

HERRA47

Planeación territorial, escenario de participación

Dentro de los canales y mecanismos de participación consignados en la Constitución Política y en sus desarrollos legislativos están los consejos territoriales de Planeación: instancias que permiten la intervención de la ciudadanía.

La experiencia ha demostrado en algunos municipios que el conocimiento de los planes y la consiguiente presión ciudadana logra que las recomendaciones de la sociedad civil sean tenidas en cuenta y se incluyan en la formulación final de los planes de desarrollo.

ESPERANZA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ¹

Cali

A cinco meses de las elecciones locales la planeación territorial cobra una vez más vigencia. Los candidatos a las alcaldías y gobernaciones deben elaborar y presentar sus programas de gobierno, insumo y marco de referencia de los planes de municipios y departamentos.

Aunque en Colombia no se ha dado la importancia necesaria al proceso de planeación, éste constituye un instrumento vital para el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Precisamente, la Constitución Política abre las posibilidades para la intervención ciudadana en la planeación, mientras que la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación) reglamenta el Sistema Nacional de Planeación que estipula los plazos, actores y procedimientos requeridos para la formulación, aprobación y puesta en marcha de los planes de desarrollo territorial durante los primeros meses del periodo de cada gobernante.

La planeación territorial debe contar con la intervención de distintos sectores de la ciudadanía en la discusión y presentación de iniciativas para la formulación de los Planes de Desarrollo.

En algunas regiones y municipios se han implantado, con cierta importancia, sistemas de planeación que pretenden involucrar a la comunidad de manera mucho más activa en la formulación, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo territorial.

Marco legal de la planeación

¹ La autora es directora de Foro Nacional por Colombia – Capítulo Regional Valle del Cauca.

Desde la década de los años 50 fueron expedidas algunas normas que facultaron a los alcaldes de Bogotá, Cali y Medellín para adoptar pilotos y crear las Juntas de Planificación. Posteriormente, la reforma constitucional de 1968 instituyó la planeación como instrumento de la gestión pública y creó las figuras de las áreas y las asociaciones de municipios.

El Código Nacional de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) estableció algunas directrices sobre planes urbanos, especialmente en materia de vivienda, localización de servicios públicos, zonas de recreo y reglamentación urbanística.

Pero fueron la Ley 61 de 1978 y su Decreto Reglamentario 1306 de 1980 las primeras normas que se refirieron específicamente a la formulación de planes integrales de desarrollo en ciudades de mas de 20.000 habitantes. Por primera vez en la historia de la planeación local en el país, la Ley abrió la posibilidad de que los ciudadanos participaran en la formulación de dichos planes.

El Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) definió el marco, los criterios, el contenido básico de los planes locales y el procedimiento para su aprobación.

Posteriormente, la Ley 9a. de 1989 (Ley de Reforma Urbana) introdujo nuevos elementos reglamentarios y estableció la obligación de los planes dentro de plazos determinados y obligó a los alcaldes a presentar anualmente un informe al Concejo Municipal sobre la ejecución del Plan.

Ley Orgánica de Planeación

La Ley 152 de 1994 (Orgánica de Planeación) desarrolla el mandato constitucional que crea el Sistema Nacional de Planeación, del cual forman parte los sistemas locales.

Igualmente, define los principios rectores de la planeación, los contenidos, procedimientos y plazos, así como los mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. También las autoridades e instancias de planeación.

Uno de los aspectos centrales de ésta Ley se refiere a la intervención de la ciudadanía en la formulación de los Planes de Desarrollo Territoriales a través de los consejos territoriales de Planeación, instancia que debe estar conformada por representantes de los sectores económico, social, educativo, cultural, ecológico, comunitario, de indígenas y de mujeres, entre otros.

Esos consejeros deben ser designados por los alcaldes a partir de ternas presentadas por los respectivos sectores.

Infortunadamente, la Ley 152 se quedó corta no solo en el papel asignado a los consejos, como meros consultores, y en la designación de los mismos por parte

de las autoridades respectivas, sino en la posibilidad de que los ciudadanos pudieran intervenir en todo el proceso de planeación y no solamente en la formulación del plan.

Los consejos deben formular recomendaciones, modificaciones y sugerencias que están sujetas a la voluntad de las autoridades territoriales. Aunque se abre la posibilidad de promover y generar el conocimiento, discusión y presentación de iniciativas sobre los planes de desarrollo territorial por parte de la ciudadanía, el nivel de aceptación de las recomendaciones no está garantizado, pues no se le exige a dichas autoridades introducir las modificaciones sugeridas. Así, la participación está sujeta a la voluntad de los gobernantes y autoridades.

El seguimiento y control de la ejecución de los planes territoriales es un arma importante con la que cuenta la ciudadanía para garantizar la puesta en marcha y aplicación de éstos.

A más de ello, los sistemas locales de Planeación pueden ser utilizados de tal manera que se garantice la intervención ciudadana en el nivel territorial².

¿Qué es la planeación del desarrollo?

La planeación debe entenderse como un proceso social continuo, permanente y sostenible que busca identificar, explicar, orientar y guiar los cambios y transformaciones producidos por el modelo de desarrollo -en este caso, del desarrollo local-, con el fin de alcanzar unos fines y propósitos políticos, sociales, económicos, ambientales y de equidad que se haya propuesto una sociedad determinada.

En esa medida, la planeación se enmarca en una situación social específica en la cual actúan diferentes actores con diversos intereses y propósitos, y que establecen un conjunto de procedimientos, instrumentos y acciones colectivas que conducen al mejoramiento de las condiciones problemáticas identificadas.

Desde hace algunos años y como consecuencia de la importancia otorgada a los municipios y a la gestión local por las reformas descentralizadoras en Colombia, los enfoques de planeación se han ido modificando y adecuando a las realidades locales, a la democratización y a la intervención ciudadana.

² En el caso, por ejemplo, de Cali, desde febrero se ha desarrollado un Sistema Local de Planeación que tiene en cuenta distintas áreas territoriales del municipio, comunas y corregimientos, en las cuales se ha conformado un Consejo Local de Planeación con la participación de sectores comunitarios, económicos, culturales, sociales, ecológicos, de mujeres, comunidades étnicas y otros grupos minoritarios. A partir de 1998 cada comuna y corregimiento deberá contar con un plan de desarrollo y un plan de inversiones que será formulado a través de una metodología participativa que involucra a distintos sectores de la comunidad territorial.

Como ejemplo, se citan los siguientes aspectos y rasgos que debe tener un enfoque moderno y democrático de la planeación como un proceso dinámico, variable y continuo:

La planeación parte de la noción de problema, de una situación que debe ser resuelta para alcanzar un estado ideal que aspiran y anhelan los diversos actores inmersos en un determinado contexto.

La planeación tiene la función de prever y no de predecir, de identificar las acciones concretas para resolver los problemas y las condiciones para la ejecución de las mismas.

La explicación de la realidad debe ser situacional, es decir, debe abordarse desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados en un problema, quienes construyen una visión de la situación a partir de sus intereses y aspiraciones.

La planeación es un proceso en el cual se desarrollan relaciones de poder, por cuanto constituye un escenario de confrontación de distintos intereses y aspiraciones de los actores involucrados y en él se toman decisiones que afectan de manera diversa dichos intereses.

La planeación es un proceso eminentemente político. Es el resultado de la confrontación de los intereses de los actores y grupos implicados que deben resolver sus contradicciones a partir de negociación, compromisos y alianzas.

Todo proceso de planeación debe partir de la premisa de que los recursos son escasos, no solamente el económico sino también la información, la capacidad de gestión, la experiencia, los conocimientos técnicos y la capacidad de intervención de la comunidad.

La realidad debe ser vista de manera integral. Se deben trabajar los problemas desde distintas dimensiones: físico-urbanísticas, socio-culturales, político-administrativas, económico-financieras y ambientales, entre otras, y atendiendo los diferentes sectores de la población, a fin de lograr un desarrollo sostenible que busque la equidad entre mujeres y hombres.

La planeación debe tener como condición indispensable la intervención de los distintos sectores y actores de la sociedad en la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Exige, como condición sine qua non, la participación ciudadana y la concertación institucional. Es un instrumento que permite fortalecer las relaciones entre la ciudadanía y el Estado, a través de la potenciación de los canales de la comunicación institucional, la concertación, la resolución de los conflictos y la construcción de proyectos colectivos que definen el desarrollo de una sociedad. Mediante la planeación participante se logra disminuir o aminorar la corrupción administrativa, el clientelismo, la centralización, la ineficiencia, la burocracia y otros males que aquejan al Estado. "La Planeación participante, en consecuencia,

genera credibilidad y viabilidad social para los planes, puede hacerla más eficiente en el uso de los recursos y más eficaz y efectiva en sus resultados y su impacto. Además, hace parte de una pedagogía de la participación y, en ese sentido, contribuye a generar y fortalecer una cultura democrática”³.

Los momentos del plan de desarrollo

El Plan de Desarrollo es un instrumento que sirve de guía para la acción de las diferentes instancias y dependencias tanto públicas como privadas con asiento en determinado territorio.

Es, también, la expresión de un conjunto de procedimientos, estrategias y resultados elaborados a partir de la concertación entre los diversos sectores de la población y las instalaciones municipales.

Es una herramienta vital de la gestión pública, puesto que plasma lo que el Gobierno quiere desarrollar en el periodo que le corresponde y en sintonía con la visión de futuro de la entidad territorial.

La formulación y puesta en marcha del plan de desarrollo tiene como propósito fundamental lograr el desarrollo de un territorio elevando la calidad de vida de la población en forma equitativa y disminuyendo las desigualdades sociales, políticas, económicas, ambientales, culturales y de género, entre otras, en un esquema de equilibrio frente al uso de los recursos naturales y del medio ambiente.

De acuerdo a la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de Planeación, las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que se les ha concedido, enmarcadas y en concordancia con las políticas y estrategias definidas por el Plan Nacional de Desarrollo.

Los contenidos de un plan de desarrollo

Un plan de desarrollo de una entidad territorial debe contener una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, dependiendo de las reglamentaciones que establezcan las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales o las autoridades administrativas designadas.

La parte estratégica debe incluir: (a) Un diagnóstico general de los aspectos económicos, sociales y ambientales del municipio, diferenciando la situación del área urbana con la rural, que permita definir los objetivos del mediano y largo

³ Foro Nacional por Colombia, Capítulo Valle del Cauca, Módulo Planeación Participante, Cali, Octubre 1993 Pág. 6.

plazo. (b) Las metas de acción a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos.

El plan de inversiones debe contener: (a) La proyección de los recursos financiero disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público. (b) La descripción de los principales programas y subprogramas , con indicaciones de sus objetivos y metas y los proyectos prioritarios de inversión. (c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública. (d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Las autoridades y las instancias de la planeación

Las autoridades de planeación en las entidades territoriales son el gobernador o el alcalde, quienes serán los máximos orientadores; El consejo de gobierno departamental, municipal o distrital, y la secretaría, departamento administrativo u oficina de Planeación.

Según la Ley Orgánica, las instancias de planeación son las asambleas departamentales, los concejos municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas, los consejos territoriales de Planeación y las dependencias equivalentes que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación⁴.

Los momentos de la planeación

Todo proceso de planeación implica un conjunto de momentos o etapas que permiten identificar, elaborar y definir una serie de instrumentos, procedimientos y acciones que conducen a mejorar las condiciones de vida de una población y a definir la dirección del desarrollo en un territorio específico.

Existen diferentes métodos y técnicas utilizados para generar procesos de planeación y para elaborar planes de desarrollo territorial.

Se propone a continuación un modelo de planeación participante que debe tener los siguientes momentos:

1. Identificación y definición de la visión: Toda entidad territorial debe formular su visión, entendida como la dirección del desarrollo que deseamos para un territorio, trátase del municipio, las comunas, los corregimientos, el departamento o la Nación. Esta visión de futuro debe ser deseable, clara y viable y debe potenciar las tendencias positivas y corregir las negativas. La formulación de la visión parte

⁴ Es el caso, por ejemplo, de las instancias creadas a nivel de los municipios, como los consejos locales de Planeación que tienen asiento en las comunas y corregimientos. Así ocurre en Cali, Bogotá y Medellín.

de analizar, explicar y observar el presente para vislumbrar y visualizar el futuro que se desea, el desarrollo sostenible que requiere una localidad.

La visión debe ser formulada a partir de las necesidades, aspiraciones e intereses de los distintos sectores de la sociedad y compartida por los mismos. Debe ser coherente con las condiciones actuales y las deseadas o esperadas. La visión responde a las preguntas ¿qué queremos? ¿Cómo hacerlo? ¿Cuándo? y ¿por qué queremos llegar a estos resultados?

2. Problemas, causas y consecuencias: El segundo paso consiste en la identificación de los problemas que enfrentan o impiden el logro de esa visión. La planificación no es posible si no tiene claridad sobre los problemas del territorio que se quiere resolver. Los problemas deben ser planteados en relación con el contexto, sector, espacio o ámbito territorial y deben ser analizados en términos de sus causas y consecuencias.

El problema debe entenderse como algo que tiene solución, que puede ser medible cuantitativamente y/o cualitativamente y que se analiza a partir de su contexto geográfico, social económico y temporal.

3. Definición de objetivos: Definidas la visión y la identificación de los problemas, sus causas y consecuencias, el paso siguiente consiste en determinar los objetivos del plan, es decir, los grandes propósitos que guían la intervención de los distintos actores sobre la vida local en sus diferentes aspectos territoriales, sociales, económicos, financieros, institucionales, culturales y ambientales.

El enunciado de esos objetivos debe ser claro y preciso, pues de ellos se desprenderán metas e indicadores de seguimiento y evaluación del plan.

4. Estrategias y líneas de acción: Este paso permite definir los tiempos determinados (corto, mediano o largo plazo) para la solución de los problemas identificados. Las estrategias son orientaciones globales de la acción tendientes a enfrentar y resolver los problemas identificados y priorizados.

Las Estrategias se desagregan en líneas de acción y una línea de acción es un conjunto coherente de acciones cuyo propósito es enfrentar y resolver un problema o potenciar una fortaleza específica del territorio. Una estrategia puede comprender una o más líneas.

Las estrategias buscan resultados medibles en el tiempo, son ubicadas espacialmente e identificadas por áreas que están determinadas por los problemas y las soluciones y que pueden ser calificadas a partir de las dimensiones ambientales, sociales, económicas, administrativas, institucionales, políticas, de infraestructura, de servicios públicos, culturales, de organización y participación, entre otras.

Para ilustrar estas nociones de estrategias, líneas de acción, metas e indicadores, se puede tomar como ejemplo el Plan de Desarrollo de Cali (ver recuadro).

5. Instrumentos: Una vez cumplido el paso anterior, es necesario identificar los instrumentos, entendidos como las herramientas que ayudan o contribuyen a una mejor ejecución de las estrategias y las líneas de acción del Plan. Existen varios tipos de instrumentos, así:

Normativos o estatutarios. Rigen y regulan la prestación de determinados servicios o actividades de un sector. Son, por ejemplo, los estatutos de uso del suelo, de los servicios públicos, de la expansión urbana.

Operativos: son las acciones que se desarrollan en un periodo determinado, como los planes operativos que deben formular las distintas dependencias (cada año) y están constituidos por los programas y proyectos con su correspondiente asignación de recursos humanos, materiales y financieros.

De apoyo: Pueden ser proyectos específicos como la reforma administrativa del municipio, sistemas de información o apoyos logísticos.

6. Seguimiento y la evaluación: Aunque el seguimiento y la evaluación aparecen como un paso final de la elaboración y la formulación del plan de desarrollo, no significa que el control se haga al final del periodo de gobierno. Por el contrario, las actividades, los instrumentos e indicadores de seguimiento deben desplegarse desde el momento en que se está ejecutando el plan.

El seguimiento no compete únicamente a las autoridades e instancias del sistema de planeación, sino que es una tarea de la ciudadanía y, a través de ella, de los comités de veeduría, las organizaciones civiles y, por supuesto, los consejos territoriales de planeación.

En esta fase se busca identificar el conjunto de indicadores correspondientes a cada una de las estrategias y líneas de acción, así como la información necesaria para hacer uso de los indicadores. Deberá determinarse, igualmente, la periodicidad del seguimiento y la forma como los ciudadanos quedan involucrados en esta tarea.

¿Cómo participar en la planeación territorial?

La intervención de la ciudadanía en la planeación territorial cobra especial importancia no sólo porque existe un conjunto de canales y mecanismos de participación, sino porque promueve y fortalece las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y, por ende, la democratización.

A Través de la planeación participante se logra que los procedimientos técnicos y políticos sean más eficientes, eficaces y transparentes; que los planes de

desarrollo sean el resultado de la concertación entre los distintos actores y sus resultados beneficien de manera equitativa a la población.

Al mismo tiempo, se estimula y fomenta el conocimiento de las comunidades sobre sus problemas reales y la importancia de involucrarse en la toma de decisiones y de garantizar la ejecución de los planes a partir del seguimiento y la evaluación. También se fortalece el tejido organizativo y, en general, se sienta la base para lograr una democratización de la gestión pública.

Dentro de los canales y mecanismos de participación consignados en la Constitución y en sus desarrollos legislativos están los consejos territoriales de Planeación, que son instancias que permiten la intervención de la ciudadanía, aunque su acción se reduce a presentar recomendaciones. No obstante, la experiencia ha demostrado en algunos municipios que el conocimiento de los planes y la consiguiente presión ciudadana logra que las recomendaciones sean tenidas en cuenta y se incluyan en la formulación final.

Las actividades de control ciudadano, es decir las referidas al seguimiento y evaluación de todo el proceso de planeación y, especialmente, de la ejecución del plan, son por excelencia las que brindan mayores posibilidades a la comunidad para la aplicación de la Constitución y las leyes a fin de garantizar que la acción del Estado se oriente a alcanzar un bienestar colectivo.

Las juntas administrativas locales (JAL), como órganos de representación, tienen la facultad de participar en la elaboración de las planes de desarrollo económico y social y de obras públicas y en la presentación de planes y proyectos de inversión relativos a sus jurisdicciones. Adicionalmente, tienen representación en los consejos territoriales de Planeación.

Los comités de Veeduría, los de Participación Comunitaria (CPC), las juntas municipales de Educación, los comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios y los consejos municipales de Desarrollo Rural son ejemplos de mecanismos y canales de participación que la ciudadanía puede y debe utilizar para involucrarse en la planeación del desarrollo de una localidad o de un sector.

Lo esencial, entonces, no es conformarse con la sola existencia de estos mecanismos, sino que éstos se constituyan en escenarios de injerencia y de reconocimiento de los intereses y aspiraciones colectivas.

Plan de desarrollo de Cali 1975-1997

Estrategia de participación: Promover actividades de divulgación, capacitación, asesoría y asistencia técnica a la comunidad para consolidar procesos de participación comunitaria y autogestión para el desarrollo de la sociedad civil, la generación de capacidades para la participación en programas sociales y el fortalecimiento de los espacios para la participación en programas sociales.

Igualmente, el fortalecimiento de los espacios, estructuras y mecanismos de participación política conforme a la ley.

Líneas de acción: a) Promover la formación y capacitación de líderes comunitarios y organismos comunales. b) Institucionalizar las instancias, instrumentos y procedimientos que faciliten el proceso de planificación participativa, bajo la orientación del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la Secretaría de Desarrollo Comunitario.

Metas: a) Institucionalizar y definir la metodología y los mecanismos de planeación participativa, a más tardar en diciembre de 1996. b) Capacitar gradualmente a los miembros de las juntas administrativas locales y de las juntas de Acción Comunal en la metodología definida para la planificación participativa.

Indicadores: a) Tasas de participación de organizaciones comunitarias en programas del Estado. Número de organizaciones comunitarias participantes en programas del Estado, medido como porcentaje del total de organizaciones registradas en un determinado año.