiento de una planificación participativa del uso de la tierra que sea equilibrada en cuanto al género fue uno de los puntos centrales del Proyecto de planificación del uso de la tierra y gestión de recursos naturales en la región de Oromia, en **Etiopía**, de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). Se establecieron procedimientos para la incorporación de personal que promovieran el equilibrio de género entre miembros del personal hombres y mujeres. Cuando esto no fue posible, se compensó con consultoras y pasantes mujeres. Todo el personal, incluido el de la contraparte, fue capacitado en la integración de cuestiones de género a todas las actividades. Se realizaron activamente actividades de planificación participativa del

uso de la tierra y de evaluación rural participativa que comprendían a hombres y mujeres, con la ayuda de los instrumentos de un marco de análisis de género. Se consideraron las condiciones marco (por ejemplo, el momento y ubicación de las actividades y la circulación de la información dentro de la comunidad) para evitar que los grupos objetivo de hombres o mujeres estuvieran en una situación de desventaja. Se entrevistó por separado a hombres y mujeres en una serie de encuestas en las que se deseaba obtener información desglosada por género.⁴

² <http://www.cifor.org/online-library/browse/view-publication/publication/3454.html>

³ http://www.eepsea.net/pub/tr/12628443311Manivong_and_Sophathilath_-_Land_Use_Planning.pdf

⁴ <http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0041en-land-use-planning.pdf>

En la **República Unida de Tanzania**, la planificación participativa del uso de la tierra en las aldeas forma parte de las políticas y la legislación nacionales: cada aldea debe generar su propio plan de uso de la tierra, que debe actualizar con regularidad. Hay que inscribir los límites de la aldea y, por lo tanto, zonificar la tierra según su uso prioritario. El Comité de gestión del uso de la tierra en las aldeas lleva a cabo este proceso, con el apoyo del equipo de gestión participativa del uso de la tierra del gobierno de distrito. El consejo y la asamblea de la aldea deben aprobar todas las decisiones (mapas y planes). El proceso es intensivo y puede ser costoso en los casos en los que hay conflictos relacionados con el uso de la tierra, lo cual ha limitado la creación de planes hasta el momento. También existe el peligro de que planes de este tipo, que controlan excesivamente el uso de la tierra, restrinjan formas más extensivas de producción agrícola, como el pastoralismo. Sin embargo, las políticas y la legislación nacionales proporcionan el marco para seguir apoyando estos usos de la tierra cuando indican que, donde los recursos se comparten entre aldeas, también habrá que desarrollar planes de uso de la tierra conjuntos, entre las aldeas, y planes conjuntos por sector sobre la gestión de los recursos naturales.⁵

⁵ Para más información, véase <http://www.landcoalition.org/publications/village-land-use-planning-rangelands-tanzania>

Otras lecturas

Ejemplos de manuales y documentos sobre buenas prácticas en planificación participativa del uso de la tierra

- Local Level Participatory Land Use Planning Manual. Etiopía. Disponible en: http://www.landportal.info/sites/default/files/lplup_update_f_december_05_2012_1.pdf
- Manual on Participatory Agriculture and Forest Land Use Planning at Village and Village Cluster Levels. República Democrática Popular Lao. Disponible en: <http://www.landportal.info/resource/documents/manual-participatory-agriculture-and-forest-land-use-planning-village-and-village>
- Participatory Land Use Planning Toolbox. República Democrática Popular Lao. Disponible en: <http://www.cifor.org/online-library/browse/view-publication/publication/3922.html>
- Technical Manual for Land Use and Settlement Planning Process. Lesotho. Disponible en: <http://www.giz.de/en/downloads/en-lesotho-land-use-settlement-technical-manual.pdf>
- Manual for Participatory Land Use Planning Facilitators. Namibia. Disponible en: http://www.iapad.org/publications/ppgis/Manual_PLUP%20Namibia_final_01_09.pdf
- Land Use Planning. Concept, Tools and Applications. No específico de un país. Disponible en: <http://www.landportal.info/sites/default/files/giz2011-0041en-land-use-planning.pdf>
- Guidelines for land-use planning. No específico de un país. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/t0715e/t0715e00.HTM>
- Planning with Uncertainty. Using Scenario Planning with African Pastoralists. Disponible en: <http://www.pubs.iied.org/pdfs/12562IIED.pdf>
- “PLUP” Fiction: Landscape Simulation for Participatory Land Use Planning in Northern Lao PDR. Disponible en: <http://www.bioone.org/doi/full/10.1659/MRD-JOURNAL-D-10-00129.1>
- Application of Scenario Analysis and Multiagent Technique in Land-Use Planning: A Case Study on Sanjiang Wetlands. Disponible en: <http://www.hindawi.com/journals/tswj/2013/219782>
- PLA Notes 31: Participatory Monitoring and Evaluation. Disponible en: <http://www.pubs.iied.org/6131IIED.html?b=d>

Ejemplos de manuales y buenas prácticas en cartografía participativa

- El enfoque adaptativo del FIDA relativo a la cartografía participativa. Disponible en: http://www.ifad.org/pub/map/pm_s.pdf
- Buenas prácticas en cartografía participativa. Disponible en: http://www.ifad.org/pub/map/pm_web_s.pdf
- Guidelines for Village Land Use Planning, Comisión nacional de planificación del uso de la tierra, República Unida de Tanzania, 2010.
- Guideline for Participatory Rangeland Resource Mapping. A Field Manual to Support Village Land Use Planning in Tanzania. En prensa, 2013, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.
- Participatory Mapping as a Tool for Empowerment. Disponible en: http://www.landcoalition.org/sites/default/files/legacy/legacypdf/08_ILC_Participatory_Mapping_Low.pdf?q=pdf/08_ILC_Participatory_Mapping_Low.pdf
- Mapping for Change: Practice, Technologies and Communication. Disponible en: <http://www.pubs.iied.org/pdfs/14507IIED.pdf>
- 3D Maps Help Lao Villagers Plan Land Use. Disponible en: <http://www.trust.org/item/?map=3d-maps-help-lao-villagers-plan-land-use/>



Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma (Italia)
Tel: (+39) 06 54591 - Fax: (+39) 06 5043463
Correo electrónico: ifad@ifad.org

www.ifad.org

www.ruralpovertyportal.org

 ifad-un.blogspot.com

 [instagram.com/ifadnews](https://www.instagram.com/ifadnews)

 www.facebook.com/ifad

 www.twitter.com/ifadnews

 www.youtube.com/user/ifadTV