

LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN MUNICIPIOS CON DIFICULTADES DE GOBERNABILIDAD

HERNANDO GONZÁLEZ MURILLO*

INTRODUCCIÓN

Diversos estudios sobre el desarrollo territorial del país reconocen la dualidad que caracteriza el desarrollo relativo de nuestros municipios, donde contrastan un gran número de asentamientos poblacionales con condiciones de vida precarias y una proporción menor dotada de infraestructuras, servicios, facilidades y administraciones que les garantizan un mejor vivir. En los municipios de la “Otra Colombia”, caracterizados principalmente por localizarse en la periferia nacional, distantes de las áreas más desarrolladas, y por prevalecer en ellos condiciones de pobreza, debi-

dad institucional y presencia de cultivos ilícitos y de grupos armados ilegales, las condiciones existentes para llevar adelante un proceso de planificación como el establecido por las leyes 152 de 1994 (Plan de Desarrollo) y 388 de 1997 (Plan de Ordenamiento Territorial), son muy endebles, por lo cual dichos instrumentos han contribuido poco al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Las debilidades del sistema de planificación territorial y nacional y el limitado aporte de los planes de desarrollo a la reducción de los desequilibrios socioeconómicos han sido resaltados desde hace varios años; su utilidad se disminuye aún más ante

Este artículo es posible gracias al apoyo de la oficina de Democracia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Colombia (USAID / Colombia). Las opiniones presentadas aquí son de la exclusividad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

* Estadístico de la Universidad Nacional de Colombia con maestría en teoría económica aplicada a la planificación regional y urbana de la Universidad de Sao Paulo, Brasil. Ha prestado asesoría técnica y coordinación directiva en los procesos de elaboración, discusión y diseño de normatividad sobre planificación y ordenamiento territorial como la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, Ley de Áreas Metropolitanas y Ley de Desarrollo Territorial. Consultor del Departamento Nacional de Planeación y de USAID/ARD Colombia.

la imposición de reglas de juego por fuera de la normatividad constitucional y legal, que impiden o limitan la realización de los procedimientos administrativos, de participación y evaluación, que regularmente deben acompañar la formulación e implementación de dichos planes. Sin embargo, ante el reconocimiento de la importancia de la planificación para el desarrollo territorial es necesario replantear sus formas de aplicación y buscar que los planes se constituyan realmente en unos instrumentos que contribuyan a retomar la gobernabilidad y promover un desarrollo humano sustentable.

El reconocimiento de la debilidad de la planeación normativa que se ha venido practicando en el país desde hace cerca de una década, las condiciones cada vez más cambiantes e inciertas del entorno del desarrollo municipal, y la situación acentuada de pérdida de gobernabilidad en los municipios de la “Otra Colombia”, hacen inaplazable disponer de instrumentos más potentes de planificación y gestión del desarrollo, para que contribuyan significativamente a que las comunidades y organizaciones locales retomen el control de su desarrollo. Esta necesidad es más evidente ante el inicio de los próximos periodos de gobierno, que tendrán una duración de cuatro años, disponiéndose de un mayor margen de tiempo para adelantar proyectos de desarrollo transformadores.

Con el fin de suministrar insumos para el reenfoque de la planeación territorial en municipios de la “Otra Colombia”,

extensibles en varios aspectos para las demás localidades del país, este documento inicialmente focalizará su atención en las condiciones institucionales y socioeconómicas de una muestra de municipios con mayores dificultades de gobernabilidad, con el fin de establecer sus restricciones y potencialidades para adelantar la elaboración e implementación de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial. A continuación se examinará el modelo de planeación derivado de la Ley 152 de 1994, resaltando sus debilidades y planteando los enfoques de planeación requeridos, para que esta herramienta se convierta en un recurso potente para la reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento de los potenciales endógenos, movilizándolos a través de un proyecto político de desarrollo con visión de largo plazo, como condición indispensable para que las comunidades locales se conviertan en gestoras de su propio desarrollo. Finalmente, se presentará una propuesta de ajuste al proceso de planeación local, contemplando el ciclo de la planeación establecido por la norma y precisando algunas reformas legales y requerimientos de sistemas de apoyo a la planeación participativa.

1. LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS PREVALECIENTES EN LOS MUNICIPIOS DE LA “OTRA COLOMBIA”

Con el fin de contar con un perfil de re-

ferencia sobre las condiciones de desarrollo de los municipios de la “Otra Colombia” en diciembre de 2002 se realizó una encuesta¹ sobre las características de las administraciones, en 45 municipios, afectados por cultivos ilícitos y con presencia de grupos armados, de los departamentos de Cauca, Nariño, Huila, Caquetá y Antioquia. Complementariamente se analizaron datos secundarios de contexto, y se encontraron las siguientes características:

La mayoría de municipios estudiados (80%) posee una superficie entre 200 y 700 kilómetros cuadrados y se ubican en un rango de población entre 6.700 y 50.000 habitantes, con una mediana de 16.000 habitantes. Las dos terceras partes poseen menos de 5.000 habitantes en la cabecera, alcanzando en media 2.770 habitantes; el 80% de la población reside en zonas rurales. La distancia media a la capital de sus respectivos departamentos oscila entre 50 y 100 kilómetros, con vías en mal estado y con dificultades de acceso.

Con respecto a la base económica se observa que estos municipios dependen mayoritariamente de productos agropecuarios de subsistencia, pequeña minería y ganadería, alternando o tendiendo a ser remplazados en varios casos por cultivos ilícitos (coca, amapola).

Las condiciones sociales son precarias.

Estos municipios tienen un elevado grado de pobreza que oscila entre un 33% y 80% (30% más elevado que el promedio nacional); una tercera parte de la población vive en condiciones de miseria, y el analfabetismo es cercano al promedio nacional rural (18%).

La mayoría de los municipios ha sido objeto de ataques de la guerrilla, con destrucción de sus sedes administrativas, y en la tercera parte de éstos se ha asesinado un alcalde o un concejal. Los alcaldes y parte de sus administraciones están amenazados y algunos despachan desde la capital de su departamento. Todos tienen cultivos ilícitos y en la mayoría de ellos hacen presencia grupos armados ilegales.

Por otra parte, se efectuaron unas encuestas de percepción de los líderes locales representativos de los principales sectores de actividad de los municipios, calificando, con una escala de 1 a 5 (donde 1 es la nota más baja) las características de la localidad respecto a la participación ciudadana, la gestión municipal, la planeación, los servicios públicos, la capacidad de gerencia, la gestión administrativa, la información pública, el impacto de las inversiones en infraestructura social y la transparencia municipal.

Con respecto a la disponibilidad de los instrumentos de planificación todos los municipios estudiados tienen planes de

1. Encuesta denominada Línea de Base, realizada a representantes de las principales organizaciones formales existentes, y comprende alcaldes, funcionarios públicos, líderes sociales, de ONG, profesorado, representantes de la Iglesia, entre otros.

Síntesis de las líneas de base municipales

| TÓPICO | NOTA | COMENTARIO |
|--|--|--|
| PLANEACIÓN: Participación en formulación del Plan. Conocimiento Plan de Desarrollo y POT. Cumplimiento metas del Plan Capacidad de formulación, seguimiento, evaluación Plan. | 2.6 3.0 2.4 2.9 2.3 | Aunque la participación en la formulación del Plan pasa raspando, son evidentes las deficiencias con respecto a la “devolución de la información y del Plan” a los representantes de la comunidad. No se socializa el Plan aprobado. Además, se indica que no se crea capacidad local para continuar con el proceso de planificación, reflejando que los planes han sido resultado de consultorías externas o trabajos técnicos que no se preocupan por capacitar y crear habilidades para la implementación y evaluación del Plan. |
| PARTICIPACIÓN: Participación ciudadana Conocimiento de mecanismos de participación. Actitud proactiva hacia la participación. Práctica participativa. | 2.5 2.2 2.8 2.5 | Las dos perspectivas de la participación: desde la capacidad y disponibilidad de participar proactivamente, y la oferta de espacios de participación de la administración local son reprobadas. Esto indica la necesidad de actuar en los dos sentidos para que se logre una adecuada planeación participativa: capacitando, difundiendo información y creando un ambiente favorable para que las organizaciones locales se vinculen al proceso de planeación. |
| Apertura a la participación Acceso a la información sobre contratos. Disponibilidad de información sobre gestión (transparencia). Participación ciudadana en formulación presupuesto. | 2.2 1.8 2.5 2.0 | De igual forma, desde la oferta de participación, es necesario cambiar la actitud de muchos gobernantes locales que no están abiertos a compartir la gestión y no valoran la importancia de vincular otros sectores en la tarea de gobierno. Así, no promueven la creación y fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación, y evitan o restringen el acceso a la información, que por principio debe ser de conocimiento público. |
| EFICIENCIA Y CREDIBILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN Confianza y credibilidad en la gestión. Cobertura y calidad de servicios. Capacidad gerencial empresas servicios. Gestión financiera. Impacto infraestructura social. | 2.4 2.7 2.6 2.4 2.2 3.1 | La calificación con bajo desempeño de las administraciones locales crea una imagen de subutilización de los recursos e ineficiencia en su asignación. Esta situación, junto con las barreras a la planeación participativa y la falta de transparencia, forman un cuadro de capacidad de gobierno muy limitado que debería ser objeto de políticas públicas para crear condiciones que propicien la gobernabilidad territorial. |

desarrollo y las dos terceras partes poseen planes de ordenamiento territorial. En la mitad se han constituido los consejos territoriales de planeación y existen consejos de desarrollo rural. El ejercicio de la planeación participativa en la realidad se restringe a los momentos de la consulta del Plan, donde se han creado los consejos territoriales de planeación.

En general, el balance de las calificaciones sobre las condiciones económicas, sociales, institucionales, de credibilidad en la administración, de capacidad de gerencia y de planeación, raja a la mayoría de los municipios y refleja la carencia de condiciones para apropiarse del control de su desarrollo. Institucionalidad débil, poca participación comunitaria y transparencia son factores que impiden la creación de confianza, asociatividad y la movilización para autogestionarse y superar los problemas críticos del municipio. En la precariedad de las instituciones locales radica parte de la dificultad para recuperar la gobernabilidad, una comunidad no informada, que no participa efectivamente en la planeación y asignación de las inversiones y que es consciente de los problemas de ineficiencia y malos manejos de los recursos, termina no creyendo en sus instituciones, no se compromete con el desarrollo de su territorio y, por lo tanto, no está dispuesta a respaldar a sus gobernantes.

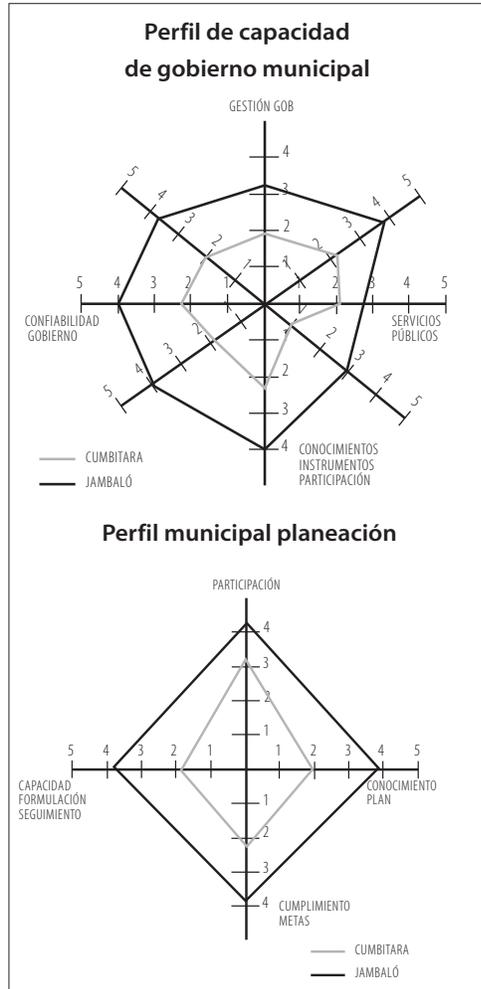
La capacidad institucional de los municipios de la muestra estudiada es disímil, sin embargo, la mayoría fueron

reprobados en la percepción de su desempeño administrativo y de planificación. No obstante, se destaca el contraste existente entre los municipios con población mayoritariamente indígena respecto a sus posibilidades de resistir la intromisión de fuerzas externas ilegales en su territorio, como en el caso de Jambaló que ha logrado el respeto por su proyecto de desarrollo. En los gráficos siguientes se puede apreciar que Jambaló posee notas aprobatorias en la mayoría de atributos que hacen parte de los capitales para el desarrollo local; y contrasta con la reprobación generalizada de un municipio como Cumbitara que muestra gran fragilidad institucional.

La fortaleza institucional y de la cultura indígena son un ejemplo interesante de examinar para aprender y adaptarlos a los sistemas de gobierno modernos. Con respecto a la planeación participativa es notable la diferencia de la calificación dada al plan de vida indígena y al plan de desarrollo de Cumbitara (2.0 y 3.8 respectivamente), indicando la gran socialización y compromiso que adquiere la comunidad de Jambaló con su proyecto de vida compartido.

2. LA PLANEACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE LA “OTRA COLOMBIA”

Además de las encuestas, cuyos resultados se reseñaron anteriormente, se realizaron cuatro conversatorios regionales y uno



nacional² con el fin de obtener las percepciones y juicios calificados de estudiosos del tema de la planificación y de representantes de instituciones nacionales y de las entidades territoriales sobre las condiciones de la planificación en los municipios de la “Otra Colombia”. En los

conversatorios regionales efectuados en Pasto (municipios de Nariño), Neiva (municipios del Huila, Caquetá y Putumayo), y Popayán y Cali (convocando comunidades indígenas y afrocolombianas), se destacan la preocupación por la poca utilidad de los planes de desarrollo y un creciente interés por los planes de Ordenamiento Territorial, reconociendo además la importancia de la planeación estratégica como instrumento con mayor potencial para promover procesos de desarrollo más efectivos. Se señaló, además, la necesidad de contar con herramientas para promover el desarrollo endógeno y se destacó la importancia de la asociación de esfuerzos entre municipios.

Por su parte, las comunidades indígenas reivindicaron su fortaleza cultural, y su identidad con el territorio, llamando la atención sobre las dificultades para evitar la intervención de agentes externos a su resguardo ante el avance de las economías extractivas, la imposición de megaproyectos, y el impacto de los cultivos ilícitos y del conflicto armado que afectan su cultura e identidad, expulsan la población, y vulneran o destruyen su hábitat.

A su vez el conversatorio realizado en Bogotá, con la participación de representantes de entidades nacionales y territoriales vinculadas al tema de la planificación en municipios menores, llegó a las siguientes conclusiones:

2. El Conversatorio Nacional se realizó en febrero de 2003 y los regionales en diciembre de 2002.

1. Existe un problema de uniformidad en las disposiciones e instrumentos de planificación y gestión, que desconocen la diversidad regional y heterogeneidad cultural, y de carencia de programas de apoyo apropiados para fortalecer la capacidad de planeación y gestión local.
2. La falta de rigor técnico en la formulación y ejecución de los planes y la práctica de acomodar la destinación de los recursos sin atender la planeación, llevan a que los presupuestos tiendan a asignarse por medio de partidas globales, para facilitar su uso en cualquier acción y en cualquier momento.
3. Se destacó, entre las intervenciones de los participantes, el enfoque de planificación estratégica del municipio de Supía, Caldas, mostrando que desde el programa de gobierno se propuso avanzar hacia una sociedad más productiva y equitativa, y ese propósito guió el diseño del plan y ha estado presidiendo la gestión del municipio en general. Desde el primer momento los mensajes del alcalde de Supía se dirigieron a cambiar la mentalidad de la comunidad inculcándole la autorresponsabilidad, y la asociatividad para contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas y al desarrollo económico, haciendo conciencia de que la responsabilidad por el desempeño del municipio no es sólo del gobernante. Para promover el desarrollo económico se ha creado una Agencia de Desarrollo Local y un fondo para fo-

mentar la inversión empresarial (Fondo Rotatorio Agropecuario); se promovió la Asociación de Municipios de La Felisa, se están realizando presupuestos participativos y contratos plan, y se está avanzando en el proceso de apropiación del Plan, teniendo en común una visión compartida de desarrollo, inspirada en el liderazgo del alcalde y apoyada en la capacidad de gestión de su equipo de gobierno.

4. Por otro lado, el alcalde de Toribío, mostró cómo ha logrado controlar la presencia de cultivos ilícitos y exigido que el municipio sea mantenido por fuera de las incursiones de los grupos armados ilegales, gracias a la fortaleza de la organización indígena, de su cultura e identidad territorial, junto con la transparencia y participación comunitaria que ha promovido el mandato local.

3. EL MODELO DE PLANEACIÓN VIGENTE EN EL PAÍS

La Ley 152 de 1994 establece los procedimientos, principios y requerimientos para la adopción legal de los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales. El proceso de planeación municipal se inicia con cada nueva administración a partir de los programas de gobierno, como condición para la inscripción de la candidatura. Una vez electo, el gobernante realiza el empalme con la administración saliente durante los dos meses previos a

su posesión. A su vez, la formulación del plan se lleva a cabo en los dos primeros meses de cada administración, y se presenta, a continuación, a consulta del respectivo Consejo Territorial de Planeación, quien hace sus observaciones y recomendaciones, y establece la coherencia del Plan con el programa de gobierno. Cumplidos los anteriores procedimientos, el Plan se coloca a consideración del Concejo Municipal, al transcurrir los cuatro primeros meses del respectivo periodo gubernamental, y se procede a su debate y aprobación a más tardar en el mes siguiente. Una vez cumplido este ciclo de cinco meses se elabora el plan plurianual de inversiones y los planes de acción de las entidades sectoriales, son aprobados por el Consejo de Gobierno y se convierten en la “carta de navegación” durante la gestión del periodo de gobierno.

El proceso reseñado indica unas secuencias lógicas entre la concepción del programa de gobierno, la transición hacia la nueva administración, y la formulación y adopción del plan, con lo cual se establecen unos objetivos, metas y programas de inversión, que en principio garantizan la asignación y el uso eficiente de los recursos. Sin embargo, es notable una gran distancia entre lo que se planifica al inicio de cada administración y los logros de la ejecución al terminar los tres años de gobierno. En muchos casos los planes elaborados sólo se convierten en un documento para cumplir un requisito legal; en la práctica las acciones e in-

versiones públicas terminan separándose del libreto inicial, porque éste consagra más una intencionalidad de obras, sin suficiente estudio sobre la viabilidad financiera, política e institucional, y con muy pocos instrumentos de gestión para construirle tal viabilidad. Aunque hay garantía de un flujo de recursos de transferencias que, por lo general, constituyen, en los municipios menores, más del 80% de los recursos de inversión, las obras que se realizan en la práctica terminan siendo resultado más del vaivén de acciones que tratan de responder a urgencias e intereses sectoriales, sin dirigirse a proyectos ni procesos que actúen sobre asuntos estratégicos para el desarrollo del municipio.

El plan de desarrollo ha terminado por ser más un rito de programación de inversiones que un instrumento potente para mejorar la administración y la gestión local. Su diseño formal y procedimental es coherente y sigue los pasos lógicos de una planificación normativa, pero pierde potencia al tener en cuenta el proceso de planificación que lo precede. Hay poco rigor en la preparación de los programas de gobierno, la formulación del plan en muchos casos se limita a establecer una relación simple entre problemas o déficits, proyectos y distribución de inversiones para atender la mayoría de requerimientos de inversión, reflejando muy poco esfuerzo por identificar participativamente los aspectos clave para el desarrollo del municipio y concentrar de manera más selectiva su

acción administrativa, denotando la falta de estrategia.

Con respecto a la forma como las autoridades e instancias del sistema de planeación municipal adelantan sus funciones, también se encuentran deficiencias: hay poco liderazgo y visión estratégica de los alcaldes, la coordinación técnica de la oficina de planeación es limitada, la articulación con las otras dependencias municipales es pobre y la consulta al consejo territorial de planeación es más de tipo protocolario. El Concejo, como cuerpo colegiado, debate y aprueba el plan más en función de los compromisos específicos de cada concejal con sus electores que con una mirada más integral de los intereses mayoritarios para el desarrollo local. Finalmente, el plan es adoptado sin un plan de gestión, seguimiento y evaluación. Es decir, en síntesis es un proceso que trata de cumplir los pasos legales establecidos por la Ley 152 de 1994, pero que deja muy poco acervo como proceso y movilización de los diversos actores locales en función de un cambio con perspectiva de largo plazo. De manera que cada tres años las nuevas administraciones, por lo general, reinician desde cero y vuelven a realizar el rito mecánicamente.

4. LA DEFINICIÓN Y GESTIÓN DE LAS ESTRATEGIAS: ESLABÓN MÁS DÉBIL DEL PROCESO DE PLANEACIÓN

En la práctica los planes establecen objetivos, metas en algunos casos, los correspondientes presupuestos, pero quienes los elaboran se olvidan de las estrategias o éstas se conciben de manera inapropiada. Las estrategias, o el momento del diseño estratégico de los planes, ha sido una de las mayores debilidades del proceso de planeación y en este componente radica la posibilidad de que el “deber ser” o “querer ser” que se plantea en los planes pueda ser realidad³. Para el diseño estratégico es necesario advertir el grado de factibilidad de que se den ciertas condiciones financieras, institucionales y políticas, que permitan alcanzar determinados objetivos, sobre la base de un análisis situacional (actitudes, intereses, compromiso, capacidad) de las autoridades e instancias del sistema de planeación y otros actores interesados, teniendo presente el ambiente interno y externo que existe para desarrollar sus atribuciones.

Los objetivos o metas programadas no suceden sólo porque el “plan libro”, o la norma que lo respalda lo dice en un primer momento, el de la formulación del

3. El concepto de estrategia es diverso; aplicado a los planes de desarrollo se entiende como los cursos de acción, concebidos en forma participativa, conscientemente determinados y transformados en las maneras de operar de los agentes e instituciones del Sistema de Planeación (alcalde, Secretaría de Planeación, Consejo de Gobierno; Consejo Territorial de Planeación y Concejo), para abordar situaciones cambiantes en función de unos objetivos determinados, por lo cual la estrategia también es una pauta de acción para crear condiciones favorables, concertar y negociar para alcanzar determinadas metas.

plan. En ese primer momento de la planificación no se pueden prever todas las circunstancias de mediano y largo plazo para la ejecución de las acciones conducentes al logro de los objetivos. Generalmente surgen factores imprevistos que se constituyen en restricciones u oportunidades para cumplir lo diseñado: reducción drástica en el flujo de ingresos, necesidad de ajustes fiscales, impactos de políticas macroeconómicas incontrolables, impactos externos derivados de la globalización como irrupción de productos, o nuevas tecnologías que tornan no competitivos los productos tradicionales de los municipios, surgimiento de recursos extraordinarios provenientes de bonanzas legales o ilegales, conflicto armado, economías ilícitas, pérdida de gobernabilidad y, en general, una serie de cambios continuos que la planificación normativa no prevé. Estas circunstancias o condiciones inciertas, en las cuales se dará la implementación de las acciones exigen que el componente estratégico del plan sea muy bien concebido para que se logre construirle flexibilidad y viabilidad.

Además de la falta de estrategias potentes para ajustar el plan oportunamente y de los inevitables cambios en los contextos municipales, en muchos casos la concepción del plan se ha hecho separando su formulación del compromiso de los agentes responsables de llevar adelante sus

procesos de desarrollo, por lo cual se proponen unas acciones y unos esquemas de planeación que pocas veces consultan las realidades locales, especialmente con respecto a sus capacidades técnicas, políticas e institucionales: se trata de un pensamiento distanciado de la acción, estrategias distantes de la operación, y los planificadores ajenos a los tomadores de decisión. Este distanciamiento es mayor cuando se recurre a consultores o asesores externos que formulan “su plan” sin preocuparse por la institucionalización y por la creación de condiciones locales propias para llevarlo adelante⁴.

Estamos ante una serie de falacias de la planificación normativa que es importante reconocer para lograr transformarla en una herramienta potente para orientar e intervenir en los factores de desarrollo. Éstas falacias son: la predeterminación, el distanciamiento y la formalización. La predeterminación es la pretensión de programar la acción pública en función de un solo futuro, por lo general, el inercial. Se asume que el contexto para la formulación de objetivos y las estrategias es estable, o al menos el proceso y sus consecuencias son predecibles; sin embargo, en realidad, se está planificando en condiciones de incertidumbre y de muy baja gobernabilidad. El distanciamiento presupone que es válido separar el proceso de formulación del plan

4. Los resultados de la Encuesta de Línea de Base muestran que la creación de capacidades para la implementación y seguimiento de los planes fue calificada con 2.3 (ARD Colombia. *Informes de análisis de Líneas de Base*. Diciembre 2002).

de los intereses y la capacidad de los tomadores de decisión. Estos últimos transmiten puntualmente sus intereses y los planificadores los interpretan, ante lo cual se separan el diseño de las estrategias de quienes hacen las operaciones, y la planificación de la ejecución. La formalización o institucionalización del plan, por otra parte, se realiza bajo el supuesto de que la complejidad del desarrollo local, su entorno de incertidumbre y constante cambio, sólo se puede orientar con instrumentos de administración de la inversión, ejecución de obras y controles, que se legalizan en un momento dado y luego, por fuerza de ley, deben producir unos resultados programados rígidamente.

En conclusión, se observa una gran distancia entre la evolución real de las condiciones para el desarrollo local, las expectativas de los actores y la planificación con que se pretende intervenir en los complejos factores de desarrollo; expresada en una programación y ejecución dispersa de obras y de recursos financieros, a través de una administración jerárquica y piramidal, que no activa de manera integral los diversos factores que deberían concurrir hacia el desarrollo local.

5. ¿QUÉ ES LO QUE HAY QUE GESTIONAR PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL?

Para adecuar el tipo de planeación a la naturaleza del municipio y no aplicar la norma mecánicamente sobre la realidad,

es necesario detenerse por un momento a repensar qué es lo que en realidad se pretende planificar y gestionar. Quizá una de las debilidades de la forma como se aborda la planificación actual es identificar, sin rigor, los problemas del desarrollo territorial y proceder mecánicamente a la definición de obras y de algunas acciones institucionales, asumiendo una actitud demasiado simple para entender y actuar sobre la compleja organización del territorio municipal. Es a partir de la comprensión del significado del territorio, o más bien del municipio como organización territorial, de sus componentes y su rol en el desarrollo local y regional como se puede percibir la mejor manera de reenfocar la planificación.

El territorio municipal, como sujeto del desarrollo, está constituido por una serie de elementos interdependientes y variables (orografía, hidrografía, ecosistemas, asentamientos poblacionales y de actividades económicas, infraestructuras, vías, equipamientos, instituciones públicas, organizaciones privadas, comunitarias, etc.) de tipo natural en diverso grado de modificación y de intervención, artificiales, construidos por el hombre, móviles, estacionales, temporales en diverso grado; cuya conformación depende del modelo de producción y del grado de organización sociopolítica y cultural que caracteriza cada territorio. El reto de las autoridades e instancias del sistema de planeación, lideradas por los alcaldes, es comprender la organización de su territorio, como sistema, y orientar de manera armónica las in-

terrelaciones y el crecimiento del conjunto de los anteriores elementos y para eso debe administrar y *gestionar* el desarrollo local.

Ante tal desafío lo que se observa en los gobiernos locales son acciones dispersas para atender las demandas ciudadanas que se han acumulado a lo largo del tiempo, especialmente en términos de servicios, infraestructuras y equipamientos. Los estilos de administración municipal que aún predominan se concentran en el manejo de factores (financieros y en la realización de obras principalmente), limitándose a ejercer un control burocrático sobre procedimientos para que todo siga funcionando igual; su objetivo ha sido la preservación de la administración por sí y para sí misma. En contraste, la gestión del desarrollo se caracteriza por realizarse en función de objetivos y de una serie de políticas y acciones (entre ellas las administrativas), para alcanzar unos propósitos de cambio y mejoramiento creciente. Esto último se considera que es una de las grandes deficiencias de la planificación local: se planifica más para administrar unos recursos escasos y para controlar el déficit fiscal, que para gestionar el desarrollo territorial.

En los estudios sobre municipios y regiones que han logrado insertarse con éxito en los nuevos procesos de desarrollo⁵, desde la perspectiva del desarrollo endógeno, se reconoce que cuando sus territorios se comprenden, y gestionan como un

organismo dinámico, como sujetos del desarrollo, y no sólo como el campo de operaciones de intereses económicos y políticos externos; activando, a través de sus propios agentes y organizaciones, los capitales para el desarrollo territorial (organización social, conocimiento, capital social, incorporación y creación de innovaciones, aprovechamiento del conocimiento tácito y ancestral), se tendrá capacidad para autogestionarse y ubicarse competitivamente en contextos abiertos a la interdependencia. Por lo tanto, lo que realmente debería ser sujeto de gestión no son directamente los componentes físicos del territorio (naturales, construidos) sino las relaciones de la sociedad con su entorno, expresada en la forma como los nuevos capitales para el desarrollo armonizan la mencionada relación en función de unos objetivos de desarrollo.

Para *planificar esa gestión* que se requiere, es importante tener presente que los territorios cambian lenta y desorganizadamente, y si se compara ese cambio con los tiempos políticos y de la administración, en los que predomina lo coyuntural y el inmediatismo, se evidencia la incompatibilidad de las lógicas que puedan unir la gestión del territorio y su lento ajuste, para producir transformaciones que sólo son posibles acumulando e integrando las actuaciones en el corto y mediano plazo, en función de propósitos o

5. Camargo Iglioni, Danilo, *Os Distritos Industriais Europeus: Lições da Terceira Itália. Economia dos Clusters Industriais e Desenvolvimento*, Editora IGL, Sao Palo, 2001.

visiones de largo plazo. ¿Qué hacer para que los responsables de los tiempos políticos se convenzan de que no tienen que cambiar totalmente sus objetivos de gestión cada vez que inicia un nuevo período de gobierno, sino que es más conveniente construir sobre lo que ya otros vienen cimentando?

6. HACIA EL RESCATE DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Planificar, en medio de la ingobernabilidad, para intervenir los factores de desarrollo económico, social, político e institucional que están en la base de las problemáticas particulares de cada territorio, logrando que los actores y organizaciones locales, en concurrencia con la nación, retomen las riendas del desarrollo, es el principal reto de la renovación de la planificación.

El interrogante central que se plantea es el siguiente: ¿qué tipo de planeación se requiere para recuperar la gobernabilidad, de manera que se logre la transición de reglas de juego paraestatales hacia las reglas de un Estado comunitario renovado? Esto implica que el tipo de planificación debe conducir a la definición de unas estrategias, unos programas y proyectos que garanticen, entre otros aspectos, la construcción de capital social, la recuperación de la confianza, el fortalecimiento cultural e institu-

cional y el desarrollo económico local y, en general, un desarrollo humano sustentable.

Los individuos y las organizaciones sociales que a pesar de las dificultades de gobernabilidad se arraigan en los municipios de la “Otra Colombia”, tienen debilitado su tejido social, están fragmentados por la situación de conflicto, desesperanzados por la debilidad institucional, temerosos y muchas veces amenazados. La expectativa de unirse alrededor de procesos de desarrollo que les garanticen una estabilidad social y económica seguramente es elevada y un proceso de planificación que se dirija a la recuperación de los lazos de identidad territorial, a la elevación de la autoestima y construcción de identidad, a la generación de confianza y asociativismo para emprender proyectos de desarrollo económico, ofrece una contribución fundamental para retomar la gobernabilidad.

Un plan que pretenda realmente elevar el bienestar de los grupos marginados, que supere las estructuras de dominación de determinados agentes externos a sus intereses, no puede dejar en segundo término la organización comunitaria como fuerza social que se apersona de su desarrollo, y este propósito debería contar con metas y estrategias específicas dentro del plan. Orlando Fals Borda⁶, al plantear una guía para la reconstrucción de la gobernabilidad local, destaca el “poder primigenio

6. Fals Borda, Orlando, *Acción y espacio. Autonomías en la nueva república*, Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional, enero de 2000.

del sector civil” y recomienda articularlo: se necesita reconocer, articular y hacer respetar la organización propia o autónoma de la sociedad civil, que se expresa en movimientos sociales y en espacios vitales mínimos. Se trata del pueblo productivo directo en sus respectivos contornos.

Como lo indica Prats, “Una estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad exige el surgimiento de liderazgos políticos, económicos y sociales, capaces de articular una visión, traducible en una agenda o política, apoyada por una coalición suficientemente amplia, fuerte y duradera como para articular y resolver adecuadamente la suma de tensiones que se producirán al querer enfrentar los retos y oportunidades representados por el nuevo modelo de desarrollo. Éste significa reglas del juego nuevas para lo político, lo económico y lo social, y no se asegura con meros cambios en la maquinaria del Estado”⁷.

Para que la planeación se convierta en una herramienta de autodesarrollo, ésta se debe concebir no sólo como un medio para administrar unos escasos recursos transferidos desde el centro, sino que es necesario replantearla como un instrumento para aprovechar los recursos locales disponibles, comenzando por crear nuevos capitales sociales, institucionales, de conocimiento y políticos, activando los potenciales de desarrollo territorial endó-

geno que poseen todos los municipios.

La capacidad de que una sociedad lidere y conduzca su propio desarrollo, sujetándolo a la movilización de factores productivos disponibles en su área y a su potencial interno, expresa el denominado desarrollo endógeno. Este tipo de desarrollo tiene dos dimensiones: la económica y la sociocultural. En la primera, las organizaciones económicas locales utilizan su capacidad para aprovechar de la manera más eficiente posible sus factores de producción. La segunda, la sociocultural, pone en acción los valores y las instituciones locales como activadores del autodesarrollo⁸.

7. EL REENFOQUE DE LA PLANEACIÓN: PLANEACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL BASE DEL PLAN DE DESARROLLO

Con el fin de identificar los ajustes al “modelo” de planificación territorial vigente, se asume que la planificación es una capacidad común a diversos actores sociales que de diferentes formas persiguen intereses, en muchos casos conflictivos. En tal sentido, además de ser una técnica analítica y de previsión, la planificación es un instrumento para gobernar que se aplica siempre en situación de poderes compartidos, donde la acción y los juicios estratégi-

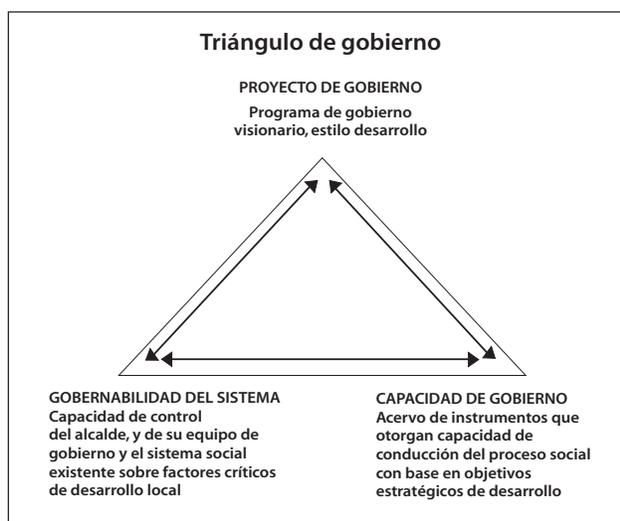
7. Prats, Joan, *Gobernabilidad y reforma del Estado: un nuevo Estado para un nuevo modelo de desarrollo*.

8. Vázquez Barquero, Antonio, *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*, Madrid, Ed. Pirámide, 1998.

cos son los que definen quién controla las situaciones. En ese contexto la planificación se asemeja más a un juego y el plan a un tipo de apuesta, que debe estar bien fundamentado para que prevalezca.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad se entiende que un sistema administrativo y político local está dotado de capacidad gubernativa si⁹: i) es capaz de identificar y consensuar los problemas críticos de su sociedad y de formular participativamente políticas y planes públicos potentes para ofrecer soluciones y (ii) si tiene condiciones para implementar las políticas y planes formulados, movilizandolos sus potenciales endógenos y los medios y recursos políticos y financieros necesarios.

Gobernar implica articular un proyecto de gobierno con la capacidad de gobierno y gobernabilidad. En tal perspectiva cobra especial importancia la planificación como instrumento clave para fortalecer el triángulo de gobierno¹⁰. Para que los municipios en general, y en particular los de la “Otra Colombia”, alcancen real capacidad de conducción política requieren combinar un proyecto político de desarrollo (Programa de Gobierno) con estrategias que les permitan cristalizar tal proyecto, teniendo en cuenta las difíciles condiciones de gobernabilidad que los rodean. Para tal fin es necesario forjar una alta capacidad de gobierno, consistente en dotarse de instrumentos, recursos y mé-



9. De Castro Santos, María Helena, *Governabilidade e Governança*, XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS. Caxambu, Minas Gerais, Brasil, 22-26 de noviembre de 1996.

10. Matus, Carlos, *Política, planificación y gobierno*. Fundación ALTADIR, 1990.

todos que permitan implementar el proyecto de gobierno; una de las herramientas más potentes para tal fin es la planificación participativa.

El proyecto de gobierno se gesta desde la preparación del Programa de Gobierno que debería dar direccionalidad y proponer los grandes retos y alternativas de desarrollo para la entidad territorial. Lo corriente es observar que los programas de gobierno sólo se valoran como exigencia legal para inscribir la candidatura, por lo cual su elaboración se resuelve sin mayor esfuerzo, con unas propuestas no estructuradas, teniendo en mente que el elector no ha adquirido sentido crítico para exigir propuestas de cambio viables.

Desde el punto de vista de la capacidad de gobierno se requiere pasar del concepto de administración al de gestión del desarrollo, lo que implica para la autoridad local una modificación de sus roles y atribuciones, tendientes a dotarla de niveles mayores de autonomía, independencia financiera y discrecionalidad en la toma de decisiones, permitiéndole así asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local, transformando radicalmente las concepciones de administración basada solamente en la asignación de los recursos financieros disponibles, en el control de la ocupación del espacio y en la provisión de servicios básicos. La gestión municipal presupone una institucionalidad particular, en la que el gobierno local sea ejercido por autoridades emprendedoras, competentes y moti-

vadas, abiertas a la participación, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de desarrollo local que sea apropiado y ajustado a sus características y necesidades.

Es urgente pasar del paradigma de proveedores de servicios y ejecutores de obras de infraestructura, hacia otro que, retomando la importancia de las obras y acciones de habilitación del territorio, otorga especial importancia a la gestión y administración de dichos productos, en función de objetivos integrales de desarrollo concebidos con visión de largo plazo.

El triángulo de gobierno se completa con el grado de gobernabilidad del sistema (municipal) el cual es relativo a los actores con poder en el territorio, a los intereses de dichos actores, y a la capacidad del proyecto de gobierno y a los instrumentos y habilidades que posea el gobernante y su equipo para cooptar dichos poderes. Mientras más variables decisivas se controlen, mayor será la libertad de acción y la capacidad para producir cambios. Con tal propósito, es necesario distinguir entre agentes, intereses y posiciones en las estructuras de poder, ya que esta comprensión permitirá definir unas estrategias político - institucionales, siendo conscientes del contexto del conflicto, orientadas a reconstruir el tejido social y a generar procesos políticos, contratos sociales y estrategias a partir de proyectos socioeconómicos, que posibiliten retomar la gobernabilidad territorial de manera sustentable.

En ese sentido la elaboración del plan se constituye en una oportunidad para viabilizar el programa de gobierno, diseñando un proceso que tenga entre sus prioridades la construcción de capital social y el fortalecimiento de las capacidades de desarrollo endógeno, convirtiéndose así en un instrumento para crear gobernabilidad.

Con el anterior fin, es preciso cambiar el enfoque tradicional de la planeación normativa hacia el concepto del plan de desarrollo como un proceso para identificar colectivamente los factores fundamentales del desarrollo local, que inciden en la pérdida de gobernabilidad y para acordar acciones estratégicas, con perspectiva de largo plazo, que permitan retomar localmente el control del desarrollo a través de nuevos contratos sociales.

En el anterior contexto puede percibirse el contraste entre la planificación normativa generalmente orientada por objetivos, y la planificación estratégica guiada por visiones de desarrollo e inspirada por un programa de gobierno que contenga elementos de un proyecto político. En el primer caso se identifican problemas, se jerarquizan y a partir de ellos se definen los objetivos y las acciones correspondientes. En la planificación por visión de futuro se trata de prever o anti-

cipar escenarios a largo plazo, más de cinco años, a partir de un análisis del contexto, de los actores, potencialidades, tendencias, opciones de futuro; que luego convergen hacia un escenario compartido, que da las bases para las líneas estratégicas y el plan¹¹. En la práctica no se trata de remplazar aquel tipo de planificación sino de complementar la planeación normativa con la planificación estratégica.

Los planes ceñidos únicamente a definir objetivos y acciones tienen algún sentido en territorios con aceptables niveles de desarrollo, estabilidad en su desenvolvimiento y para algunos aspectos sectoriales controlables. Los planes con visiones estratégicas de futuro permiten abordar situaciones de territorios en formación, sujetos a tensiones e incertidumbre, que requieren explorar opciones de futuro y buscar la convergencia de intereses alrededor de unos propósitos compartidos a largo plazo, que posibiliten superar el conflicto. Es más fácil alcanzar la convergencia y la concertación de intereses alrededor de objetivos de futuro: los espacios de reflexión que crea la planeación estratégica prospectiva, para concebir y acordar el tipo de sociedad que se desea y es posible forjar en horizontes de 10 ó 20 años, son ampliamente plu-

11. Lo ideal sería contar con una visión compartida de futuro, pero sólo hasta ahora la mayoría de entidades territoriales están interesándose por el tema de la previsión. Sin embargo, la idea es que esto no impide que los planes se piensen en adelante con reflexión y acción prospectiva, comenzando a delinear imaginarios de largo plazo que empiecen a plantear programas y proyectos con visión de largo plazo, es decir, convertir el futuro en la razón de ser del presente. El plan de desarrollo debería ser el inicio de un proceso de planificación estratégica prospectiva que requiere procesos de más largo aliento.

rales y han mostrado que facilitan el encuentro propositivo entre intereses divergentes, permitiendo convergencias que contribuyen a desmontar los factores del conflicto territorial actual.

En síntesis, la planificación estratégica para contribuir a la reconstrucción del tejido social, a la formación de capital social, y a darle sostenibilidad a un proceso de desarrollo de largo plazo debería poseer varias propiedades¹²:

- Integrar la dimensión política y económica del proceso social, distinguiendo las áreas de consenso y de conflicto en el plan.
- Constituirse en un espacio de democratización que refleje realmente los intereses de todos los sectores.
- Constituirse en un ejercicio de descentralización que otorgue libertad a la iniciativa local para identificar problemas y proponer soluciones.
- Llevar la planificación hacia las instancias de gestión y operación pues ellas son la base de la práctica concreta de la planificación.
- Articular permanentemente la planificación de las situaciones de coyuntura con las situaciones perspectivas a mediano y largo plazo.
- Disponer de un plan de corto y largo alcance de permanente vigencia que

preceda y presida la acción de intervención y producción social.

8. EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN: REQUISITO PARA LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

La participación activa en los procesos de planificación permite que la comunidad se convierta en autogestora de su desarrollo. Vinculándolas a través de debates pedagógicos y ejercicios que faciliten la comprensión de la realidad, más allá de lo cotidiano, las organizaciones de base podrán identificar los asuntos clave para su desarrollo, comprendiendo sus implicaciones y generando propuestas para su solución. La participación conjunta de los habitantes, comités, instituciones gubernamentales y no gubernamentales crea lazos que promueven compromisos sociales que se constituyen en palancas para el cambio. El ejercicio práctico del análisis para el diseño de los planes permite la evaluación calificada de la situación, comprendida integralmente, y crea conciencia sobre las dificultades y oportunidades y las opciones más viables. También facilita la comunicación grupal, crea confianza, pues pone en interacción el papel de cada uno de los actores vinculados con el municipio, y genera responsabilidades mutuas¹³.

La participación se entiende como

12. Matus R., Carlos, *Cómo se practica la planificación estratégica*, Elementos de planificación estratégica. CORDIPLAN.

13. Este enfoque de la planeación participativa es exigente con respecto a la forma de adelantar el proceso, y se destaca como uno de los requisitos la capacidad de los facilitadores (consultores, asesores) de entender

“un proceso social resultado de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”¹⁴. La participación en la planificación es importante porque implica la unión de voluntades para la construcción de consensos, facilita resistir o aprovechar el entorno, y alcanza resultados que benefician el interés general.

El estudio de Velásquez y González destaca la importancia de la planeación participativa indicando que su práctica se ha difundido permitiendo que desempeñe un rol importante en la conducción de procesos económicos y sociales: “la planeación participativa es a la vez proceso y escenario: como proceso comprende una serie de dinámicas sociales y políticas con relación a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre procedimientos, instrumentos y acciones necesarias para alcanzarlos”.

Recordemos que las líneas de base de los municipios estudiados muestra grandes deficiencias en la participación,

tanto desde el punto de vista de la iniciativa ciudadana como de los espacios que legalmente la administración debe propiciar. La participación ciudadana con referencia al conocimiento de los mecanismos que la fomentan, la actitud frente a ésta y la práctica fueron calificadas con 2.5, y la participación en la planificación propiciada por la administración con 2.6. A nivel más general, el mencionado estudio de Velásquez y González, al indagar sobre los apoyos gubernamentales para la participación, concluye que las administraciones municipales no la promueven de manera suficiente (calificación 2.8). Las recomendaciones de los representantes institucionales consultados en los municipios son insistentes en la necesidad de fortalecer la planificación participativa y las organizaciones comunitarias, de otorgar más facultades a los consejos territoriales y de disponer de capacitación e información para lograr una participación más calificada.

“La planeación participativa es un escenario propicio para llevar adelante la intrincada tarea de compartir disensos para construir consensos, de producir unidad de criterio a partir de la diversidad de pareceres. Combina, por tanto, ingredientes técnicos y sociopolíticos. Los primeros son necesarios para construir una lectura

claramente el contexto socioeconómico y cultural donde se actúa, contando con un sociograma de actores y diseñando una estrategia de concertación y negociación de intereses que permita que los diversos actores proactivamente participen en el proceso de planeación.

14. Velásquez, Fabio., y González, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Resumen Ejecutivo, Bogotá, junio de 2003.

del entorno fundamentada en la realidad, es decir, que revele sus reales componentes y sus relaciones en términos de problemas y potencialidades. Los segundos aluden a la dinámica de construcción de acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses y proyectos diversos”¹⁵.

Los procesos sociales que encarnan la participación en la gestión y la planeación han seguido uno de estos tres caminos¹⁶: i) La cooptación por las dinámicas clientelistas o las armadas; ii) la irrelevancia de la acción participativa en esos espacios; participación sin dimensión política carente de capacidad para incidir de manera significativa en las decisiones de las instancias de planeación, y iii) la artificialidad y formalismo, solo para cumplir requisitos.

Los desfases entre la modernización del Estado y la democratización de la vida social, y entre la participación y el conflicto armado, mediados por falta de proyectos políticos, están mostrando la gran vulnerabilidad de las acciones colectivas, los procesos de participación en la planeación y la descentralización¹⁷. “La gran desconexión entre la esfera de la gestión y la esfera de la política está poniendo de presente que sin un catalizador (uno o varios

partidos, frentes políticos, u organizaciones permanentes, con proyectos políticos), que logren articular los diversos fragmentos sociales y les de sentido, orientación y dirección a su quehacer, los esfuerzos de la planeación participativa y de la descentralización pueden seguir librados a lo que de ellos haga el clientelismo postconstitucional o las dinámicas bélicas”¹⁸. Se requiere un tipo de participación más proactiva, es decir dispuesta a promover cambios y a no contentarse con ser espectadora de los acontecimientos.

9. PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO

Finalmente, para completar la revisión de los elementos requeridos para la propuesta del reenfoque de la planificación territorial tradicionalmente practicada, es indispensable tener en cuenta que gran parte de la viabilidad de los planes reside en la disponibilidad de recursos financieros y en su forma de asignación y de ejecución. Para extender la planificación participativa hacia las fases de la asignación de las inversiones y su ejecución y seguimiento es importante lograr la organización por programas y avanzar hacia los presupuestos participativos.

15. Ibid.

16. Uribe H., María Teresa, *Planeación, gobernabilidad y participación*, Universidad de Antioquia, 2000.

17. Una de las recomendaciones recogida en las encuestas realizadas por la ARD con respecto a la participación es la siguiente: “Dada la actual situación de presión de los grupos armados ilegales por procesos organizativos, no es recomendable trabajar este aspecto de manera visible. La sugerencia es apoyar iniciativas de fortalecimiento de la participación ciudadana asociada a procesos institucionales”.

18. Uribe, María Teresa, Op. cit.

Los programas y proyectos estratégicos, alrededor de propósitos de desarrollo territorial, deberían diseñar y asumir su implementación intersectorialmente, posibilitando que su ejecución y gestión no se encasille o aisle por secretarías o entidades concurrentes de otros niveles. Se trata de intervenir integralmente frente a problemas, como el de la baja gobernabilidad, que exigen acciones simultáneas en las áreas de desarrollo socioeconómico, fortalecimiento institucional y seguridad democrática.

Con el liderazgo del gobierno local, y la concurrencia y subsidiariedad de los niveles departamental y nacional, los actores y tomadores de decisión de las diversas entidades que intervienen en el municipio deberían llegar a acuerdos para actuar coordinadamente en función de la visión de desarrollo, de sus líneas estratégicas y sus proyectos prioritarios. Esto implica considerar la situación interna y el contexto externo procurando la articulación de la visión y proyectos de desarrollo con los niveles subregional, departamental y nacional.

Por otra parte, para que la participación atraviese todo el ciclo de la planificación y gestión del desarrollo, es indispensable que también se procuren nuevos espacios de participación en las fases de la asignación de los recursos y de su ejecución y seguimiento. La definición de los presupuestos y la asignación y ejecución de los recursos financieros permiten concretar finalmente la realización de los programas y proyectos. Una de las observaciones recurrentes de los representantes

de las entidades municipales que fueron consultados en la encuesta fue el desconocimiento de los planes luego de su aprobación, la carencia de información sobre las contrataciones y sobre los avances de la gestión, la falta de transparencia, y la mínima participación en las programaciones presupuestales. Si se mantiene este panorama administrativo, los avances que se logren con la participación en la formulación del plan se verían totalmente disminuidos al pasar a la fase de la programación presupuestal y la implementación y seguimiento de los planes sin posibilitar la participación. Lo que se requiere es una estrategia de participación de los diversos sectores de la sociedad en la gestión permanente del desarrollo local. Esta será la forma de recobrar la credibilidad y confianza en las instituciones y de agregar al público la corresponsabilidad ciudadana.

La gobernabilidad local se fortalece al establecer una relación abierta y transparente entre el gobierno y las instancias que se organicen para participar directamente en la programación presupuestal de los recursos, su ejecución y seguimiento, y en general garantizando el acceso de los ciudadanos a las informaciones necesarias y oportunas para la toma de decisiones, y las demás acciones de control y participación requeridas.

Para avanzar en la dirección anterior una alternativa potente es articular la planificación participativa con el presupuesto y el seguimiento y evaluación participativa, de manera que abran es-

pacios de intervención más directa de la comunidad en la selección de las acciones, en su ejecución y monitoreo como instrumento para la rendición de cuentas. El ejercicio de los presupuestos participativos tiene las siguientes características destacables¹⁹: participación abierta de todos los ciudadanos sin ningún estatus especial atribuido a cualquier organización, inclusive las comunitarias; combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; asignación de los recursos basada en la combinación de criterios generales y técnicos, compatibilizando las decisiones y reglas generales establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, atendiendo los límites financieros.

Desde el 2001, se ha observado con interés la experiencia de los presupuestos participativos que han realizado varios municipios de Brasil²⁰, y que están mostrando resultados importantes en las formas de asignar los recursos y de gestionarlos, particularmente transformando las relaciones estado/sociedad y las relaciones de la sociedad civil, indicando un camino para constituir un ámbito público más

democrático e incluyente. Esta experiencia se está adaptando y multiplicando en varios países y en la actualidad en el Departamento de Risaralda se adelanta un proyecto similar, que está presentando destacados resultados²¹.

Los espacios abiertos para la discusión pública del presupuesto surgen como variables políticas con capacidad de fortalecer los lazos entre gobernantes y gobernados, puesto que esos nuevos espacios públicos - no estatales conducen a la potenciación de la gobernabilidad, e inducen a la creación de capital social y la agregación de nuevos actores en la negociación de la acción gubernamental y en el respaldo a los programas de gobierno. El presupuesto participativo incentiva la vinculación de la comunidad en los asuntos colectivos propiciando su organización como sociedad civil y el surgimiento de liderazgos cívicos.

10. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003 - 2006 "HACIA UN ESTADO COMUNITARIO"

Las entidades territoriales y el gobierno nacional son conscientes de las deficien-

19. Souza Santos, Boaventura, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy", en *Politics and Society*, 1998, p. 468.

20. Genro Tarso, *Orcamento Participativo, A experiencia de Porto Alegre*. Sao Pulo, Editora Fundação Perseo, 2002.

21. Gobernación de Risaralda, Secretaría de Planeación Departamental, Programa Mejor Gestión de los Departamentos, 2003.

cias de la planificación tradicional y de sus debilidades institucionales y están avanzando hacia nuevos enfoques de planificación y gestión del desarrollo territorial.

Los problemas de la planificación anotados no son nuevos y los gobernantes de las entidades territoriales, están avanzando junto con el nivel nacional de manera progresiva hacia programas y proyectos de planificación estratégica, de gobernabilidad democrática y evaluación de la gestión pública. El Plan Nacional de Desarrollo contempla en el capítulo de la renovación de la administración pública tres componentes básicos: la adopción de una nueva cultura de gestión de lo público; el fortalecimiento de la participación ciudadana, y el avance de la descentralización y su articulación con el ordenamiento territorial. Se destaca en este último punto que se adelantarán procesos de planificación y gestión estratégica territorial y que se formulará un plan prospectivo nacional de desarrollo territorial, el cual partirá de la concepción ampliamente concertada y participativa de una visión nacional de desarrollo.

Adicionalmente, se establece el programa de fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública, que dirige sus acciones hacia la recuperación de la gobernabilidad territorial, teniendo en cuenta problemas como los observados en los municipios estudiados.

11. PROPUESTAS PARA LA RENOVACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL LOCAL

Es urgente el retorno de la planificación a un lugar protagónico como instrumento efectivo para orientar y promover el desarrollo, su utilización se ha trivializado perdiendo el rigor técnico y político y, por lo tanto, su aporte al mejoramiento de la calidad de vida es muy reducido frente al papel que le corresponde. Para convertir la planeación en una herramienta de autodesarrollo se debe concebir no sólo como un medio para administrar unos escasos recursos transferidos desde el centro, es necesario replantearla como un instrumento para aprovechar los recursos locales disponibles, comenzando por crear nuevos capitales sociales, institucionales, de conocimiento y políticos, activando los potenciales de desarrollo territorial endógeno que poseen todos los municipios.

En particular en los municipios de la “Otra Colombia” que presentan grandes limitaciones en términos de capacidad institucional y de organización social, es imperativo redoblar los esfuerzos para concebir metodologías de planificación y brindar la asistencia técnica necesaria, para que se aprovechen los espacios que se crean con los procedimientos de planeación establecidos por la Ley 152 de 1994 (programa de gobierno, empalme entre administraciones, formulación y aprobación del plan y su ejecución), ajustándo-

los y dándoles el contenido requerido, y con ello se logre actuar sobre los factores básicos para que las propias organizaciones locales adquieran capacidad de gobernabilidad.

Con el fin de que la planificación reasuma su rol, es necesario comenzar por entender cuál es la naturaleza del sujeto que se pretende planificar. La rutina de la planificación y la tendencia hacia su monopolio técnico ha conducido a mecanizar procedimientos (problemas mal procesados - objetivos - proyectos físicos) similares para todo tipo de municipio, asumiendo el territorio homogéneamente, como objeto y no como actor de su propio desarrollo.

Para adecuar el tipo de planeación a la naturaleza del municipio y no aplicar la norma mecánicamente sobre la realidad, es indispensable partir de la comprensión del significado de gobernar un territorio en conflicto, de sus componentes, de los nuevos roles del desarrollo local, de sus contextos de desarrollo interno y externo. El reto de las autoridades e instancias del sistema de planeación, lideradas por los alcaldes, y secundadas por las instancias de planificación es comprender la organización de su territorio como un sistema complejo y orientar, de manera armónica, las interrelaciones y la evolución del conjunto de sus elementos, constituyendo esto en el fin principal de la administración y gestión del desarrollo local.

Cuando los territorios se comprenden y gestionan como un organismo dinámico, como sujetos del desarrollo, y

no sólo como el campo de operaciones de intereses económicos y políticos externos; activando, a través de sus propios agentes y organizaciones, los capitales para el desarrollo territorial (organización social, conocimiento, capital social, incorporación y creación de innovaciones, aprovechamiento del conocimiento tácito y ancestral), se tendrá capacidad para autogestionarse y ubicarse competitivamente en contextos abiertos a la interdependencia. Esto implica cambiar el tradicional paradigma de las administraciones territoriales como proveedores de servicios y ejecutores de obras de infraestructura, y retomar la importancia de las obras y acciones de habilitación del territorio, que otorga especial importancia a la gestión y administración de dichos productos en función de unos objetivos de desarrollo concebidos con visión de largo plazo.

Por otra parte, es también necesario ser conscientes de que la planificación es un instrumento para gobernar y, por lo tanto, al servicio de los gobernantes, que se aplica siempre en situación de poderes compartidos, donde la acción y juicios estratégicos son los que definen quién controla las situaciones. En este sentido, la planificación se constituye en un instrumento clave de la capacidad de gobierno, que viabiliza el programa de gobierno o el proyecto político y busca constituirlo en la estrategia de gobernabilidad.

El principal reto de la renovación de la planificación es ajustar sus métodos y

procesos para planificar en medio de la ingobernabilidad, interviniendo en los factores de desarrollo económico, social, político e institucional que están en la base de las problemáticas particulares de cada territorio, teniendo presentes las dimensiones espacial y temporal del desarrollo, logrando que los actores y organizaciones locales, en concurrencia con la nación, retomen las riendas del desarrollo.

El interrogante central que se plantea es el siguiente: ¿Qué tipo de planeación se requiere para recuperar la gobernabilidad, de manera que se logre la transición de reglas de juego paraestatales hacia las reglas de un Estado comunitario renovado? Esto implica que el tipo de planificación debe conducir a la definición de unas estrategias, unos programas y proyectos que garanticen, entre otros aspectos, la construcción de capital social, el fortalecimiento cultural e institucional y el desarrollo económico local y, en general, un desarrollo humano sustentable.

Con el anterior fin, es preciso cambiar el enfoque tradicional de la planeación normativa hacia el concepto del plan de desarrollo, como un proceso para identificar colectivamente los factores fundamentales del desarrollo local que inciden en la pérdida de gobernabilidad y para acordar acciones estratégicas, con perspectiva de largo plazo, que permitan retomar localmente el control del desarrollo. Esto exige la incorporación de la planeación estratégica en los planes de desarrollo, agregando visiones estratégicas de futuro, construidas co-

lectivamente, para abordar situaciones de territorios en formación, sujetos a tensiones e incertidumbre que requieren explorar futuros alternativos y buscar la convergencia de intereses alrededor de unos propósitos compartidos a largo plazo que posibiliten superar el conflicto.

La planificación estratégica permite emprender un proceso de reflexión y creación de escenarios de desarrollo a largo plazo que facilitan el diálogo y la convergencia de intereses conflictivos alrededor de objetivos hacia un futuro compartido. La idea es que el plan de desarrollo sea un primer escenario para iniciar esa construcción de la visión compartida de manera que se convierta, a través de un proceso de planeación estratégica permanente, en un proyecto de desarrollo territorial, como proyecto político destinado a convocar los actores locales para que adquieran capacidades para valorizar su entorno, para actuar asociadamente, para crear vínculos entre sectores, de manera que se logre generar valor agregado local y, además, establecer alianzas con otros territorios y el resto del mundo.

Esto exige impulsar la planeación participativa para abrir espacios de encuentro de saberes, propicios para llevar adelante la intrincada tarea de compartir disensos para construir consensos, de producir unidad de criterio a partir de la diversidad de pareceres. Para que la participación logre convertir a las organizaciones en protagonistas de su desarrollo es necesario que éstas logren, también,

concebir unos proyectos políticos de desarrollo que se constituyan en catalizadores y articuladores de los diversos fragmentos sociales, dándole sentido, orientación y dirección, y evitando así seguir sumergidos en el clientelismo o bajo la imposición de fuerzas ilegales.

Además, para extender la planificación participativa hacia las fases de la asignación de las inversiones, de su ejecución y seguimiento, es importante lograr la presentación de presupuestos por programas y avanzar hacia los presupuestos participativos.

La gobernabilidad local se fortalece al establecer una relación abierta y transparente entre el gobierno y las instancias que se organicen, para participar directamente en la programación presupuestal de los recursos, su ejecución y seguimiento y, en general, garantizando el acceso a los ciudadanos a las informaciones necesarias y oportunas para la toma de decisiones y las demás acciones de control y participación requeridas.

Para aplicar los anteriores criterios que deberían guiar el reenfoque de la planificación territorial, a continuación se presenta una propuesta de ajuste en los elementos constitutivos de las diversas fases del ciclo de la planificación establecido por la Ley 152 de 1994.

11.1. Propuestas generales:

A lo largo del documento se han examinado las condiciones de desarrollo de los

municipios de la “Otra Colombia”, las deficiencias de la planificación local vigente, planteando cambios de enfoque y alcances en diversos aspectos de los procedimientos de planificación establecidos en la Ley 152 de 1994.

Estos tópicos tratados se refieren a la comprensión de la naturaleza del desarrollo territorial municipal, a los componentes del proceso de planificación, a la participación, a las metodologías utilizadas, a las condiciones institucionales y de organización social requeridas, al papel de las autoridades e instancias en el proceso y, en general, a la forma como se asume el plan de desarrollo. A partir de los análisis e identificación de debilidades y alternativas señaladas a continuación, se presentan unas recomendaciones que tiene como imagen guía el rediseño de un proceso de planificación que posibilite que, municipios con alta debilidad institucional y organizaciones sociales fragmentadas, logren construir un proyecto de desarrollo territorial, asumiendo el municipio en sus relaciones local/regional, como un espacio de desarrollo con unas dimensiones socioeconómicas, históricas y culturales, una base natural y una comunidad de intereses, y también como espacio con importantes potenciales endógenos que es posible activarlos internamente, fomentando redes de gestión asociada, teniendo en cuenta la condición predominantemente rural de los territorios.

El proceso de planeación municipal y su reenfoque

| Componentes del proceso | Enfoque tradicional | Reenfoque |
|--|---|--|
| Programa de gobierno | Lista de acciones para ganar electores | Proyecto político elaborado participativamente. Visión de desarrollo. Debate público. |
| Empalme | Informe general | Retroalimentación equipos de gobierno. Aprovechamiento de experiencia: aciertos y desaciertos. Compromiso de darle continuidad a ejes de desarrollo o acciones que muestran impactos significativos en factores clave para el municipio. |
| Elaboración del Plan | Componente estratégica, plan de inversiones a mediano y corto plazo. Diagnóstico básico, objetivos, proyectos. Elaborado por consultores, con mínima participación local. | Planeación estratégica situacional, con perspectiva de largo plazo (diagnóstico estratégico situacional). Condiciones para el proceso: - Metodología intersectorial territorial, participativa. - Construir sobre POT o EOT y planes anteriores. - Ambiente creativo, proactivo. - Movilización sinérgica hacia proyecto político para retomar gobernabilidad. - Reconstitución del tejido social, voluntad de asociación. - Espacios de construcción colectiva de futuro. - Visión compartida de desarrollo. - Voluntad política, rigor técnico. - Estrategias y plan de gestión, seguimiento y evaluación. |
| Consulta, debate, aprobación | Consulta formal Consejo Territorial. Propuestas y recomendaciones generales | Foros públicos para debate de propuesta del Plan, consulta. Recomendaciones de expertos y de la comunidad incorporadas en Plan. |
| Plan de inversiones. Plan de acción, implementación | Ajuste de proyectos, presupuesto, Partidas globales "flexibilidad" | Garantía de asignación presupuestal y gestión adecuada de acciones estratégicas para forjar visión (proyecto político), con base en programas y proyectos básicos de interés social, económico e institucional. Plan de gestión, ajuste institucional. Estrategia de gestión. |
| Seguimiento, evaluación, rendición de cuentas | No se define un sistema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas | Sistema de seguimiento y monitoreo participativos. Rendición periódica de cuentas. Ajustes oportunos al plan y a las estrategias. |

11.1.1. Desde la perspectiva de la práctica en la elaboración de los planes de desarrollo municipal

La elaboración de los planes se ha asumido fundamentalmente para cumplir un requisito legal y muy poco ante el convencimiento y compromiso de utilizarlo como instrumento de desarrollo, por lo cual no se puede esperar que su diseño se haya hecho con el propósito de intervenir sobre los asuntos clave para el desarrollo local. Es urgente lograr el retorno de la planificación a un lugar efectivamente estratégico para la construcción de una acción pública potente y eficaz. El plan se debe concebir con el fin de activar procesos societales de desarrollo y transformación y no sólo para administrar unos recursos escasos.

Para que el aumento de un año en el período de gobierno de los nuevos mandatarios se constituya en una respuesta a la limitada posibilidad de adelantar acciones transformadoras en tres años de gobierno, se debe ajustar el tipo de planificación vigente, en caso contrario sólo se terminará prolongando un año más la programación de obras, sin actuar sobre los aspectos críticos para el desarrollo del municipio que requieren acciones integrales durante más de una administración.

Los planes son el resultado de la manera como las fases del proceso establecido en la Ley 152 de 1994 son desarrolladas por las autoridades e instancias del sistema de planeación. La imagen ideal del proceso inicia con un alcalde que logra el

apoyo de la mayoría del electorado con base en un proyecto político transformador (programa de gobierno visionario), y que consigue una transición entre gobiernos que aprovechan los éxitos y corrigen los desaciertos existentes, liderando la formulación participativa del Plan, con un enfoque estratégico, comprometiendo a los diversos sectores locales, coordinando con los otros niveles territoriales y vinculando proactivamente, a través del Consejo Territorial, a la sociedad organizada, y logrando la aprobación del Plan en el Concejo con un apoyo mayoritario. Además, se prevé la implementación y seguimiento del Plan con estrategias de gestión y sistemas de monitoreo que posibiliten realizar los ajustes requeridos oportunamente.

Esta imagen objetivo deseada, como proceso, posibilitará que el Plan sea en realidad un instrumento transformador, pues se soportará en las iniciativas y liderazgo de las autoridades e instancias de planeación que desarrollarán proactivamente sus correspondientes atribuciones, promoviendo una planificación participativa, basada en análisis estratégicos, con visión de largo plazo que le apostarán por medio de estrategias potentes a la construcción de capital social y al desarrollo endógeno, teniendo en mente conseguir el mayor control local posible sobre los factores determinantes de la gobernabilidad territorial, como se esquematiza en el gráfico siguiente.

Por lo tanto, para que el Plan contenga los elementos transformadores requeridos, como parte de un proceso, se

debe prever una estrategia de apoyo no sólo para el momento de la formulación sino para todo el ciclo de la planificación, como actividad permanente; teniendo en cuenta que es necesario fortalecer toda la cadena de la planificación y gestión, actuando sobre las autoridades e instancias de planeación y mejorando los instrumentos, para crear la capacidad necesaria de acuerdo con sus respectivos roles.

11.1.2. Desde la perspectiva de la naturaleza del municipio como sujeto de la planificación

Incorporar la perspectiva territorial municipal y subregional, en la planeación y gestión del desarrollo con la nueva con-

cepción de “territorio” (sistema constituido por elementos naturales, construidos, organización social, económica, y político - institucional), cuyos actores tienen la capacidad de concebir y emprender un proyecto de futuro destinado a lograr adquirir en los agentes e instituciones locales habilidades para valorizar su entorno, actuar asociativamente, crear vínculos y redes entre sectores que les permitan mantener localmente el valor agregado, incorporar conocimiento e innovación y establecer alianzas con otros territorios.

11.1.3. Desde la perspectiva de la complejidad del desarrollo municipal

Agregar a la planeación establecida por la



Ley 152 de 1994 la planeación estratégica y la visión de largo plazo, para ir mas allá de la planeación sectorial, e integrarse con el concepto de desarrollo territorial. Planeación estratégica descentralizada, abierta a la discusión de asuntos críticos concretos, que asuman los problemas de gobernabilidad más directamente, con base en proyectos estructurantes de desarrollo subregional. El establecimiento de procesos de planeación prospectiva estratégica flexibles y no dependientes exclusivamente de las administraciones gubernamentales de turno, se constituirá en el marco general y ejes articuladores de los demás planes que se formulen local y subregionalmente.

Basar la formulación y gestión de la planeación en formas de asociación del sector público, privado, comunitario, de gobernabilidad socio política referida a aquellos acuerdos interactivos, en los cuales participan tanto los actores del sector público como los del sector privado y de organizaciones comunitarias con el objeto de concertar, resolver problemas sociales o crear oportunidades sociales, prestando particular atención al fortalecimiento institucional local, y a la creación de alianzas subregionales.

11.1.4. Desde la perspectiva de las dificultades de gobernabilidad de los municipios de la “Otra Colombia”

El grado de gobernabilidad de una localidad está altamente relacionado con la

articulación entre proyecto político (programa de gobierno), capacidad de gobierno y nivel de control de los factores internos y externos que afectan más directamente el desarrollo local. En esa trilogía la planeación es el eslabón entre el programa de gobierno y la gobernabilidad del sistema, en el sentido de que con una buena planeación es posible viabilizar un proyecto político que logre alcanzar un nivel adecuado de gobernabilidad.

Se considera que si los planes de desarrollo de los municipios de la “Otra Colombia” son asumidos como oportunidad para retomar la gobernabilidad, se deben diseñar y apoyar de forma que contengan los elementos de la planeación estratégica situacional, con perspectiva de largo plazo, esbozados anteriormente para que se conviertan en el soporte de proyectos políticos inspiradores y cohesionadores, que logren reconstruir el tejido social y movilizar los capitales para el desarrollo endógeno.

Dar ese salto en la concepción tradicional de la planeación local, en un contexto de baja gobernabilidad local, demanda tener muy presentes las condiciones particulares de cada municipio en términos socioeconómicos, políticos, institucionales y de poder sobre el territorio, para diseñar (autoridades municipales y entidades de apoyo departamental y nacionales) unas estrategias de asesoría y asistencia técnica a los procesos de planeación local, que logren viabilizar el tipo de planeación y gestión estratégica que

se delinea en este documento.

Una de las alternativas es contemplar el diseño de sistemas de apoyo a la planificación municipal, teniendo en cuenta la conveniencia de trabajar por subsistemas subregionales que posibiliten alianzas estratégicas, entre municipios la creación de redes gestoras subregionales gestoras, y el aprovechamiento de economías de escala con respecto al manejo de sistemas de información, la constitución de grupos de apoyo sobre realidades subregionales similares, el emprendimiento de proyectos estratégicos de interés común y la generación de encadenamientos productivos, entre otros.

11.1.5. Desde la perspectiva del contenido técnico, en especial en la fase de formulación del plan

Establecer como componentes de especial importancia para el proceso de planeación la realización de análisis estratégicos con métodos de planificación participativa, introduciendo la reflexión y acción prospectiva con visión de largo plazo y el diseño riguroso de estrategias para la gestión e implementación de los planes.

El desarrollo territorial, en general, está sujeto al cambio permanente y a la incertidumbre, por lo cual es imperativo dispo-

ner de instrumentos potentes de planificación y previsión. Esa necesidad es más apremiante para aquellos municipios que deben administrarse bajo condiciones de conflicto²². Es importante, además, que el fortalecimiento de la planificación se efectúe con metodologías sencillas y potentes, al alcance de las organizaciones locales, con la correspondiente capacitación y asistencia técnica, de manera que no se complejice la gestión del territorio sino que, por el contrario, se logren concebir modelos viables, a la medida de cada localidad.

11.1.6. Desde la perspectiva de la participación en el plan - presupuesto - seguimiento y evaluación

Es necesario promover una participación activa en cada una de las fases del ciclo de la planificación. Para el efecto es necesario promover una cultura de la participación calificada, en el sentido de hacerlo no sólo creando espacios para consultar las necesidades sino especialmente para que la comunidad organizada adquiera habilidades analíticas y propositivas para emprender sus propios proyectos de desarrollo.

Con tal propósito es recomendable incorporar los principios y las prácticas del presupuesto participativo, como me-

22. En forma similar a como los grandes centros urbanos deben dotarse de capacidad de planificación con capacidad para responder a la magnitud y ritmo de su crecimiento, estos municipios, por su condición estratégica para la gobernabilidad territorial del país y por la complejidad de los factores que intervienen en su territorio, varios fuera de su alcance, deberían contar con instrumentos y apoyos institucionales especiales que les permitan retomar la autogestión de su desarrollo.

canismo para la programación y ejecución de los planes de inversión derivados de los planes de desarrollo y planes sectoriales. Igualmente, es importante vincular, de manera activa, corresponsable y permanente, a las organizaciones sociales en los sistemas de monitoreo y autoevaluación, para la gestión y propiciar la rendición pública de cuentas regularmente.

Para aprovechar los espacios de participación que se contemplan anteriormente, es recomendable crear la capacidad de planificación y gestión en los principales agentes del sistema de planeación, contemplando instrumentos como la formación de gestores para el desarrollo territorial y la constitución de foros permanentes para el debate sobre los avances y opciones de desarrollo local²³. Se trata de que la población, en general, disponga de la información y de los métodos necesarios para participar activamente en la construcción de su proyecto de futuro o proyecto de desarrollo territorial.

Desde el punto de vista de la formación para la participación se puede pensar en conformar centros de estudios municipales, a escala subregional, que permitan movilizar capacidades científicas y analíticas, asistidas por los diversos niveles de gobierno, alrededor de la comprensión y resolución de los problemas básicos enfren-

tados por el municipio y la región. Estos núcleos analíticos deberían contar, a la vez, con habilidades para transmitir esos conocimientos a las organizaciones políticas, de manera que retroalimenten los programas de gobierno y los planes. Complementariamente se podría dar asistencia a escuelas y colegios para realizar investigaciones sobre la realidad del municipio, invitando a soñar el municipio deseado, introduciendo en la educación materias relacionadas con el desarrollo local.

11.2. Propuesta de ajustes y complementaciones a la Ley 152 de 1994

La renovación y fortalecimiento de la planificación en las entidades territoriales requiere ser soportada con políticas y programas públicos, que desarrollen aspectos como la formación y capacitación de las entidades e instancias de planeación, comprendiendo, entre otros aspectos, la reingeniería de las planeaciones municipales, y el fortalecimiento institucional, la preparación de capacitadores para la planificación y gestión del desarrollo territorial, diseño de metodologías apropiadas para el uso de la planificación estratégica con visión de largo plazo, diseño y aplicación de sistemas de información, segui-

23. Si se desea una participación plural, proactiva e ilustrada en los procesos de planificación y gestión, es necesario que la comunidad, en general, posea un conocimiento básico sobre los conceptos e instrumentos y la información pertinente, sin pretender una formación especializada generalizada. Se trata de lograr instrumentar la denominada cultura de planificación.

miento y evaluación de la planificación, incorporando los nuevos conceptos de desarrollo territorial de prospectiva y de monitoreo participativo. Varias de estas acciones se podrán adelantar sin necesidad de ajustes legales y otras requerirán revisión de la Ley 152 de 1994 y de otras normas relacionadas. Con respecto a dicha Ley considera necesario realizar los siguientes ajustes y complementaciones:

1. **Reglamentación del programa de gobierno, empalme:** los programas de gobierno plantearán la percepción del candidato sobre los asuntos clave para el desarrollo local y las soluciones, indicando una propuesta sobre la visión de municipio que se pretende forjar en un horizonte futuro, y las acciones estratégicas que se adelantarán, mostrando su viabilidad.
2. **Los Consejos Territoriales de Planeación,** además de las atribuciones establecidas en la Ley del Plan de Desarrollo, éstos consejos harán seguimiento, evaluación y recomendaciones para la buena marcha de los planes, informando públicamente a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión en términos del logro de los objetivos de desarrollo, realizando un balance anual de resultados. Las recomendaciones del Consejo Territorial deberán ser respondidas públicamente por la administración municipal.
3. **Evaluación y seguimiento, rendición de cuentas de los planes de desarrollo:** con el fin de desarrollar las disposiciones generales de la Ley 152 de 1994 (cap. XII) los municipios, con el apoyo del nivel nacional y departamental, diseñarán un sistema de información y de autoevaluación y monitoreo del proceso de planeación local, sencillo y descentralizado, que se utilizará en la formulación de los planes y para monitorear su gestión y ejecución. Las autoridades e instancias del sistema de planeación local serán capacitadas y asesoradas por los departamentos para que administren y usen el sistema en la toma de decisiones.
4. **Presupuesto participativo:** para la programación y ejecución del plan de inversiones los municipios adoptarán metodologías de planeación y presupuesto participativo creando un Consejo Municipal de Presupuesto Participativo y definiendo sus funciones e instrumentos de apoyo. Los programas y proyectos decididos con este mecanismo deberán ajustarse a las políticas y estrategias del plan de desarrollo.
5. **Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados** por una parte estratégica, concebida en función de propósitos compartidos de desarrollo a largo plazo, con sus correspondientes estrategias y plan de gestión, y por un plan de inversiones de corto, mediano y largo plazo (un año, período de gobierno y tres períodos de gobierno respectivamente), que serán ajustados cuando circunstancias especiales lo justifiquen o al iniciar cada nueva administración, manteniendo las

líneas y proyectos estratégicos de largo plazo.

- 6. Articulación de planes de ordenamiento y planes de desarrollo:** los planes de desarrollo y planes sectoriales armonizarán sus objetivos, políticas, estrategias y plan de inversiones, con el plan de ordenamiento o esquema de ordenamiento, de manera que se constituyan en instrumentos para el logro de la construcción de la visión y del modelo de desarrollo territorial a largo plazo concebidos en dichos planes.
- 7. Programa de asesoría y capacitación para el aprendizaje local** sobre planificación y gestión del desarrollo, y para el fortalecimiento del sistema de planeación. El gobierno nacional, en coordinación con los departamentos y municipios, y en función del desarrollo local, diseñará e implementará un programa de asesoría y capacitación para el aprendizaje local sobre planeación y gestión del desarrollo, atendiendo la diversidad regional y cultural del país. Como componente de este programa se capacitarán gestores de desarrollo territorial.

Fals Borda, Orlando, *Participación popular: retos del futuro*, ICFES, IEPRI, COLCIENCIAS, Bogotá, Proceso Editores, 1998.

Fals Borda, Orlando, *Acción y espacio, autonomías en la nueva república*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2000.

Matus, Carlos, *Política, planificación y gobierno*, Caracas, Fundación Altadir, 1995.

Pierre, Massé, *El plan o el antiazar*, Barcelona, Editorial Labor S.A., 1980.

PNUD, “El conflicto: callejón con salida”, *Informe nacional de desarrollo humano*, Colombia 2003.

Velásquez C., Fabio, y González R. Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, junio de 2003.

BIBLIOGRAFÍA

Coraggio, José Luis, “Diagnóstico y política en la planificación regional para la transición (aspectos metodológicos)”, en *Territorios en transición*, Quito, Ed. Ciudad, 1987.

COMENTARIO AL ARTÍCULO DE HERNANDO GONZÁLEZ MURILLO:

La planificación y gestión del desarrollo territorial en municipios con dificultades de gobernabilidad

ELKIN VELÁSQUEZ MONSALVE*

En principio, este documento fue solicitado por los editores de la revista para realizar un comentario al trabajo del Doctor Hernando González sobre “*La planificación y gestión del desarrollo territorial en municipios con dificultades de gobernabilidad*”, que aparece en este mismo volumen de *Opera*. En parte por convicción y en parte por experiencia, el comentarista ha preferido plantear en el mismo espacio previsto para el comentario, una serie de tesis de lo que a su juicio debe comenzar a ser la concepción del gobierno para el desarrollo territorial en Colombia. Esto en la perspectiva de invitar al lector a reflexionar sobre lo que debe ser la concepción de una política territorial que responda a las necesidades reales del terreno y que permita nuevas formas de acción pública para las entidades nacionales y territoriales.

Pasando de la planificación como fin a la planificación como herramienta al servicio de la acción de gobernar para lograr el desarrollo territorial

Colombia debe pasar, sobretodo en los territorios de baja gobernabilidad, del discurso planificador a la realidad que significa gobernar y permitir que comunidades locales y regionales que hacen posible un territorio puedan contar con el mínimo necesario para su existencia (necesidades básicas satisfechas), que puedan tener la posibilidad de generar ingresos (empleo y patrimonio productivo), disfrutar de condiciones de calidad de vida (medio ambiente sano, posibilidades de disfrute) y posean seguridad contra las diferentes amenazas que pesan sobre el territorio (amenazas naturales o antrópicas). Es ne-

* Administrador Público de la Escuela Nacional de Administración de Francia, ENA. Doctor en geografía - política territorial, profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia

cesario pasar de la imaginación de las situaciones ideales que permite la planificación, a la acción reflexiva del gobierno. ¿Cuál es la razón de ser del Estado, sino la de permitir las condiciones de estabilidad para que a través de la acción de un gobierno se logren estos objetivos del desarrollo para las comunidades reales?

Los gobiernos e instituciones locales pasan normalmente seis de treinta y seis meses (cuarenta y ocho a partir de 2004) dedicados a elaborar un Plan de Desarrollo que se vuelve un objetivo en sí y que en la mayoría de los casos resulta siendo un documento inocuo, poco aplicable e incluso alejado de la realidad local. Valdría la pena hacer el ejercicio de valorar los costos económicos y el tiempo que han implicado para Colombia los Planes de Desarrollo, y no se escapan los nacionales, en los diez años de la Ley 152. La Planeación en Colombia no puede seguir siendo un instrumento-objetivo. Debe volverse lo que en realidad es: una técnica que utilizada de manera inteligente y no como una camisa de fuerza, puede ayudar a conducir las acciones para el logro de los objetivos del desarrollo. Una de las tantas herramientas que permite ejercer de manera apropiada la acción de gobernar.

Colombia es uno de los pocos países que aún mantiene de manera legal la figura de los planes de desarrollo. Modificar la Ley 152 es una tarea inaplazable. Y si se desacraliza la acción y el discurso planificador, ¿cual es la alternativa? Gobernar el territorio es como se dijo, permitir

que se logren para comunidades concretas en territorios concretos, los objetivos del desarrollo. El Estado conduce este proceso a través de la concepción y puesta en marcha de políticas públicas apropiadas para cada territorio. Y este proceso, en función de las características propias de cada territorio, de cada comunidad y de cada contexto, pueden ser utilizadas, no de manera formal y legal, sino de manera práctica las técnicas de la planificación, de la estratégica situacional, pero también de la táctica, de la contingente, de la incremental, de la racional o de la colaborativa.

Gobernar el territorio por contrato

Pensar en la acción de Gobernar el territorio para alcanzar las condiciones de desarrollo que pueden pasar por los puntos expuestos antes, implica pensar el problema de la concepción de las políticas públicas. Y antes del qué y del cómo, en este caso se plantea el problema del quién. En efecto, un mismo territorio es objeto de diferentes expectativas, intereses, miradas y objetivos desde la perspectiva de actores territoriales. Los actores nacionales no necesariamente tienen los mismos intereses y visiones estratégicas que otros actores subnacionales o locales. Un municipio no tiene la misma mirada y expectativa sobre sí mismo que la que tiene el municipio vecino (ej. Bogotá - municipios de la Sabana de Bogotá).

Los geógrafos denominan territorialidades al grado de control de una deter-

minada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de estados públicos de diferentes niveles. En el caso de la acción de gobernar el territorio, se presentan diferentes territorialidades y el ciudadano necesita la negociación inteligente de todas estas territorialidades para encontrar el mejor esquema de Gobierno que permita avanzar hacia las condiciones de desarrollo más apropiadas. De no ocurrir esto, el avance hacia el desarrollo se bloquea. La mirada introvertida de los gobiernos territoriales en Colombia (y de los instrumentos de planificación dicho sea de paso) induce la última situación.

Las diferentes territorialidades, al menos entre actores públicos de diferentes niveles, se pueden traducir en una apropiada distribución de competencias. Este es un tema crucial del ordenamiento territorial en Colombia aún no resuelto. Sin definición clara de las responsabilidades y competencias de cada nivel territorial sobre un mismo territorio, no es posible encontrar condiciones apropiadas de Gobierno del mismo.

Ahora bien, ¿cómo negociar las diferentes territorialidades para ponerlas al servicio del buen gobierno del territorio? El actual esquema de concepción de políticas públicas no contribuye mucho a este proceso. El sistema de planeación, que en general se pone por encima de la práctica de la formulación de las políticas públicas, menos contribuye al mismo. Estos

esquemas están compartimentalizados y no permiten interacción ágil y fácil entre los diferentes niveles territoriales. Los planes de desarrollo local poco tienen que ver con los departamentales o con los nacionales. Cada ejercicio es independiente en virtud de una desacertada concepción del principio de autonomía, que en Colombia parece sinónimo de autismo.

Es necesario comenzar a encontrar nuevos paradigmas y esquemas para la formulación de políticas públicas territoriales, en este marco de diversidad de intereses y miradas sobre el territorio de diferentes territorialidades. Al menos en el ámbito de lo público, el ciudadano debe comenzar a percibir que las entidades territoriales y la nación, son capaces de ponerse de acuerdo en una sola visión del territorio, con unas políticas públicas claramente definidas en cuanto a los qué y los cómo, en unos horizontes de tiempo acordes con las necesidades de las soluciones y no con los períodos de los mandatarios de turno y con esquemas de financiación claramente establecidos.

Los europeos en general y en particular los franceses, han desarrollado el concepto de *“contractualisation des politiques publiques”*, es decir, de negociación y contratación de políticas públicas o si se aceptara el galicismo, de contractualización de políticas públicas. No es aventurado pensar que en Colombia pareciera que los problemas que implica gobernar los territorios para su desarrollo necesitan, en un ámbito de multiterritorialidades, un es-

quema de estas características que permita superar las tan repetidas prácticas introvertidas y aisladas de las entidades territoriales en cuanto a la planificación o, en contados casos, a la concepción de políticas públicas. El paradigma a explorar parece ser el de gobernar el territorio por contrato.

**Una premisa básica para Colombia:
“hay que gobernar de modo diferente
lo que es diverso”**

Los Foros Regionales que tuvieron lugar en 2000 con el objeto de discutir con los actores territoriales el primer proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que obtuvo aprobación en primer debate en el Congreso (antes de fenecer como sus 12 predecesores) arrojó la que tal vez es una de las ideas más claras y evidentes de lo que debe ser el Gobierno del Territorio en Colombia (y si se quiere la planificación): *“hay que tratar de modo desigual lo que es desigual”*. Esta idea se puede considerar uno de los criterios clave de la discusión de ordenamiento territorial en Colombia, toda vez que al mismo tiempo está relacionado con dos de los principios fundamentales del mismo: el de flexibilidad y el de gradualidad.

Esta premisa debe esta a la base de la necesaria acción diferencial que debe caracterizar el Gobierno del territorio. Colombia es sabido, es una comunidad política que incluye territorios diversos. Los municipios colombianos presentan

una diversidad tal que es apenas lógico pensar que las necesidades y capacidades de estos no permitirían en sana lógica concebir reglas, normas y esquemas iguales para la acción pública en todos. Pues bien, tradicionalmente lo que ha ocurrido es todo lo contrario. Tal vez una aplicación voluntariosa pero equivocada del principio de la igualdad territorial ha llevado a concebir que todos los municipios deben (y pueden) hacer lo mismo.

Para volver a la idea de contractualización de políticas públicas expuesto anteriormente, que debe permitir la negociación de diferentes territorialidades, esta también debe permitir una aplicación diferente en territorios diferentes. Sin entrar en este texto en las honduras de la caracterización (para algunos categorización) de municipios, bien podría pensarse en la necesidad de tratar de manera diferente la realidad de los municipios urbanos, la realidad de los municipios rurales productivos integrados a los principales ejes del país y la realidad de los municipios pequeños desconectados de los principales ejes de integración nacional. En cada uno las políticas públicas de prestación de servicios públicos, promoción de ingresos y construcción de patrimonio, de generación de calidad de vida y de seguridad ciudadana deben responder a esquemas diferentes.

Probablemente, para el desarrollo de estas políticas públicas haya que ubicarse en puntos diferentes según el territorio entre intervención del Estado y mercado,

entre burocracia y privatización o entre subsidio a la oferta y subsidio a la demanda. Probablemente haya que, en cada uno de los contextos territoriales, abordar el tema del Gobierno del territorio con mas evidencias que ideologías. De la misma manera, en cada caso el papel de la sociedad debe variar según el contexto. Para los municipios pequeños por ejemplo concebir esquemas del tipo Asamblea Constituyente Local (tipo Tarso o Mogotes) sea un camino apropiado, a diferencia de las grandes capitales donde seguramente se impone el liderazgo desde una institucionalidad pública y privada.

**Gobernando el territorio
estratégicamente a través
de la integración territorial y con
audacia en la política territorial**

Es ya *vox populi* la idea de que la integración territorial, la asociación de entidades territoriales, permite sumar esfuerzos, generar economías de escala y ahorrar recursos o producir mas servicios con los mismos recursos. Ya son caso de escuela los temas de los mataderos, de la recolección de basuras y hasta de las Umatas que se proponen como servicios integrados para ser prestados desde una única instancia en varios municipios. Sin embargo, pasar del discurso a la práctica no ha sido fácil pues en general los intereses de los actores políticos territoriales no siempre son congruentes con la idea de racionalidad y eficacia que deben primar en la con-

cepción de las políticas públicas y de los esquemas de prestación de servicios. Si bien se ha puesto por delante la “voluntad” de los actores locales como condición *sine qua non* para que se dé la integración o asociación territorial, esta no es suficiente en la práctica. Otras veces existe el “apego” a las competencias municipales y en algunos casos hasta un bien argumentado impedimento según el cual, en virtud del principio de la autonomía municipal, no sería ortodoxo “entregar” las competencias a una entidad supramunicipal.

Varias precisiones ameritan ser expuestas en relación con estas apreciaciones. Lo primero es que la integración territorial o asociación de entidades territoriales interesa no solamente a los municipios sino también a los departamentos o a la nación. En muchos territorios necesario desarrollar proyectos estructurantes que difícilmente se podrían llevar a cabo en un ambiente de independencia entre los municipios. Una política territorial de la nación o de los departamentos debería, pensada estratégicamente, favorecer las integraciones territoriales de manera explícita. Para las entidades territoriales, asociarse debería representar mayores beneficios que los que resultan de la teoría. Es posible y pertinente diseñar instrumentos financieros y hasta fiscales que fomenten y promuevan la constitución de figuras de integración territorial. Una decidida acción en este sentido resultaría audaz y no menos importante en Colombia.

Mas allá, es perfectamente posible

combinar los principios y la práctica de la contractualización de políticas públicas con las acciones financieras y fiscales positivas en beneficio de la asociación de entidades territoriales. Probablemente en un futuro no lejano, si esta práctica prosperara, no habría que descartar revisiones profundas en la legislación territorial ordinaria y orgánica.

Ahora bien, para los renuentes a desprenderse de sus competencias, es necesario tener en cuenta la distinción entre órgano competente y órgano ejecutor. Una entidad territorial competente para algún servicio público puede en muchos casos delegar, conceder o hasta contratar con un tercero la ejecución de las acciones que se derivan de su competencia. Las concesiones viales o del servicio de aseo son en la práctica ejemplos que evidencian la diferencia entre un órgano competente y uno ejecutor. En cualquier caso, la entidad pública sigue siendo la responsable de la competencia en cuestión, aún en casos de uso masivo de medios para desviar las responsabilidades. Esta misma figura puede aplicarse perfectamente al caso de figuras de integración territorial que comiencen a ejecutar por delegación y de manera más frecuente competencias de entidades territoriales municipales por ejemplo. En la práctica, no deberá un municipio perder la responsabilidad pública de la competencia si bien la ejecución está en otro órgano.

Vale aclarar que el apego a las competencias que subyace en una aparente-

mente extendida aversión a la asociación (hablando de asociación efectiva con delegación de competencias clave e importantes) reside en la apropiación de un principio de autonomía según el cual se es efectivamente autónomo cuando se actúa como pagador, como contratante y como prestador del servicio público...más que como el decisor. De esta manera por ejemplo, los municipios ejecutan, contratan y pagan, recursos del sistema general de participaciones, mientras que la nación toma la decisión sobre los porcentajes de dedicación de los recursos en diferentes aspectos. La verdadera autonomía no estaría precisamente en una situación inversa a esta? Es decir en una en la cual el municipio tome las decisiones sobre la política pública y asuma la responsabilidad de las mismas, mientras otros órganos pagan, contratan o ejecutan. La audacia para una política territorial estratégica para los intereses colectivos, estaría allí.

Comentario final

La planificación debe dejar de ser un objetivo y un fin en sí mismo, para convertirse en un instrumento de apoyo a un buen gobierno del territorio que puede ser promovido por una política territorial estratégica y puede incorporar elementos como: la contractualización de políticas públicas territoriales, la conciencia sobre la diversidad del territorio que requiere acciones (y métodos de planificación) di-

versos y la integración territorial inducida de manera explícita. Sobre estas líneas debe darse un mayor debate entre la academia y la institucionalidad pública y, sobre todo, mayor claridad a los decisores.

