LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL DE LA PLANEACION COMO ESTRATEGIA PARA LA CONCERTACION Y PARTICIPACION CIUDADANA

Por

ANALIDA RINCON P.

TRABAJO DE INVESTIGACION COMO REQUISITO PARA OPTAR EL TITULO DE MAGISTER EN ESTUDIOS URBANO-REGIONALES

Director
ALBERTO HENAO

Director Asociado
ANÍBAL LOPERA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE ARQUITECTURA

POSGRADO EN PLANEACION URBANO-REGIONAL
MEDELLIN
FEBRERO 1997

A mi hija, Ana Isabel por existir
A Bernardo, mi hermano, por estar aquí
A Gabriela, mi madre, por su tenacidad
A Isabel por su apoyo incondicional y
a l "mono" por su compañia.

INDICE

INTRODUCCIÓN

La **planeación zonal** o la **descentralización territorial de la planeación** en Colombia es un proceso que inicia en la década de los 80, cuando algunas autoridades gubernamentales decidieron intervenir zonas deprimidas en algunas de las capitales del país (Agua Blanca en Cali; Ciudad Bolívar en Bogotá; Picachito, Picacho y 13 de Noviembre en Medellín) o sectores de intensa vida pública que presentaban un alto deterioro urbanístico como los centros de las grandes ciudades (como ocurrió con el Plan Zonal del Centro en los casos de Medellín y Cali)

Durante el período también hubo iniciativas comunitarias. Algunas comunidades se organizaron zonalmente para compendiar sus necesidades y con un carácter reivindicativo, incluirlas en los planes y presupuestos municipales; fue el caso de los planes zonales de emergencia (PZE) de Santafé, Suba y Ciudad Bolívar en Bogotá, los cuales contaron con el acompañamiento y promoción de algunas ONG's.

En la década del 90, con los nuevos vientos de la Constitución Política del 91, y las enseñanzas que iba dejando el conjunto de las experiencias anteriores, la planeación zonal se perfiló como instrumento supremamente útil para planificar el territorio, teniendo en cuenta las características específicas de cada zona y, además, con una amplia participación de diferentes instancias sociales. El acuerdo 45 de 1993, por el cual se aprobó el Plan General de Desarrollo de Medellín, contempló el instrumento plan zonal con esas características.

La presente investigación surgió en este último escenario, ubicando desde el principio a la **planeación zonal**, no como un mero instrumento de incorporación o intervención de zonas deprimidas, sino como una alternativa para la planeación del desarrollo territorial de manera descentralizada.

El afinamiento conceptual y los lineamientos metodológicos se concretaron en un trabajo de campo realizado en el municipio de San Carlos, Antioquia a través de la formulación de su plan de desarrollo 1992-1993. Fue un punto de partida que permitió cualificar y consolidar a la planeación zonal como una estrategia clara y posible, para vivenciar la concertación ciudadana y la gestión municipal, de forma sistémica, orgánica e institucional.y, sobre todo, con amplia participación comunitaria.

Los dos ejes fundamentales del trabajo práctico fueron la planeación y la participación, en un contexto de descentralización territorial intramunicipal. Ambos ejes hacen parte de tres ambientes: el internacional, el nacional y el municipal. En el primero, aparecen referenciados en las nuevas reglas de juego geopolítico y macroeconómico a las que están convocados, o sometidos, los países del mundo; en el segundo, hacen parte de la nueva institucionalidad colombiana, figurando explícitamente en la Carta Constitucional y en algunas normas de carácter reglamentario; y en el tercero, puede leerse su construcción y materialización.

En las cuatro partes en que se divide este trabajo, van incorporados dichos escenarios. La primera, "Los nuevos escenarios internacionales de la planeación y la participación territoriales", presenta un marco interpretativo obligatorio para entender los contenidos y retos de la planeación y la participación en un nuevo orden mundial. La primera sección está dedicada a

explorar la reestructuración capitalista y la globalización tecnoeconómica; en la segunda, observamos las variables que tienden a liberarse notoriamente del control estatal, provocando por ello profundas transformaciones en su funcionalidad. Seguidamente, se muestra cómo inciden todas esas fuerzas en el territorio, primordialmente en la tensión entre el mundo globalizado y lo local; tensión que de todos modos reafirma al territorio como condición de posibilidad de la planeación y la participación del amplio espectro de actores sociales.

Por este camino comprendemos muchas de las lógicas que explican la *Reforma Política del Estado colombiano*, ante crisis político-territoriales evidentes que se habían acumulado a lo largo de dos décadas (1960-1980). La descentralización surge, entonces, como estrategia política y administrativa. Con esa idea fuerza se generan procesos impregnados de democratización y modernización de la planeación y la gestión pública. De todo ello se habla en la segunda parte.

De los ingredientes anteriores, es posible extractar líneas que permiten conceptualizar acerca de los planes zonales y, a la vez, aventurar una metodología plural. La tercera parte, "La planeación Zonal, Concepto y Método", se encarga de esto.

La cuarta es el ejemplo. "El Plan de Desarrollo del Municipio de San Carlos, Antioquia", permite ver cómo se materializa una propuesta de planeación concertada entre el alcalde y los actores municipales, su aplicación y desarrollo, y un balance en términos de logros y dificultades que deja la experiencia. A esta parte se anexan documentos que amplían la información o que pueden ser útiles en proyectos similares, como guías de talleres,

convocatorias, proyectos de acuerdo, evaluaciones de los actores, programaciones, cartilla y otros materiales que se han replicado posteriormente.

Y, "Horizontes", es un corte reflexivo final, en el que se comparten convicciones, incertidumbres y las proyecciones vigentes de la planeación zonal.

Si este trabajo tuviera una exigencia de presentación cronólogica de lo sucedido, debería leerse de atrás hacia adelante. El punto de partida fue San Carlos. Esa experiencia entregó las primeras claves conceptuales y metodológicas de la planeación zonal. Éstas, fueron enriquecidas posteriormente por procesos desarrollados en Medellín durante la última década, y en los cuales se ha tenido participación directa. Desde ahí se siguieron huellas determinantes de esas transformaciones demasiado vividas, y entonces se descubrieron relaciones de continencia y de exclusión: los municipios, las ciudades, responden en parte a dinámicas de sistemas económicos y legales, sociales, políticos y culturales, que trascienden las localidades. Ellas hacen parte del país y de un mundo globalizado. Pero no por eso dejan de generar sus propios ritmos.

Para terminar, no importa tanto si se empieza por el principio, por el final o por el medio, pues el reto estaba en dejar traslucir la pertinencia y vigencia de la planeación zonal. Y eso fue lo que se intentó hacer por todas partes.

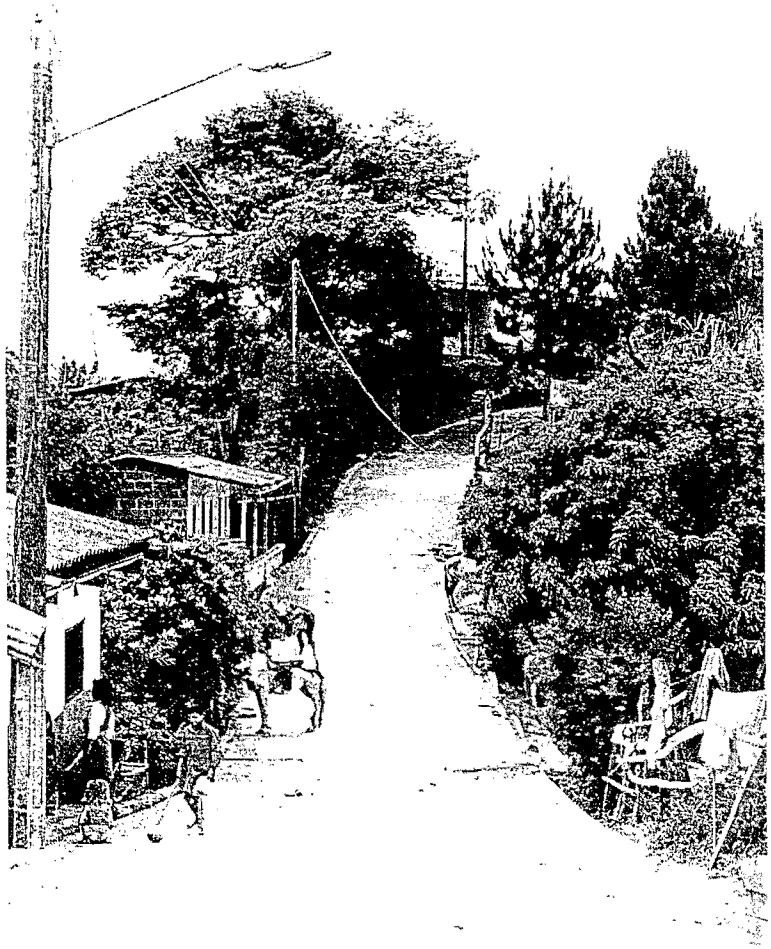
AGRADECIMIENTOS

Al Posgrado de Planeación Urbano-Regional por expandir el horizonte académico a una abogada, sensibilizarla y comprometerla con las problemáticas territoriales. Y muy especialmente a Fredy Marín, in memoriam, porque a partir de conversaciones con él, tuvo origen este proyecto.

A la Corporación Región por su aval y por ser ese lugar privilegiado que convierte sueños en realidad.

A la Comunidad de San Carlos, por demostrar que es posible construir esos sueños.

A todos las personas que me apoyaron y animaron e hicieron posible esta Investigación: Profesores, familiares y amigos, mil gracias.



PRIMERA PARTE:
LOS NUEVOS ESCENARIOS INTERNACIONALES DE LA PLANEACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA.

Todo parece indicar que el nuevo panorama internacional se redibuja por dos grandes fuerzas estructurales que atraviesan las cada vez más tenues fronteras ideológicas del planeta. Son ellas, la reestructuración del orden tecno-económico y el ajuste político-institucional. La primera se consolida bajo la tendencia avasalladora de la economía globalizada y la revolución tecnológica informacional, mientras que la segunda se ubica bajo las tendencias de reforma y modernización Estatal.

Ambas se convierten en el marco de referencia obligado y determinan las nuevas reglas del juego de los países, regiones, ciudades y municipios para la formulación de modelos de desarrollo y de políticas de reestructuración del Estado.

En otras palabras, la tendencia a la apertura internacional es empujada por las fuerzas de la globalización de la economía que llevan a que los Estados realicen reformas político-institucionales y adopten medidas de ajuste, como respuesta a las megademandas económicas.

Sin embargo, lo expuesto no puede llevar a un determinismo económico, como el que plantea Edgar Forero Pardo cuando dice que existe una ligazón orgánica entre la dimensión económica y la dimensión política, elementos básicos de un mismo proceso de reestructuración global, relación en la cual la primera determina la segunda. El análisis lleva a planteamientos sesgados que, concretamente, para la compleja realidad latinoamericana no puede decirse, tajantemente, que el proceso de reforma del Estado es una adecuación directa para responder al cambio del sistema económico internacional. Las reestructuraciones institucionales de Colombia y Perú en los años 80, estuvieron motivadas por crisis políticas [1] .

La importancia de las tendencias enunciadas, radica para este trabajo en el marco interpretativo referencial para la planeación y la participación que permitirá comprender las determinantes actuales de sus dinámicas y desarrollos.

---

[1] Forero Pardo, Edgar. La Planificación Regional en los 90: nuevo contexto y nuevos paradigmas. 1991. pág. 27.

1. LA REESTRUCTURACIÓN Y GLOBALIZACIÓN TECNO-ECONÓMICAS

En el transcurso de las últimas tres décadas se han suscitado, cambios sustanciales de tipo estructural y coyuntural en las dinámicas del capitalismo.
Los coyunturales se han manifestado a través de acontecimientos como la crisis del petróleo (reajuste en las técnicas de producción), la pérdida de hegemonía económica de los Estados Unidos (cambios en la división internacional del trabajo), la caída del comunismo de Estado, y el resurgimiento de viejos conflictos nacionalistas en Europa Central, entre otros.

De otro lado, el capitalismo enfrenta un cambio de fase estructural que refleja una profunda reorganización global de las relaciones sociales y económicas que afectan la producción y circulación de mercancías y la fuerza de trabajo. Factores generados en gran parte por la explosión sin precedentes de innovaciones científicas y tecnológicas y su rápida aplicación a la producción.

Puede decirse, que "en la esfera económica, el mundo capitalista está pasando del modelo fordista (gran empresa) de producción, al llamado "post-fordismo" (pequeña empresa); en la esfera de las políticas de desarrollo, de la doctrina económica keynesiana (intervencionismo) al llamado "neoliberalismo" (neointervencionismo); y en lo estatal, del modelo del "Estado Benefactor (redistributivo) al del "Estado Subsidiario" (retributivo)"[2]. Aunque el texto aludido es presentado por su autor en forma esquemática, vale la pena retomarlo como el continente referencial de las grandes transformaciones, cuya singularidad territorial está dada por la realidad de cada país o región.

1.1. Tendencias económicas del Capitalismo Contemporáneo

Las tendencias estructurales que rigen la transformación de la economía y la sociedad en el mundo capitalista contemporáneo, afectan principal y simultáneamente las unidades productivas, la organización de los mercados y las relaciones sociales, políticas y culturales. Condiciones que se dan en un contexto en el cual tienden a depender cada vez menos de los factores nacionales convencionales (disponibilidad de materias primas, costo de la fuerza de trabajo), y cada vez más de factores internacionales (tecnología de punta, financiación internacional, información, terciarización de la economía).

[2] Ibid. pág 4.

1.1.1. Transformación de las estructuras administrativas y de gestión del capital.

En el proceso productivo se presenta un desmantelamiento de la organización empresarial (desmonte de las industrias fósiles o dinosaurios), según la rama o empresa y según sus conexiones verticales y horizontales con el resto de la economía [3]. Con ello se refieren a la modificación del "paisaje industrial", que se presenta con la diseminación en el territorio de plantas manufactureras de tamaño considerablemente menor al prevaleciente en el pasado. De esto se desprende el desplazamiento de la mano de obra hacia afuera de la empresa y la subcontratación para algunas fases. Es la época de la descentralización, satelización y atomización de la producción.

La desconcentración física de la producción consiste en convertir el antiguo modelo de producción basado en extensos conglomerados espaciales de la producción, con grandes plantas de transformación-ensamble, a un modelo de producción cada vez más parcelado. Parcelación que se verifica en dos grandes fases: La de ensamble y la de transformación.

La primera, fase intensiva en capital, continúa su producción en gran escala, en una planta única de alto nivel técnico.

La de fabricación de piezas y partes, fase intensiva de trabajo, se efectúa a través de procesos de ensamblaje parcial, o la prestación de servicios, transferida a pequeñas plantas a menudo subcontratadas por la gran empresa.

La reorganización de las empresas, que pasan de una estructura sectorizada a la organización basada en proyectos específicos (organización post-gerencial o intraempresarial), se constituye en otra transformación de la gestión del capital. La adminsitración por proyectos permite una gran flexibilidad y movilidad a las unidades productivas, desechando rápidamente aquellas áreas no viables y creando o incorporando nuevas actividades, de acuerdo con la dinámica del mercado.

La relocalización industrial, como otro factor incidente en la gestión del capital, busca mediante la reubicación empresarial lograr menores costos de producción y regulaciones laxas o, alternativamente, aprovisonarse de productos generados en dichas zonas.

---

[3] Es lo que Castells ha llamado "la economía de geometría variable", Forero lo denomina como "fábrica de fábricas" y Vásquez-Barquero como "la economía difusa".

En síntesis, las transformaciones de las estructuras administrativas y de gestión del capital constituyen un nuevo modelo de producción en torno a la práctica cada vez más generalizada de la "empresa-red". Por dicho término no se entiende una red de empresas, sino una nueva forma de organización. Lo que ha surgido es la descentralización de las grandes empresas, creando unidades de gestión semi-autónomas. Las pequeñas y medianas empresas proliferan formando redes de cooperación entre ellas y, además, redes de redes. Esa forma de actividad económica absolutamente flexible y dinámica, pero al mismo tiempo inestable, que **caracteriza los nuevos procesos de organización, de gestión y de producción,** ha podido emerger plenamente en este momento histórico, por la flexibilidad permitida por las nuevas tecnologías de la información.

1.1.2. Reestructuración de la organización del trabajo

A partir de las nuevas transformaciones de la tecnología y la organización de la nueva economía informacional-global se asiste a profundas modificaciones de las relaciones de trabajo y de la estructura del empleo en todas las sociedades, que afectan los perfiles, contratos y organizaciones laborales. Prácticas empresariales, legitimadas por reformas de derecho. De allí que merezcan reseñarse:

-La conversión de los antiguos obreros en trabajadores "independientes" organizados en pequeñas empresas.
-La vinculación a destajo, el trabajo temporal y el "salario integral", como prácticas empresariales.
-El rol productivo adquirido por la familia.
-La decadencia del movimiento sindical.

En resumen, como plantean Castells y Jordi Borja [4], en todas las sociedades, el nuevo sistema tecnológico permite y acentúa el proceso histórico de segregación del trabajo con base a un nuevo modelo flexible de relaciones laborales. La actual revolución tecnológica procede hacia la individualización de las tareas y la fragmentación del proceso de trabajo, reconstituyendo la unidad del proceso mediante redes de comunicación. Así, los fenómenos de subcontratación, descentralización productiva, aprovisionamiento subsidiario, trabajo parcial y a tiempo parcial, empleo por cuenta propia y consultoría, tienen un crecimiento vertiginoso y representan entre una cuarta y una tercera parte de la fuerza de trabajo en las principales sociedades desarrolladas. Así pues, la

[4] Borja, Jordi y Castells, Manuel. Lo Global y lo Local. 1996, p.5.

descentralización empresarial constituye, por un lado, un proceso extraordinariamente flexible y dinámico, permitiendo a la empresa ahorro de costos y ganancias en competitividad, aunque puede tener consecuencias negativas sobre la productividad a largo plazo al socavar la acumulación del saber tecnológico en el seno de la empresa. De otro lado, induce una crisis estructural de los sindicatos.

1.1.3. Internacionalización de la producción capitalista

Las tendencias económicas del capitalismo contemporáneo tienen una manifestación clara en el ámbito internacional. Así, pueden destacarse algunos rasgos que caracterizan la transnacionalización de la producción capitalista:

No obstante el surgimiento de los nuevos países industrializados, el capitalismo como un todo no ha logrado alterar su status en la distribución del excedente capitalista mundial. Se mantiene y confirma el patrón del desarrollo capitalista desigual y permanecen las relaciones de dominación-subordinación entre los países capitalistas dominantes y el capitalismo dependiente.

En las dos últimas décadas se ha constituido un nuevo hito internacional con la explosión sin precedentes de innovaciones científicas-tecnológicas y su rápida aplicación a la producción. La biotecnología, la ingeniería genética, la robótica, la tecnología informática y la tecnología de nuevos materiales, aparecen como factores de primer orden, ya que a través de sus efectos en la producción, la información y el transporte se genera el nuevo paisaje o geografía industrial.

El crecimiento del sector de los servicios, como tendencia internacional de la economía capitalista, es particularmente marcado en el área financiera, integrada de modo tal, que en la competencia capitalista es tanto o más importante el control de los circuitos financieros que el de la producción misma. El hecho de que la acumulación tienda a centrarse en la especulación financiera y no en la producción real, la hace extremadamente vulnerable a las crisis financieras.

El reordenamiento internacional del capital, implica nuevas relaciones entre los diferentes espacios donde se lleva a cabo la acumulación. Tiende a superar las barreras entre la región, la nación y el planeta, de tal forma que el impulso y desarrollo de la acumulación se den en cualquier lugar del territorio. Por ello los Estados centrales se encuentran en un proceso de creciente desnacionalización.

1.2. La sociedad de la información y la economía global

Con el capitalismo contemporáneo se ha constituido un nuevo paradigma tecnológico informacional, que representa una división histórica tan importante como la que constituyó la revolución industrial. Dicho paradigma se fundamenta en las tecnologías de información que incluyen la micro-electrónica, la informática, las telecomunicaciones y la ingeniería genética. Su constitución en sistema tecnológico, difundido y aplicado, data en realidad de la década del setenta, partiendo en buena medida de los centros tecnológico-industriales norteamericanos de California y Nueva Inglaterra. Su difusión tuvo lugar, primero, en la tecnología militar y en las finanzas internacionales. Pasó a las fábricas industriales a principio de los ochenta, se extendió por las oficinas a finales de la misma década, y llega en estos momentos a los hogares a través de las llamadas autopistas de la información.

De tal modo, que la tecnología de la información constituye una infraestructura indispensable para la existencia de fenómenos actuales. Sin informática y telecomunicaciones globales, no sería posible la internacionalización de la economía y la comunicación mundial.

Sin duda alguna, uno de los elementos más importantes asociado con el paradigma informacional es la formación de una economía global como actual unidad económica-operativa.

Por ECONOMÍA GLOBAL se entiende, no tanto la economía mundial o la internacionalización de la actividad, sino "una economía en la que las actividades estratégicamente dominantes funcionan como unidad a nivel planetario en tiempo real o potencialmente real. Tal es el caso de los mercados de capitales que están mundialmente integrados mediante conexiones electrónicas instantáneas procesadas por sistemas de información con gran capacidad de memoria y velocidad de tratamiento. También están articulados globalmente la tecnología, la información y la gestión de las grandes empresas. Igualmente, la producción industrial, los servicios avanzados, los mercados y el trabajo altamente calificado" [5].

La economía global, es una economía informacional. Es decir una economía en la que el incremento de la productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales) sino de la aplicación de conocimiento e información a la gestión, producción y distribución,

[5] Ibid, p. 18.

tanto en procesos como en productos. La generación y procesamiento estratégico de información se convierten en factores esenciales de productividad y competitividad en la nueva economía, lo cual tiene extraordinarias consecuencias para las políticas de desarrollo económico que deben basarse, de ahora en adelante, en políticas de comunicación, informalización y capital humano.

De otra parte, la globalización de la actividad económica tiende a una cierta uniformidad en cuanto a formulación y aplicación de las políticas, ya que cada país se convierte en un competidor para mercados finitos y recursos escasos. Por ello, privilegiar las señales del mercado, fomentar la competitividad internacional, promover la capacidad empresarial y atraer la inversión directa se convierten en elementos comunes de los esfuerzos que deben realizar las naciones para una efectiva inserción en el marco internacional.

En otras palabras, la apertura externa debe traducirse en alcanzar posiciones competitivas en términos de los productos comercializados. La competitividad según lo plantea la Cepal, es una competitividad sistémica, "basada en la productividad conjunta de la cadena productiva y de servicios ligada a un producto que logra ubicarse en nichos competitivos. La "red" de sub-contratistas, proveedores, prestadores de servicios, que se "teje" en torno a una producción competitiva, se mapea territorialmente, mostrando una elevada densidad de interacciones en el espacio geográfico próximo a la empresa exportadora, espacio próximo que más o menos coincide con un territorio local o regional"[6] . Es lo que la Cepal llama "el regionalismo abierto", es decir, la posibilidad para cualquier país de pertenecer simultáneamente a varios procesos y esquemas de integración.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que aunque se ha planteado que la globalización es una apertura externa de los países, con una dimensión esencialmente económica, es "un fenómeno amplio que afecta todas las dimensiones de la condición humana: la demografía, la distribución del ingreso per cápita, la generación de empleo, el control de las enfermedades endémicas, el comercio de drogas, y el medio ambiente, entre otras". (Cepal 1992, citado por Sergio Boissier).

1.3. El individuo globalizado y la identidad cultural

Las actuales transformaciones del capitalismo afectan también a la cultura, a la comunicación y a las instituciones políticas, en un sistema interdependiente de las relaciones sociales.

---

[6] Boisier, Segio. La Modernización del Estado: Una mirada desde las Regiones. ILPES. pag. 8.

La comunicación, como soporte cultural, en la sociedad contemporánea ha estado organizada en torno a los sistemas de mensajes audiovisuales. En los últimos años se ha producido un fenómeno de mayor alcance: La creciente digitalización de mensajes audiovisuales forman un hipertexto global e interactuante. Ello permite "el paso de los actuales medios de comunicación de masas a medios de comunicación individualizados, segmentados, focalizados a audiencias específicas, aunque su producción y control tecnológico y financiero siga teniendo características globales"[7].

De esta manera se participa, de un sistema universal, electrónicamente comunicado y difundido, amplio y flexible, que aumenta la capacidad del individuo de asimilar todo tipo de expresiones culturales, sociales y políticas. Lo que caracteriza el prototipo de individuo globalizado.

Como reacción paradójica al individuo globalizado surge otra dinámica dentro del sistema de flujos universales: La afirmación de la identidad histórica o reconstruida. La que converge en manifestaciones de identidad nacionales, territoriales, regionales, étnicas, religiosas, de género, y, en último término, identidades personales.

El resultado del proceso contradictorio entre la globalización tecno-económica y la especificidad creciente de las identidades pone de manifiesto, supuestamente, una crisis en los Estados-nacionales. Crisis que se refleja en la rigurosidad institucional para responder a las demandas internacionales y en la poca legitimidad de representación territorial.

Borja y Castells plantean que en la tendencia a la desnacionalización de los Estados sus competencias no son suficientes para controlar los flujos globales y su organización suele ser demasiado rígida para adaptarse a los cambios constantes del sistema mundial. Por otro lado, la pluralidad de identidades territoriales y culturales que aspiran a ser representadas por estados nacionales generan procesos crecientemente conflictivos y en último término tienden a deslegitimar la idea de representación nacional, mas cuanto más centralizado es un Estado más difícil le es establecer un puente entre el sistema global y las diferentes culturas y territorios que forman parte de la nación [8].

---

[7] Borja, Jordi y Castells, Manuel. Local y Global. 1996. Barcelona. p. 26.
[8] Ibid.

En las condiciones actuales, de pérdida de valor del Estado-Nación, los gobiernos locales y regionales emergen en todo el mundo, como entidades más flexibles, articuladas al terreno de sus identidades, potencialmente capaces de negociar una adaptación continua a los mercados y flujos de poder. Sin embargo sus dificultades radican en su dependencia administrativa y su escasa capacidad de recursos económicos como el riesgo de caer en el fundamentalismo cultural y el localismo político.

La reconstrucción de un Estado flexible y dinámico, articulado entre sus diferentes niveles territoriales, parece según Borja y Castells en "la única posibilidad histórica de superar las tendencia disolventes de la sociedad de la información inscritas en la dicotomía entre los flujos de poder y el particularismo de la experiencia, introduciendo una nueva perspectiva en la gestión territorial" .[9]

1.4. La globalización de la economía en el nuevo orden internacional.

La economía mundial contemporánea se caracteriza por la formación de bloques internacionales económicos y comerciales. Lo que conduce por un lado, a una concentración mayor de los flujos internacionales comerciales, financieros y de inversión directa en cada bloque, y, por el otro, al fortalecimiento del lugar central que ocupan las relaciones Norte-Norte en el intercambio comercial mundial.
La multipolaridad económica se expresa a través de tres vértices del comercio internacional: la Comunidad Económica Europea, ampliada en 1992; los acuerdos para una zona de libre comercio entre (el Mercado Unificado) Canadá, Estados Unidos y México; y el Japón. Para cada uno de ellos, es necesario considerar sus círculos concéntricos y áreas de influencia (acuerdos bilaterales, acuerdos sub-regionales de integración, como en el caso del Sudeste Asiático con ASEAN y APEC, por citar sólo estos ejemplos).

La modificación de las relaciones de competencia entre los países desarrollados, el creciente poderío del Japón y el desplazamiento progresivo del centro de gravedad de la actividad económica del Atlántico hacia el Pacífico, son otros factores que expresan un cambio sustancial en la geografía económica mundial.

El elemento más dinámico de las transformaciones de la División Internacional del Trabajo proviene del enfrentamiento entre los países capitalistas desarrollados; mientras que los países en desarrollo apenas participan de manera secundaria en la reorganización de la jerarquía internacional. A pesar de la industrialización en el

---

[9] Ibid.

Tercer Mundo, "el peso de la inercia supera con creces al de las fuerzas del cambio" [10].

Simultáneamente, ocurre un cambio significativo en el patrón de comercio internacional. La declinación de la participación de los productos primarios en el comercio mundial va a la par con la expansión de los productos energéticos. Así mismo, durante este período, gana importancia decisiva el intercambio de productos manufacturados.

En un contexto caracterizado por una disminución del comercio internacional ocurrida entre los años 70 y principios de los 80, se presenta un cambio en la inserción de los países en vía de desarrollo en el comercio internacional, debido a que las relaciones norte-sur se afectan por la tendencia a la disminución de las complementariedades heredadas del periodo anterior. La industrialización deja de ser un atributo exclusivo de los países desarrollados y los países en vía de desarrollo se insertan progresivamente en la lógica del comercio intra-rama, característico de una división del trabajo cada vez más horizontal. El esquema clásico de una división del trabajo inter-rama, según el cual el Norte se especializaba en la producción manufacturera y el Sur en la producción primaria, no basta ya para dar cuenta del conjunto de relaciones Norte - Sur en el seno de la actual división internacional del trabajo. Si bien la poca participación de los bienes primarios (excepto el petróleo) en el intercambio internacional provoca la marginalización creciente de los países en vía de desarrollo, especializados sólo en este tipo de producción, la nueva división internacional del trabajo entre el norte y el sur no es ahora tan vertical como en el pasado.

Las relaciones Norte-Norte en los intercambios comerciales mantienen un lugar central. La multinacionalización continúa siendo así un proceso que concierne primordialmente a las relaciones Norte-Norte. Existe una tendencia a la homogenización tecnológica entre USA, Europa y Japón.

[10] Forero, Edgar. 1991, p.17

2. APROXIMACIÓN A LAS TRANSFORMACIONES CONTEMPORÁNEAS EL ESTADO

Como ya se refirió, otro de los cambios sobresalientes en los últimos años ha sido la reforma Estatal. El debate sobre el Estado se ha involucrado de manera más o menos directa con la reestructuración del desarrollo económico vinculado a la globalización de los mercados y a los procesos productivos; con la crisis del Estado benefactor y además, en posición de algunos, con el desmantelamiento del Estado-nación y en versión de otros, con las iniciativas de democratización para fortalecer la legitimación ciudadana.

2.1. Devaluación del Estado Benefactor

En términos generales, el gran proceso de reforma estructural del Estado se sustenta en la crisis del Estado Benefactor o también conocido como Estado paternalista, redistributivo, megalómano, moderno, o modesto. Denominaciones, algunas despectivas, con las cuales se acolita la oleada antiestatista.

El tipo de Estado referido, se gestó dentro del modelo keynesiano de desarrollo, instaurado a partir de la gran crisis capitalista de 1.929 y 1.930. Dicho modelo puede interpretarse como el resultante de un "gran pacto social". El acuerdo garantizaba a los trabajadores un mínimo nivel de vida, estabilidad en el empleo, lucha estatal contra el desempleo, y concesiones laborales. A los empresarios, un nivel sostenido de actividad económica y una mano de obra dispuesta a entrar en relaciones salariales normadas por ciertas reglas del juego, a obedecerlas y a no paralizar la producción.

El rol del Estado en este contexto era el de intervenir para regular la actividad económica, asignando los recursos sociales con dos propósitos: El impulso del desarrollo económico y la redistribución del ingreso.

Con el modelo keynesiano se propició la universalización de un mismo nivel de vida para todos los asociados. La universalidad implicó la centralización del poder político, especialmente el ejecutivo, y el centralismo fiscal. En este orden de ideas el Estado asume la forma "Estado Benefactor", intervencionista y redistributivo.

Hoy, es corriente asociar el keynesianismo con la inoperancia y la obsolescencia. Se considera que su doctrina destinada a estimular la demanda y a lograr un pacto social entre el trabajo y el capital, derivó en el establecimiento de unos niveles de vida que no concuerdan con las condiciones cambiantes de la economía.

Los países de la OCDE (conformados por los 24 países más desarrollados del mundo actual), durante los años 60, registraron un rápido crecimiento del gasto público en términos porcentuales respecto del Producto Interno Bruto (PIB). Crecimiento que sólo comenzó a ser objeto de preocupación y cuestionamientos a lo largo de los años setenta, alcanzando su estabilidad en la mayoría de los países industrializados entre 1983 y 1986. El gasto público en los países de la OCDE, "de poco más del 20% en los años 50, pasó al 34.8% en 1970, llegando al 41.6% en 1982, momento a partir del cual comienza el proceso de estabilización".[11]

El rápido crecimiento del gasto público en los años 60, se sustentó bajo la premisa de que aún el Estado no lograba responder al nivel óptimo la demanda poblacional de servicios públicos. Se contemplaba, además, una amplia distribución de los beneficios del crecimiento económico mediante la puesta en marcha de programas redistributivos basados en políticas fiscales y en el aumento de la burocracia. Para el caso, era necesario una fuerte intervención estatal reguladora con la finalidad de contrarrestar los desequilibrios del mercado.

No obstante, el incremento continuo del gasto público en los países desarrollados, éste no creció durante los 60s equilibradamente por sectores. "El gasto social (especialmente las pensiones) representó casi el 70% del incremento total del gasto público durante los 60, lo que significa claramente que se produjo una pérdida de importancia relativa a los bienes públicos tradicionales (defensa, justicia, seguridad, infraestructuras) en beneficio de los que surgen del Estado del Bienestar y aseguran ventajas individuales y grupales más que colectivas (pensiones, sanidad, educación, etc.) y que algunos economistas denominan "bienes de mérito". [12]

La ruptura del consenso económico en los 70 implicó la crisis de los acuerdos públicos articulados en torno al denominado Estado del Bienestar. Aunque el gasto público continúo en ascenso y el déficit fiscal se amplió, resultó imposible, tanto, contrarrestar el incremento del desempleo, como reducir la tasa de inflación a niveles más aceptables. Los gobiernos se encontraron, además, con presupuestos cada vez más rígidos, con el auge incontenible del gasto social y con pagos crecientes por intereses de la deuda pública.

---

[11] Prats Catalá, Joan. La Modernización Admiistrativa en las Democracias Avanzadas: Las políticas de los 80 contenido, marcos conceptuales y estrategias. En: Consejería Presidencial para la Modernización del Estado Colombiano y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Gobernabilidad y Reforma del Estado. Santafé de Bogotá, 1994. pág. 179.

[12] Ibid

A lo largo de los 70, comenzó a forjarse en los países desarrollados, a diferentes ritmos, un nuevo consenso en torno a la necesidad de medidas que se plasmaron principalmente en las políticas de los años 80. Se atacaron las políticas fiscales expansionistas y se formularon estrategias a mediano plazo para reducir el déficit presupuestario. Se extendió la idea de que el tamaño y la hiperregulación procedente del sector público dificultaba el desarrollo de la iniciativa privada en el mercado y que las excesivas medidas fiscales tenían costos injustificados, tanto en términos de desarrollo económico como sociales.

Se presenta una "devaluación estatal" y hay una pérdida de confianza en el Estado central como productor de bienes y servicios y como agente que posibilita la reproducción del sistema económico. Se registra, como tendencia universal, una creciente demanda de los distintos sectores de la sociedad civil por una mayor participación y mayores espacios de autorrealización. Es cuando irrumpen y proliferan los más diversos grupos y movimientos en torno a la reivindicación del género, la juventud, la preservación del medio ambiente, el derecho a la recreación y principalmente el respeto a los derechos humanos. La aparición de tales movimientos sociales vinculados con la lucha por la democracia y la calidad de vida, guarda una estrecha relación con el reformismo estatal [13].

La crisis fue asumida tanto por la derecha como por la izquierda política europea. Ambas se ajustaron al cambio de las actitudes sociales en relación con los límites, roles y valores del sector público.

La reforma del Estado, en este contexto, pareciera imponerse como un imperativo. Su concepción e implantación suscitó las más diversas posiciones teóricas y programáticas.

La década del 80 y primeros años del 90, fue un periodo en que se hizo hegemónico el discurso del "Estado mínimo" y en el que abundaron intentos de superar el Estado-nación como unidad central de la política.

El fenómeno de la internacionalización de las economías y las crecientes interdependencias transnacionales en todos los ámbitos, llevaron a muchos a revivir la utopía liberal del Estado mínimo e incluso la utopía marxista de la desaparición gradual del Estado y la aparición de la sociedad autorregulada.

---

[13] Veáse Castells, Manuel, 1983.

De un lado, se cuestionó el concepto moderno del Estado, caracterizado por dos atributos: la soberanía absoluta hacia afuera y la supremacía jerárquica hacia adentro.

La soberanía del Estado nacional se relativiza, igualmente, por el acelerado proceso de globalización. Tanto, la cada día más densa interdependencia transnacional como el fortalecimiento de las instancias supranacionales han restringido drásticamente el campo de acción del Estado. Instrumentos tradicionalmente en manos del Estado, como la política monetaria, arancelaria o tributaria, se han transformado hoy en condicionantes externos, que el Estado ha de respetar en función de la productividad y la competitividad internacional. Similar limitación encuentra la conducción estatal en otros ámbitos, como la política de seguridad, política industrial y tecnológica e incluso en las políticas sociales. Es decir, en lugar de decisiones soberanas ocurren complejos procesos de adaptación a las condiciones prevalecientes a escala internacional.

También merece mencionarse que la clásica supremacía jerárquica del Estado sobre otros ámbitos de la realidad nacional se encuentra, también, hoy cuestionada y erosionada. Las diversas esferas de la vida social, sea la económica o el derecho, el desarrollo científico o los servicios públicos, van conformando sistemas funcionales relativamente autónomos, con sus propios criterios de relevancia y con una dinámica endógena. Por ello, no es gratuito que se presenten enfoques donde el Estado se presenta como "red política", o sea, la acción estatal como sistemas de negociación -formales e informales- cuyos resultados dependen del acuerdo de varios actores independientes (incluyendo diversas instancias en la administración pública). La acción estatal es primordialmente una labor de coordinación, sea ésta jerárquica u horizontal [14].

Por otro lado, entre las tendencias que apuntaron a superar el Estado-Nación como unidad central de la política, la más radical y extrema fué el desmantelamiento del Estado a nivel nacional en la búsqueda de una organización social flexible a escala mundial. El Estado nacional, como institución social y como ente jurisdiccional geográfico casi tendría que darle paso a una organización de carácter internacional.

Pareciera, tal como lo afirma Curbelo, que "la reestructuración del orden económico corriera paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad

[14] Lechner, Norbert. Apuntes sobre las transformaciones del Estado. En: Bernal, Jorge A. Integración y Equidad. Democracia, desarrollo y política social. Corporación S.O.S. Colombia Viva la Ciudadanía. Santafé de Bogotá D.C, 1994. págs. 51-61.

del Estado, tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilite la reproducción del sistema económico"[15].

En contraste con el papel decisivo que desempeñó el fortalecimiento del Estado nacional en la expansión de las sociedades capitalistas nacionales, a esta altura de evolución del capitalismo mundial se realza el potencial perturbador que la intervención del Estado pudiera representar para los procesos de acumulación y reproducción del capital a escala internacional.

En la práctica, a esta postura se contrapone la ineludible presencia de algún tipo de Estado nacional, socialmente necesario en su naturaleza de "ente social racionalizador del interés colectivo", cuyos esquemas institucional, político, económico y jurisdiccional para la conducción de asuntos públicos, y en una instancia subordinada, su mera dimensión y tamaño resulta determinado, entre otros factores, por las necesidades y los conflictos de reproducción de la fuerza de trabajo y de la acumulación del capital en los planos nacional e internacional.

En esta discusión es importante no perder de vista también las **particularidades de los Estados latinoamericanos** y, por supuesto, de sus economías y desarrollo histórico.

En el caso de América Latina, el primer y principal punto para destacar es que, a diferencia de Europa, no se conformó una sociedad capitalista con anterioridad al desarrollo del Estado durante el siglo XIX. El capitalismo no es un "dato histórico" dado, que preceda a la regulación estatal. Ello tiene una consecuencia decisiva para la configuración del orden social: es el Estado el que asume la tarea de instaurar una sociedad moderna .

El Estado asume, como consecuencia de ello, un papel más intervencionista en materia de desarrollo económico, hasta el punto de que una de sus funciones expresas es ejecutar y poner en marcha "un modelo de desarrollo económico" para la sociedad en su conjunto. El papel del Estado no se reduce tanto a una función correctiva o reguladora con respecto al mercado, sino que también se le confiere una función activa con la extensión de las relaciones del mercado, pero también con relación a la promoción del desarrollo económico y social.

---

[15] Curbelo, J.L. "Economía política de la descentralización y planfiicación del desarrollo regional" En: Pensamiento Iberoamericano, No/10, (jul/dic. 1986); p.78. Madrid. Citado porLuis Jorge Garay Salamanca "Acerca de la reforma estructural y del nuevo papel del Estado. Una nota a propósito del caso colombiano. pág 237. En Gobernabilidad y Reforma del Estado.

Los Estados de algunos países latinoamericanos desde los años treinta del presente siglo y, en otros, a partir de la segunda guerra mundial, implementaron un modelo de crecimiento por sustitución de importaciones o de desarrollo hacia adentro. Existe consenso respecto de la importancia que tuvo el Estado en la construcción del tipo de desarrollo que empezó a tener vigencia a partir de estas fechas.

El modelo de crecimiento por sustitución de importaciones evidenció su crisis desde mediados de los años sesenta. Esta crisis mostró los problemas estructurales de la economía latinoamericana: Proteccionismo excesivo, reducción del margen comprimible de las importaciones, cuantiosos desequilibrios externos y fiscales, pérdida del dinamismo económico y aumento del desempleo. Al mismo tiempo se evidenció la ineficacia de los aparatos de Estado fuertemente burocratizados, como consecuencia inevitable de la forma de ejercicio de la política, para mantener un mínimo de legitimidad de Estados fuertemente privatizados en su interior por los sectores dominantes. Esta crisis estaba ya presente desde finales de la década de los sesenta. Su prolongación se debió a la existencia, durante estos años, de abundante crédito externo, recurso al cual se acudió para financiar los crecientes déficit de las balanzas comerciales y fiscales de los diferentes países.

El endeudamiento externo en gran escala, lejos de resolver el problema estructural de las economías latinoamericanas, empujó la crisis. La expansión ilimitada del gasto público no respetó la racionalidad propia del proceso económico y destruyó la calculabilidad del mercado. El endeudamiento externo y la liberalización de la época contribuyeron justamente a agravar los desequilibrios: Niveles críticos de endeudamiento externo e interno, desequilibrios mayores entre los ingresos tributarios y el gasto público, que agravó aún más los déficit fiscales, inflación desbordada, caída vertical en las tasas de inversión, etc.

La crisis económica del Estado desencadenó la crítica al Estado. El neoliberalismo denunció y condenó toda intervención estatal como consustancialmente nefasta. Este ataque olvidó que el impulso estatal a la modernización industrial, agraria, educacional, etc., ha creado las bases estructurales de cualquier estrategia de desarrollo posterior. Pero hay aspectos en los cuales la crítica neoliberal apuntó a problemas realmente existentes: La falta de competitividad de las economías latinoamericanas como consecuencia de las políticas proteccionistas; la ineficiencia y la ineficacia del Estado que controla monopólicamente la producción de bienes y servicios que han sido precisamente encarecidos por los costos excesivos de la burocratización y la corrupción; el

desbordamiento del gasto social que en muchas ocasiones no llegó a los sectores mas deprimidos y segregados.

El modelo neoliberal se ha aplicado con mayor énfasis en algunos de los países de la región, los cuales han procedido a tratamientos de choque, cuyas principales medidas han consistido en la liberalización del comercio, abriendo las economías a la competencia foránea, lo que ha llevado a un incremento de la oferta de productos a los núcleos de consumidores. Al mismo tiempo, el modelo ha pretendido una orientación de la producción al mercado mundial con éxitos localizados y parciales. Los principales logros del modelo son la disminución del déficit fiscal y de la inflación. Algunos de ellos, principalmente Chile, lograron además importantes niveles de crecimiento económico, aunque este crecimiento sigue ligado a los sectores primarios, esto es, a las exportaciones, con un bajo componente de valor agregado. Es precisamente aquí donde sobrevienen algunas de las preguntas que están en el centro de las preocupaciones, acerca de las características del modelo de desarrollo de los países de la región. Una muy fundamental tiene que ver con el tipo de crecimiento económico y con las posibilidades reales de construir un sector moderno de la economía con importantes niveles de industrialización, y como corolario, un incremento de la productividad.

Las preguntas crecen con respecto a cómo lograr niveles significativos de crecimiento económico, cómo lograr importantes niveles de agregación de valor y, al mismo tiempo, cómo disminuir los impactos que los procesos de modernización traen consigo respecto del crecimiento del empleo y la redistribución social. "Una de las características básicas y comunes de la desigualdad social en América Latina es la enorme concentración del ingreso. La diferencia entre los ingresos del quintil más rico y el más pobre en las sociedades industrializadas es de 6 a 1, en los países del sudeste asiático es de 7 a 1, mientras el promedio en la región de América Latina es de 19 a 1. Esta enorme desigualdad social excluye prácticamente a un tercio de la población de América Latina del mercado de bienes y servicios".[16]

En este último terreno es importante destacar que en el imaginario colectivo, la población de América Latina le ha asignado al Estado precisamente un rol de redistribución del ingreso y de materializar un conjunto de derechos sociales de la ciudadanía. El propio caso chileno es ilustrativo al respecto. "Pese a los buenos

[16] Santana Rodriguez, Pedro. Estado, Mercado y Desarrollo en América Latina. En: Bernal, Jorge A. Integración y Equidad. Democracia, desarrollo y política social. Corporación S.O.S. Colombia Viva la Ciudadanía. Santafé de Bogotá D.C. 1994. págs. 415-416.

resultados desde el punto de vista macroeconómico, la población le cobró a la dictadura militar el ensanchamiento de las desigualdades sociales".[17]

Afortunadamente, el debate ha pasado entonces, del rechazo visceral a cualquier reforma que implicase reducción o desmonte del Estado desarrollista, a la consideración de cuáles son las alternativas posibles y deseables en el marco de una nueva relación que necesariamente debe establecerse entre el Estado, la sociedad y el mercado en América Latina [18]. Del ataque o defensa a ultranza de un supuesto Estado Benefactor -que en muchas ocasiones no resultó ser más que la copia corporativista y distorsionada de los Estados de bienestar europeos-, se ha pasado al reconocimiento de sus enormes fallas y a la reconsideración del papel que el Estado puede y debe jugar en América Latina.

El debate ha de centrarse en REDEFINIR el lugar que le corresponde al Estado en un contexto modificado por las nuevas condiciones, tanto internas como externas (especialmente en América Latina), y luego, en especificar las normas y los patrones de racionalidad política, administrativa y financiera que debieran regir su funcionamiento en el ejercicio de actividades de trascendencia colectiva.

Sin embargo es necesario plantear, que la reconstrucción y fortalecimiento del Estado es condición necesaria, mas no suficiente, para la consolidación de las democracias en América Latina. "La consolidación de un régimen democrático sólo es posible en una situación de "suma-positiva" entre el Estado y sociedad civil, donde tanto el Estado como la sociedad civil, se fortalezcan en forma paralela y permanezcan en una relación de control recíproco, pero también de cooperación mutua".[19]

2.2. El nuevo rol del Estado.

Como se puede apreciar, las principales agendas disponibles en cuanto al papel del Estado, se mueven entre el liberalismo y el intervencionismo estatal. La primera es una propuesta de transformación liderada por el mercado. La segunda ubica en el Estado una fuente de transformación y por tanto, le otorga un rol activo en los cambios estructurales.

---

[17] Ibid. págs. 413-424.

[18] Ver Norbert Lechner, "El debate sobre estado y mercado", en Revista Foro, No. 18, Santa Fé de Bogotá, septiembre de 1992, pp.65-75.

[19] Bejarano, Ana Maria. "Democracia y Sociedad Civil: Una Introducción teórica", en Análisis Político, No. 15 Bogotá, enero a abril de 1992.

La ideología neoliberal parte de la diferenciación entre lo económico y lo político como fundamento de la autonomía del Estado, del control sobre sí mismo, de su libertad de movimientos y de su fortaleza. En este sentido, por simple exclusión, la no intervención, su papel pasivo, limitado al de vigilante del orden, le otorgan su fortaleza. Al liberarse de las presiones, el mercado disciplina a los agentes sociales, al tiempo que asume el papel de resolver el conflicto. "Estados pasivos no intervencionistas, significarían Estados fuertes, capaces de establecer un orden social. La fortaleza del Estado aseguraría el éxito en el crecimiento económico una vez separado el ámbito económico del político" [20].

El Estado Neoliberal juega un papel meramente defensivo, que consiste en corregir en la competencia las llamadas distorsiones del mercado que actúan en detrimento de la libre acción de la iniciativa privada. La intervención del Estado se concibe, entonces, sólo para corregir las distorsiones del mercado que obstaculicen el libre juego de la oferta y la demanda.

El problema es que, aún dentro de esta óptica limitada, países como los de América latina vienen sufriendo una crisis de tal naturaleza que las llamadas "igualdades de opciones en la competencia" no pueden darse en la práctica y parecieran estar cada vez más lejanas. De ahí que se haga evidente la necesidad de un ente interventor en su carácter de racionalizador del interés público. La intervención del Estado se justifica entonces como el medio para suavizar los impactos que sobre la distribución del ingreso producen las fuerzas de mercado y para otorgar igualdad de oportunidades en la carrera de la competencia.

De otro lado, lo cierto es que en el Estado neoliberal, no se da en realidad un abandono de la política intervencionista; sólo que la intervención es selectiva, por ramas de actividad económica, por sectores sociales o por regiones. El Estado neoliberal, de cualquier manera, lleva a cabo una política asistencialista, también selectiva y puntual, sobre ciertos sectores del trabajo no atados a una relación salarial -y sobre ciertas regiones- con el fin de nivelarlos para que estén en capacidad de competir en el mercado laboral, esto es, la aplicación del principio de la "homogenización del factor trabajo" como condición para mejorar la productividad. Sólo que en este caso la asistencia se limita a la atención "básica" o elemental, "con miras a estimular la consecución de mejores servicios o de servicios complementarios en los mercados públicos o privados".[21]

---

[20] Corchuelo, Alberto. 1994. pág. 61.
[21] Forero Pardo, Edgar. 1991. pág. 27.

Sin embargo, es necesario reconocer que la confrontación entre los modelos liberal e intervencionista, no hace más que ideologizar y polarizar el debate sin arrojar luces en la definición del papel del Estado en la economía, y menos sobre el carácter del Estado para cumplir eficiente y eficazmente el papel asignado.

Es curioso observar que mientras se dan estos enfrentramientos ideológicos, en un plano pragmático las recetas neoliberales e intervencionistas parecen acercarse en sus propósitos y en sus medios. La inserción internacional, el cambio técnico como fuente del crecimiento y de la transformación productiva, el abandono de las actividades empresariales del Estado, la estabilidad macroeconómica y el equilibrio fiscal, la modernización de la gestión pública y de los aparatos del Estado, la reforma a la seguridad social, la focalización del gasto social, la reorientación de los subsidios del Estado, el gasto público en bienes generadores de externalidades (educación, infraestructura física, ciencia y tecnología), la flexibilidad de los mercados laborales y la determinación de los salarios con base en la productividad, así como la liberalización de los mercados financieros, son propósitos y acciones comunes en las agendas neoliberales y estructuralistas.

Se puede señalar, a manera de líneas de cambio, algunos principios que se están imponiendo como nuevo rol del Estado:

La Desregulación: Por tal, se entienden los cambios, o eventualmente, la supresión de las regulaciones económicas existentes con la finalidad de reducir o eliminar las constricciones legalmente impuestas al libre juego del mercado.

La Privatización: Con ella se entiende, y como producto de la reducción de intervención estatal, la privatización de actividades productivas y de servicios. Esta puede darse a través de la venta de empresas de propiedad pública o transformación en una empresa privada regulada. Es una progresiva privatización o transferencia de amplias responsabilidades y funciones de la órbita estatal a la actividad privada.

Economía, eficiencia y eficacia: Como parte de la política de "modernización" estatal, los gobiernos han implementado la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, flexibilizando el manejo de los recursos y desarrollando la responsabilidad gerencial principalmente en los niveles operacionales y de línea.
Existe una concepción reduccionista y simplificada de las tres variables, sobre la cual ciertos autores realizan una amplia crítica, pero que para los énfasis de este trabajo son pertinentes: Por economía se ha entendido la relación entre costes previstos y costes reales; por eficiencia, la relación entre los costes reales y los

productos obtenidos; por eficacia, la relación entre los productos proyectados y los realmente producidos.

En este sentido se han implementado de un lado, medidas que implican la revalorización del managment ("gestión", "gerencia" o "dirección") en la cultura administrativa tradicional, mediante la importación y la adaptación de tecnologías de gestión previamente ensayadas en el sector privado; por otro lado, y aquí radica la mayor especificidad de los 80, mediante la creación de entornos competitivos en la organización, gestión y financiación de los servicios públicos.
Y otro de los principios es de la Descentralización administrativa, política y económica, que ampliaremos enseguida.

2.3. La descentralización dentro del contexto de reestructuración del Estado y el replanteamiento de las políticas públicas.

El tema y la práctica de la descentralización han venido cobrando una especial fuerza durante la última década, tanto en los países de Europa Occidental como de América Latina. Como práctica se ha generalizado, pero, a su vez, como realidad comporta especificidades nacionales, regionales y se desarrolla en entornos sociales y políticos concretos.

La descentralización se ha constituido en un aspecto esencial de las reformas estatales que, ya para terminar el siglo, han emprendido los más disímiles regímenes políticos con diferentes motivaciones. En unos casos se le ha concebido como una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo; en otros, se la presenta como pieza clave de una estrategia para responder a las nuevas demandas de la acumulación capitalista. También se ha exaltado como un fenómeno consustancial a la democracia. Y a veces se explica como eficaz mecanismo para conjurar la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo, y como instrumento idóneo para desconcentrar conflictos y fragmentar prácticas políticas.

Son varias las razones por las que surge y se consolida la descentralización. Una de ellas es de tipo puramente económico y se relaciona con las políticas de ajuste fiscal y racionalización del gasto público, derivadas de la incapacidad que enfrentaron los países desarrollados y en vía de desarrollo para mantener el ritmo de gasto público de los años 60, durante un nuevo período caracterizado por las dramáticas restricciones impuestas por la deuda externa. Se aduce que este factor redujo las posibilidades de negociación frente a las entidades financieras internacionales acreedoras, quienes finalmente lograron imponer las "recetas" de ajuste de corte monetarista.

De ello se ha derivado entonces la imperiosa necesidad de redefinir el papel del Estado y el tipo de políticas públicas, como también las consecuentes reformas institucionales, en la perspectiva de lograr una racionalización en el manejo del gasto público.

La descentralización se convierte, dentro del contexto descrito, en un imperativo para lograr la reorientación y la reestructuración del marco de la inversión social del Estado; podría agregarse, además, que ella juega un papel muy importante en el logro de otro objetivo fundamental de dicho proceso: el de la eficiencia y eficacia del Estado en la gestión pública.

En efecto, la descentralización también puede verse como un proceso de transferencia de la lógica de la "satelización", ya probada exitosamente en la esfera de la empresa privada.

Este esquema de gestión tiende a aplicarse en la esfera de la prestación de servicios, en condiciones en las cuales las entidades territoriales (especialmente los municipios) operan descentralizadamente, pero dentro de unas reglas del juego impuestas por el nivel central del Estado. Así mismo, la atomización, la subcontratación y otros mecanismos provenientes de la empresa privada, se intentan aplicar en las empresas públicas.

A pesar de que la descentralización juega un importante rol en la racionalización del gasto público social, y en el logro de una mayor eficiencia y eficacia del Estado en la gestión de los servicios públicos, no son estas las únicas razones por las cuales este proceso se considera indispensable en el proceso de modernización estatal.

La descentralización también puede ser entendida como una respuesta político-ideológica a la agudización de los conflictos sociales (actuales o potenciales) generados por la crisis económica y por el "desmonte" del Estado Benefactor en el marco del proceso de reestructuración, especialmente en los países de la región latinoamericana.

Ante la disminución de la capacidad de presión y de negociación por parte de los sectores organizados, y ante el acelerado proceso de "informalización" de la fuerza de trabajo, ha emergido un nuevo eje de confrontación social diferente del elemento clasista, propio de la fase anterior. Se trata del aspecto territorial, a través del cual tanto los desempleados como los núcleos de población no

vinculados a una relación salarial formal, se cohesionan alrededor de intereses y reivindicaciones "cívicas", no ya frente al patrono, sino frente al Estado.

Este nuevo tipo de confrontación social, que en el modelo centralista anterior a menudo enfrentaba directamente a las comunidades locales o regionales con el gobierno central a través de los famosos "paros cívicos", es asumido mediante la descentralización de manera tal que se trasladan las disputas entre las comunidades y el Estado al ámbito local y regional. Así, la atomización de la expresión territorial de esos conflictos sociales implica que es en el ejercicio de la gestión pública a nivel regional, donde la descentralización alcanza su más alto nivel de concreción.

Lo anterior permite afirmar que, de hecho, el proceso descentralista no se agota en la transferencia al municipio de las responsabilidades antes asumidas por la Nación, y de los recursos fiscales necesarios para financiar la ejecución de obras públicas. Implica, ante todo, una profunda redefinición del rol institucional de los actores sociales en el escenario político local.

Todo lo anterior permite apreciar la articulación profunda entre la dimensión económica y política de la descentralización, en tanto son dos aspectos nucleares y fundamentales de un mismo proceso de reestructuración social global a partir de la segunda mitad de los años setenta.

Es necesario advertir que la dinámica aquí descrita no es lineal ni determinista. Por el contrario, como todo hecho social, la descentralización es en cada momento la resultante de un proceso histórico en el cual concurren, de manera compleja, múltiples fuerzas. Así, aunque la descentralización del Estado y de la gestión pública es hoy una tendencia mundial, tanto sus causas como sus características dependen de la especificidad de las condiciones imperantes en un país dado.

3. El territorio como gestor sinérgico

Sin duda alguna, el territorio es un concepto que cobra relevancia en la sociedad contemporánea. Sin embargo no ha dejado de ser polémico, desde el sesgo espacialista dado en las décadas de los 50, 60 y 70, hasta su contenido socio-político, perfilado estratégicamente en las décadas de los 80 y 90.

3.1. La tensión entre lo global y lo local :

Los procesos macro presentados y relacionados entre sí, suscitan un aparente contrasentido con relación al papel, que en los mismos juega y ha de jugar el territorio.

Aparentemente se presenta un fenómeno de "desterritorialización", que se desprende del impacto generado por los procesos ya descritos, los cuales convergen hacia la desaparición de las localidades territoriales como formas específicas de organización socio-económica, expresión cultural y gestión política.

Con las nuevas tecnologías de información, las fricciones de tiempo y lugar dejan de ser determinantes permitiendo que la articulación de procesos sociales y económicos se den fundamentalmente a distancia a través del tele-trabajo, la tele-compra, la tele-información y la tele-diversión. Parece claro, que en la sociedad de la información, lo global condiciona lo local y los flujos electrónicos estructuran la economía a partir de relaciones entre unidades espacialmente distantes.

En este sentido, los procesos de informalización y comunicación global hacen depender la riqueza de las naciones, empresas e individuos, cada vez más, de movimientos de capital, de cadenas de información, producción y distribución y de unidades de gestión que se interrelacionan socavando por tanto la especificidad de un determinado territorio como unidad de producción y consumo.

Sin embargo, en medio del aparente declive histórico territorial deducido de los procesos de globalización, se convoca al "relanzamiento del territorio" como forma dinámica, precisamente, de vida y gestión de lo global.

Por el contrario antes que ver lo global como factor determinante de la desaparición de lo local se entiende lo global y lo local como elementos complementarios, creadores conjuntos de sinergía social y económica. Lo local se convierte en el lugar estratégico desde donde se gestiona lo global. Esta visión propone la construcción de una relación dinámica y creativa entre lo local y lo global.

Entender esta doble acepción territorial requiere aclarar presupuestos conceptuales a partir de su definición genérica: El espacio.

3.2. El marco temporal e histórico del territorio

En primer lugar, el espacio cobra sentido y se explica dentro de un marco temporal e histórico. Así las cosas, en la evolución del desarrollo espacial, de las políticas de administración, control y disciplinamiento del territorio, existen distintos acentos que han caracterizado el perfil de su tratamiento, elementos que dan cuenta de tendencias generales, que encuentran vigencia y relevancia dentro de períodos específicos. Es por ello que en la sociedad contemporánea, el territorio juega un papel preponderante en el proceso de reestructuración geográfica y espacial del capital como componente importante del programa económico global. En este sentido se ha planteado que el desarrollo geográfico desigual es un rasgo necesario decisivo del capitalismo contemporáneo.

3.3. La relación espacio, sociedad y territorio

En segundo lugar, es importante precisar la relación entre espacio y sociedad. Precisamente, esta relación ha sido el motor de discusión por varias décadas, cuyas principales disertaciones han resultado de gran utilidad para acercar el discurso y las proposiciones de los planificadores a la dinámica real de los procesos sociales y territoriales de los países latinoamericanos.

Se enunciarán algunos elementos de esta dinámica que permitan aproximaciones, no ingenuas, al concepto de territorio.

Entre los 20 y 30 de este siglo se funda la Escuela de Chicago como una tentativa de racionalizar y explicar las nuevas formas de la vida social que aparecen especialmente en las grandes ciudades. En su versión ecológica y con exponentes como Park, Burguess y Mckensie, definen el "espacio como receptáculo natural de la especie humana". Constatación de una zona geográfica delimitada sobre la cual se desenvuelven y estructuran un determinado conjunto de relaciones sociales, definidas en término de su número, grado de dispersión o concentración, heterogeneidad u homogeneidad. En este sentido el espacio es un receptáculo vacío sobre el cual se adhieren un conjunto de elementos que conforman la estructura social. Espacio-materia, espacio-social, constituyen un punto verdaderamente polémico que no tiene respuesta dentro de esta perspectiva, la cual opta por aceptar el espacio como realidad constituida a priori y empíricamente verificable. Así, por ejemplo, las fronteras que delimitan el mundo

urbano frente al rural están demarcadas por el tamaño de la población y el grado de concentración.

Con una visión crítica (marxista), Henri Lefevbre, a mediados de los 60, aunque continúa considerando el espacio como receptáculo, plantea que este espacio-receptáculo inscribe un tipo particular de relaciones sociales que condensa además de relaciones, valores de uso que satisfacen necesidades sociales. La actividad humana considerada como trabajo en general, produce su espacio en donde se especifica; pero al mismo tiempo, es espacio producido para ser consumido, es valor de uso. Esto lleva a Lefevbre a llamar ciudades a las diferentes formas de ocupación del espacio de las sociedades anteriores. Advirtiendo la diferenciación de funciones que han tenido esos espacios ocupados a través de la historia, resalta su diferencia específica a partir de los contenidos en que se especializa: Espacio-político, espacio-comercial, espacio-industrial, espacio-obra de arte.

En las décadas del 50 y 60, en América Latina, la Cepal concibió el desarrollo como un proceso único y universal basado en la difusión del "progreso técnico"; la idea de los polos de desarrollo fue convincente y de amplia popularidad. Entre los programas de desarrollo para regiones aisladas en los años 50s y en el enfoque de sistemas de regiones en los años 60s. La idea de los polos de desarrollo en gran medida fueron complementados con aportes provenientes de la teoría de la modernización a través de la concepción de lo urbano como lo moderno, y la consecuente idea de la "ciudad como mecanismo de integración". John Friedman, planteó la "hiper-urbanización" como positiva para el proceso de modernización latinoamericano. Por tanto, era necesario avanzar en la transición desde lo moderno a lo atrasado con un "modelo centro-periferia".

En este período, la concepción implícita sobre la relación entre las formas espaciales y las unidades sociales, eran de isomorfismo o simetría. Esta concepción descansaba en el supuesto de que las estructuras y procesos espaciales tenían existencia fuera de lo social. Este isomorfismo ocurre cuando se usan leyes físicas en reemplazo de leyes sociales, como es el caso de los conceptos de polo, gravitación y fuerza, equilibrio, integración. Esto es claramente lo que se presenta en el caso de las teorías y programas de los polos de desarrollo, que combinan, entre otras, la teoría del lugar central con la idea de la polarización.

Este tipo de isomorfismo dió lugar a un sesgo espacialista consistente en presentar y manipular las diferencias sociales y económicas como si ellas fueran diferencias espaciales o territoriales. Las unidades espaciales definidas para

propósitos administrativos aparecen como "agentes". La urbanización es presentada como indicador de modernización. La marginalidad urbana, definida en términos culturales o como cuestión relativa al empleo, es atribuida a la hiper-urbanización; la retención de potenciales migrantes rurales en sus lugares de origen es, por lo tanto, presentada como una solución a la marginalidad urbana. El atraso regional es atribuido a la falta de penetración del progreso técnico.

En las décadas de los 70 y 80, lo espacial es presentado como producto de lo social. Por primera vez se considera más o menos explícitamente, la idea de una "producción social" del espacio. Tal vez los dos autores que más la desarrollan son Castells (1973) y Quijano (1967, 1973). Para Castells, es espacio es "un producto social en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, quienes contraen determinadas relaciones sociales. Y dan al espacio una forma, una función, una significación social.

Pero esta concepción sigue conservando cierta "simetría" entre lo social y lo espacial. Determinadas configuraciones espaciales corresponden a determinadas estructuras sociales; por ejemplo, Castells atribuía diferentes patrones de urbanización a diferentes fases de la dependencia latinoamericana. Lo espacial sigue apareciendo como variable independiente capaz de influir sobre lo social, modificándolo. Las unidades espaciales, parecen cobrar vida por sí mismas como "actores sociales".

A mediados de la década de los setenta y en los ochenta, Fernando Cardoso y Paulo Singer sientan las bases para una consideración de lo espacial como socialmente producido. Lo espacial es crecientemente pensado como parte de lo social, no como un mero reflejo de éste. La importancia de esta concepción es que lleva a considerar las formas en que lo espacial puede influir sobre lo social, no desde afuera, sino desde adentro de lo social. Contrario a la tesis espacial separatista de los dualistas, y a la tesis de producción social del espacio de los dependentistas. El enfoque de Cardoso se abre a la preocupación por entender el papel que cumple lo espacial como dimensión integrante de lo social. Este entendimiento registra progresos importantes, básicamente, en lo relacionado con la entrada del concepto de **territorio**.

Con el fracaso de las políticas desarrollistas para mejorar la situación de la mayoría de la población de los países periféricos, se formularon una serie de propuestas y políticas "alternativas" en la década de los ochenta, orientadas a combinar y reconciliar la equidad con crecimiento. Quizás, la más valiosa contribución el en modelo de desarrollo "alternativo" en la concepción de las relaciones socioespaciales es la diferenciación hecha por algunos estudiosos,

especialmente por John Friedman, entre lo territorial y lo espacial. Resaltó el hecho de que la acumulación capitalista, organizada espacialmente a escala mundial, tiende a penetrar y trastornar los ámbitos territoriales locales de vida y la reproducción social. Aunque la idea de "comunidad territorial" no es nueva, es apropiada para entender los tiempos presentes, cuando las tendencias de la economía internacional, bajo la crisis, han inducido el surgimiento de movimientos sociales territoriales como un hecho político relevante. Este enfoque propone una estrategia de fortalecimiento de las comunidades territoriales como eje de los esfuerzos de desarrollo, en el contexto de una economía internacionalizada que tiende a la integración planetaria pero no resuelve los problemas de pobreza y calidad de vida, especialmente en los países en desarrollo. Este enfoque percibe el territorio como base de la reproducción social, de la producción de gente, o como espacios vitales. Entiende el territorio como base de una acción política que se dirige al mismo tiempo hacia adentro para fortalecer la autosuficiencia, y hacia afuera para oponerse a intereses corporativos y a otras fuentes de opresión y explotación regional. El tema de los movimientos sociales territoriales tiene, por lo mismo, creciente importancia.

Con Sergio Boisier a la cabeza, a finales de la década de los ochenta, un enfoque de planificación territorial "negociada" , que corresponde a un modelo de relaciones entre dos actores: El Estado y el territorio. El territorio es entendido como un "actor social real", esto es una comunidad organizada y consensual. En este sentido la cuestión de la descentralización del poder de toma de decisiones es enfatizada con el fin de hacer del territorio un actor independiente.

La evolución del concepto espacial desde la escuela de Chicago, pasando por las tesis dualistas y de producción social del espacio, están dejando lugar a una concepción política y más realista del territorio. Aunque en una primera expresión aparece con un sesgo "espacialista" al concebirlo como "actor social independiente", el concepto trasciende a una acepción más realista al comprender que el territorio como actor social consensual no es un supuesto sino una estrategia, como lo aclaró el propio Sergio Boisier al inicio de la década de los noventa: Las regiones como actores sociales consensuales no existen, pero podrían constituir el objetivo político principal de la planificación territorial.

El territorio, es un concepto que cobra relevancia en la sociedad contemporánea. La nueva visión sobre las relaciones socioespaciales se desarrolla en el escenario territorial, y en este sentido, el desafío del presente es entender la conexión entre la lógica espacial de los intereses y las fuerzas económicas globales, de una parte, y la lógica territorial de los grupos regionales y locales, las identidades

culturales, los procesos sociales territorialmente organizados y las demandas correspondientes, de otra.

3.4. El territorio como soporte material y construcción social

El territorio es necesario interpretarlo en su doble papel como soporte material y básico del desarrollo social y como producción social, en cuanto que la actividad humana transforma con su dinámica ese territorio que le sirve de base. El territorio deja de ser sólo ese trozo de naturaleza con sus cualidades físico-químicas, climáticas, ambientales, etc., para definirse por los grupos sociales que lo han transformado e intervenido en él para hacerlo parte de su devenir histórico. Los hombres habitan, transforman y se transforman, se apropian del territorio, lo van moldeando, reorganizando de acuerdo a la forma como ellos se relacionan entre sí y a sus relaciones con él. Este territorio se va tornando en parte vital del hombre y de esa manera trasciende más allá de sus características físicas, hasta convertirse en un lugar de identidad y pertenencia.

Esto implica entender que el territorio no es un concepto a priori sino que está en construcción, a partir de elementos jurídicos-administrativos, sociales, políticos, culturales, económicos e históricos.

3.5. El territorio en un mundo globalizado

Anotado lo anterior, el reto específico de los territorios en un mundo universalizado, es la construcción de una relación dinámica y creativa entre lo local y lo global.

La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: El de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas.

A nivel económico, el contexto territorial, aunque parezca paradógico, es un elemento decisivo en la generación de competitividad de las unidades económicas en una economía globalizada. Y esto se debe a que las empresas dependen en buena medida de su entorno operativo para ser competitivas. La liberalización de las condiciones de comercio internacional limitan considerablemente las acciones de los estados nacionales en favor de las empresas localizadas en su territorio.

Son los gobiernos locales los que sin caer en el proteccionismo comercial, pueden contribuir más eficazmente a mejorar las condiciones de producción y de

competición de las empresas de las que dependen, lo que en último término, se traduce en el bienestar de la sociedad local.

La competitividad de las empresas en la nueva economía depende menos de barreras arancelarias que de la generación de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan: La existencia de infraestructura tecnológica adecuada; sistema de comunicaciones que asegure conectividad del territorio a los flujos globales de personas, información y mercancías, y la existencia de recursos humanos capaces de producir y gestionar en el nuevo sistema técnico-económico.

Lo anterior requiere de un modelo educativo que proporcione mano de obra calificada; la existencia de condiciones de vida satisfactoria en vivienda, servicios urbanos, salud y cultura; y la articulación entre empresas privadas y gobiernos locales, en el marco de relaciones globales reguladas por negociación entre Estados nacionales, lo que constituye la trama institucional y organizativa fundamental de los procesos de creación de riqueza.

La integración cultural de sociedades cada vez más diversas. En un mundo de globalización de la comunicación es esencial el mantenimiento de identidades culturales diferenciadas para estimular el sentido de pertenencia cotidiana a una sociedad concreta. Frente a la hegemonía de valores universalistas, la defensa y construcción del particularismo con base histórica y territorial es un elemento básico del significado de la sociedad para los individuos. Sin un denominador común cultural aglutinador de cada sociedad, ésta se fragmenta en individuos y unidades familiares, compitiendo entre ellos y situándose de forma fragmentada frente a los flujos globales de poder y riqueza. Sin un sistema de integración social y cultural que respete las diferencias pero establezca códigos de comunicación entre las distintas culturas, el tribalismo local será la contrapartida del universalismo global. Y dicha fragmentación cultural, al hacer del otro un extranjero, y del extranjero un enemigo potencial en la competencia por sobrevivir, tiende a romper los lazos de solidaridad y las actitudes de tolerancia, poniendo en cuestión, en último término, la convivencia misma.

La gestión local: La gestión de las diferencias socio-culturales de los distintos grupos de población que cohabitan un espacio, y su integración en una cultura compartida que no niegue las especificidades históricas, culturales y religiosas, es uno de los principales desafíos para las sociedades y gobiernos.

Al parecer son los gobiernos locales, más que los Estados-nación, los más propicios, para gestionar la integración de las diferencias culturales. Tanto más que dichas diferencias suelen expresarse en territorios determinados.

Los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado, en consonancia con la crisis estructural de competencias y de poder con que se encuentran los Estados nacionales en el nuevo sistema global. Podría decirse que éstos son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes.

Esto permite entender entre otras como los Estados han iniciado como reacción, la construcción de instituciones políticas o para-políticas supranacionales que sean correspondientes al ámbito de operación global de los flujos financieros y las empresas multinacionales. Ejemplo, la Unión Europea, Tratado de Libre comercio en Norteamérica, el FMI, el BID.

Los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucho más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos.

El potencial de los gobiernos locales como formas ágiles de gestión de lo global, con la cooperación de sus instituciones de tutela nacionales e internacionales, puede desarrollarse a través de la capacitación de su recurso humano, de la modernización tecnológica de su gestión, de la ampliación de los recursos financieros y de sus competencias administrativas.

4. La Planeación y la Participación territoriales

A mediados de la década de los ochenta y principios de los 90, se habló de la "crisis" de la planeación y se convirtió en un tema de moda, sobre el que se han escrito multitud de artículos y publicaciones.

4.1. Radiografía de la crisis

Algunos autores, entre ellos Carlos A. de Mattos, sostiene que la planificación que predominó en América Latina desde la década de los 60s ha sido "inoperante en la práctica". Aclara que el problema no reside en la planificación misma sino en la manera que se realiza. La crisis se encuentra en el modelo tradicional normativo de planeación caracterizada por el "voluntarismo utópico", "el reduccionismo economicista" y el "marcado formalismo en los procedimientos". Se propone, de un lado, replicar "experiencias probadas" y, de otro, desarrollar una actividad sustentada básicamente en la planificación estratégica que busque concentrar los esfuerzos en los aspectos fundamentales del proyecto político en curso [22].

René Villareal, en su artículo "La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y perspectivas" manifiesta que la práctica planificadora en la región ha sido positiva hasta inicios de los 80s, década en la que fué dejando de cumplir las expectativas puestas en ella. Problemas técnicos, políticos e ideológicos impidieron su actualización frente a las nuevas realidades. Reseña sus fallas y propone "lineamientos de solución" a cada una de ellas y hace hincapié en la necesidad de un nuevo paradigma económico, habida cuenta la crisis de los existentes [23].

Carlos Matus evalúa en América Latina "métodos de planificación primitivos, rígidos e impotentes para servir a los gobiernos", cualquiera que sea el sustento ideológico de los mismos. Propone el camino de la "planificación de situaciones", insiste en la necesidad de valorar las ciencias y técnicas de gobierno, y concluye que "sólo el rescate profundo de la conciencia de la gran política en las capas dirigentes de la sociedad puede resolver este problema" . Hoy es imprescindible una planificación moderna entendida como técnica de gobierno. [24]

---

[22] De Mattos, Carlos A. 1987.
[23] Villareal, René. 1987.
[24] Matus, Carlos. 1987.

Sergio Boisier plantea que "la planificación como atributo de la persona humana, derivado del libre albedrío del hombre...jamás podrá estar en crisis, siendo el hombre el único ser viviente capaz de pensar su propio futuro y de actuar consecuentemente sobre él". Lo que si está en crisis terminal es la planificación como proyecto colectivo de ingeniería social de la racionalidad iluminista, siendo ello propio de la más amplia crisis de la modernidad [25].

Ulisis Rinaudo, sostiene que la "crisis de la planeación" hay que contextualizarla dentro del debate modernidad-postmodernidad. Los cuestionamientos que la postmodernidad realiza a la modernidad se asientan, precisamente, sobre uno de los preceptos fundamentales para la planeación: La construcción deliberada del futuro. En este sentido, la postmodernidad anuncia un nuevo orden institucional orientado por la renuncia a toda pretensión de construir palmo a palmo el futuro y de dirigir la dinámica del desarrollo en una dirección definida de antemano. En extensión, se plantea la "inutilidad" de la planeación y se exaltan las cualidades del gerente que es sensible a las cambiantes señales que emanan del entorno. Se defiende el irracionalismo que postula la imposibilidad de predecir la evolución de los fenómenos sociales y son las fuerzas del mercado las que "gobiernan" el devenir de los acontecimientos públicos [26].

Finalmente, otros autores se refieren a la crisis de la planificación como crisis del Estado planificador. La cual se origina en su incapacidad de regular el acceso de los distintos sectores sociales a los recursos socialmente producidos. Pero, "no sólo es el Estado planificador el que se resquebraja, sino también la legitimidad de la planificación estatal, toda vez que la crisis es entendida como pérdida de direccionalidad colectiva, como incapacidad para integrar y modernizar la sociedad desde la acción estatal". La crisis del Estado es por tanto, una crisis de un proyecto de sociedad [27].

Ante la denominada "crisis" de modelos, métodos y técnicas de planeación o en casos más catastróficos que decretaron su inutilidad, este trabajo no pretende remitirse a un "sí o no" en relación a la planificación o tomar partido por algunas de estas importantes posiciones. La preocupación está en esbozar algunos argumentos que sustenten el debate de la "crisis" de la planificación y clarificar las bases sobre las que se construyen las aparentes reflexiones y alternativas. Se considera que con estas reseñas está abierto el interés y la necesidad de preguntarse por el porqué de la planificación existente y en este sentido, dejar

[25] Boisier, Sergio. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional. Cuasi-estados y cuasi-empresas.
[26] Rinaudo, Ulises. 1993. 52 págs.
[27] Centro de Estudios Económicos de la Andi 1993.

claro que los cambios y procesos de reestructuración técno-económica y estatal, esbozados en los capítulos anteriores, crean nuevos escenarios y por tanto tipos, modalidades o características de planeación pertinentes a las actuales condiciones políticas y económicas, que no se pueden eludir.

4.2. Dinámica textual de la planeación

La redefinición del panorama internacional, nacional y territorial, descrito en los apartes anteriores impactó de manera directa los modelos y prácticas de la planeación. Surge a partir de esta dinámica un nuevo texto de la planeación.

Los años 90 han estado marcados por una profunda reflexión sobre los esquemas y principios de la planeación y la puesta en marcha de nuevas experiencias en los diversos territorios del mundo.

Las que son positivas permiten afirmar que la planeación se ha convertido, cada vez más, en proceso indispensable para preparar las decisiones, concebir las políticas y definir las acciones y las inversiones. Han mostrado su capacidad para incorporar los conceptos e instrumentos de las nuevas tendencias de la planeación y han demostrado igualmente ser necesarios para poner en marcha los nuevos modelos o propuestas de desarrollo territorial.

Las experiencias han aplicado la gestión como un componente fundamental para la ejecución de la planeación y para su concepción misma y, además ha incorporado la planeación estratégica que permite buscar consensos entre los actores sociales para preparar acciones a mediano y largo plazo.

4.2.1. Planeación y gestión, conceptos pares

Actualmente no existe diferencia temporal entre planificación y gestión. En la medida en que tiende a establecerse, es un modelo de toma de decisiones cotidianas, en el contexto dinámico de formulación-reformulación tanto de objetivos como de medios y, por consiguiente de resultados. Esto puede ser interpretado como el surgimiento de un nuevo modelo de planificación y no, como equivocadamente suponen algunos, como la "desaparición" de la planeación del desarrollo.

En este sentido, la planificación y gestión tienden a fundirse en una sola "estructura permanente y flexible que permite hacer el seguimiento y tomar cotidianamente decisiones, en un contexto caracterizado por un alto grado de

incertidumbre que exige objetivos cambiantes y móviles en el tiempo, de acuerdo con los cambios en las condiciones políticas y sociales del desarrollo" [28].

En la coyuntura actual, el nuevo enfoque de la planificación y la gestión se caracteriza porque procura "racionalizar" la administración de las crisis, entendidas como situaciones sujetas a una variedad de contingencias.

En síntesis, la gestión retroalimenta el concepto de la planeación como un concepto más apto para reflejar la naturaleza de la tarea de conducción social y política que es necesario emprender en la actualidad.

4.2.2. La planeación estratégica

Hoy el ejercicio de la planeación supone el necesario reconocimiento de que al anterior modelo de planeación normativa, racionalista y de largo plazo, basado en la capacidad de control estatal sobre las variables económicas, se antepone con mayor probabilidad de éxito el modelo estratégico, contingente y situacional, en el cual la incertidumbre es uno de sus rasgos estructurales.

La incertidumbre, o mejor, la baja capacidad de control de los factores económicos (en una estructura de libre mercado)y sociales (por la concurrencia de múltiples intereses) del desarrollo, hace que hoy en la planificación y la gestión del desarrollo territorial sea más importante la estrategia misma que los objetivos como tales: Lo importante es saber qué implicaciones futuras tendrá una decisión que se tome hoy. De otro lado, tal como ya se anotó, los objetivos mismos tendrán que ser altamente flexibles, contingentes, antes que rígidos en el tiempo.

Ello significa que en la planificación y la gestión del desarrollo territorial, será más importante contar con una estructura y una estrategia flexible de planfiicación territorial, en la cual sus objetivos serán sumamente móviles, los medios altamente flexibles y los mecanismos "más blandos". Todos ellos se transformarán con el cambio de las condiciones económicas y políticas del desarrollo.

Debe precisarse que la inclusión de la dinámica social y política en las decisiones y el reconocimiento de la incertidumbre que rodea en la actualidad al proceso de desarrollo, orientan la planificación y la gestión del desarrollo territorial no exclusivamente al reconocimiento de aquello que debería hacerse, sino también,

[28] Forero Pardo, Edgar.. 1991.

y fundamentalmente, a la identificación de aquello que efectivamente se puede hacer.

La planeación estratégica, explícitamente, no se amarra a la racionalidad intrínseca de una acción desplegada con arreglo a fines, y por lo tanto no se valida ni por la coherencia, ni por la consistencia de los argumentos en los que se basa la relación medios-fines que se postula, sino que se **refrenda socialmente** por sus logros y resultados.

Se plantea que la planeación es estratégica en el sentido que el plan de desarrollo territorial ya no tiende a ser pensado y diseñado desde la racionalidad de un sólo actor, el gobernante, el político o el tecnócrata-planificador de turno, sino que tiene en cuenta a los demás actores y el juego de fuerzas (alianzas y contradicciones), en particular a aquellos que tienen mayor capacidad de permear la toma de decisiones en los diferentes niveles del Estado o de la sociedad. Ello plantea, tener en cuenta no solamente a los sectores tradicionalmente dominantes sino también, y sobre todo en el nuevo contexto, considerar la capacidad de organización y movilización de sectores comunitarios y privados.

4.2.3. La planeación: proceso social y político

Hoy por hoy, la planificación ha dejado de ser un ejercicio exclusivo del Estado. La viabilidad de las propuestas de planificación ya no dependen tanto de su racionalidad técnica, sino de la capacidad de construír consenso o, al menos, un respaldo social. Implica, de un lado, la necesidad de identificar los actores sociales que intervienen en el proceso de desarrollo regional y la correlación de poder existente, y de otro lado, la posibilidad de involucrarlos en un esquema de planeación y gestión dentro del cual todos ellos se sientan corresponsables de las decisiones que se tomen y de sus consecuencias. De ahí que se establezca la necesidad de institucionalizar los procesos de planificación social que de hecho viene realizando la sociedad civil.

La concurrencia de diferentes actores sociales en el proceso presenta un carácter mucho más político puesto que, adicionalmente a los lineamientos técnicos, es necesario reconocer y concertar con lo diferentes intereses que se encuentran en juego.

En estricto, puede hablarse de "la planeación como práctica social cuando se parte de las acciones que a diario y en su vida cotidiana realizan los diversos sujetos de la sociedad, desde la posición particular en que se encuentran, con el propósito de satisfacer las demandas a las que se ven enfrentados en su

búsqueda de bienestar. En este actuar cotidiano cada actor parte de interpretaciones y evaluaciones de su realidad, de un lado; y del otro, produce y adecua instrumentos que le permitan enfrentar su realidad y alcanzar sus metas más inmediatas.

La planeación como práctica política, supone la intervención de instancias de regulación y representación políticas que medien las relaciones de poder y de conflicto generadas en la interacción de los diversos grupos sociales. En tal sentido, la planeación se orienta a la creación de espacios en los que se encuentren tanto los diversos grupos de la comunidad municipal como las instancias estatales de carácter local y supralocal".[29]

4.3. La participación

No obstante los diversos significados que se atribuyen a la participación, lo cierto es que existe un supuesto implícito que da importancia a este concepto. No sólo como derecho humano sino también como instrumento que garantiza a la población influir en la adopción y ejecución de decisiones referidas al desarrollo territorial.

Participación popular, participación comunitaria y participación ciudadana, han sido los calificativos comunes desde los que se han presentado aproximaciones conceptuales por diversos autores, inscrito en períodos históricos concretos del desarrollo socioeconómico [30].

Por ejemplo, la **"participación popular"**, caracterizada por el carácter reivindicativo de sus acciones, como concepto responde al planteamiento de la transformación de la sociedad a partir de la confrontación y lucha de clases. Se privilegia la participación de quienes no son propietarios de los medios de producción. Proceso en donde los participantes son individuos que no pertenecen a las clases con poder económico y político. Concepto en apogeo en los años 60 y 70.

La **"participación comunitaria"** se ve inscrita en el marco de un Estado que atiende la solución de problemas prioritarios para la población, pero descarga la ejecución de dichos programas en la población; se plantea como una participación de carácter funcionalista y tutelada. Generalmente se refiere a procesos de carácter local o barrial en los que se dan algunos niveles de homogeneidad entre

[29] Duque, Fernando. 1990. págs.21-32.
[30] Ampliar en Múnera, Maria Cecilia. 1995.

quienes participan. Es un concepto que se desarrolla bajo la modalidad del Estado benefactor.

Con la **"participación ciudadana"**, en la época moderna, se amplía la noción a cualquier forma de participación, sin plantear distinciones de carácter económico, social, político, cultural, etc. Supone la heterogeneidad y el manejo de conflictos que se presentan por las pugnas de intereses contrarios, a través de mecanismos de concertación. Bajo esta concepción, la solución de los problemas sociales no corresponde únicamente al Estado, sino al conjunto de fuerzas de la sociedad. La concertación se realiza no sólo para definir los diagnósticos, sino para identificar los recursos y establecer los compromisos entre las distintas fuerzas.

Vale la pena aclarar, como lo plantea la autora citada, que la "participación comunitaria" puede ser redefinida como "participación ciudadana". En ésta el individuo se concibe como "ciudadano" o "habitante de ciudad". La ciudad se entiende aquí, en sentido alegórico, como lugar de confluencia e interacción de múltiples grupos con diversos intereses.

Ahora bien, el concepto correlativo de la "participación ciudadana" no será el de "comunidad" como "común-unidad" de intereses sino el de "sociedad democrática" en donde se enfatiza la concertación y el establecimiento de acuerdos entre la población a partir de la pluralidad de intereses, puntos de vista y concepciones diferentes de quienes participan. Al "común-acuerdo" se llega por la comprensión que tienen los que participan, de obtener un beneficio directo o indirecto sobre los resultados de las decisiones, pero no necesariamente porque se parta de un interés común.

4.3.1. Participación Ciudadana

Los conceptos de "ciudadanía" y "ciudadano" encuentran su origen moderno en el derecho y en el pensamiento político liberal-burgués, donde el ciudadano constituye la unidad de análisis fundamental y es concebido como individuo en abstracto, dotado de unas ciertas capacidades y aspiraciones, formalmente igual a sus semejantes y colocado como tal frente al Estado, con unos derechos y deberes claramente establecidos. Pero este no es el significado del término "ciudadano" que especifica el concepto de participación.

Con estos conceptos se quiere señalar simplemente el carácter social del proceso participativo. El ciudadano no es el individuo abstracto de la doctrina liberal, sino el actor social, vehículo de un conjunto complejo de intereses, cuya conducta no es simplemente el producto de una pretendida libertad que puede

negociar, sino el efecto de múltiples determinaciones sociales e individuales. El ciudadano es el agente de una clase o de un grupo, etc., cuya biografía se encuentra inevitablemente marcada por la red de relaciones propias de los distintos planos en que se desenvuelve su vida diaria. En ese sentido, la participación ciudadana puede ser denominada participación "social" o participación "comunitaria", a condición de entenderla como quedó indicada arriba.

En el contexto actual, la participación ciudadana es entendida como el proceso social a través del cual los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses (de clase, de grupo, de género, etc.) intervienen directamente o por medio de sus representante y/u organizaciones, en la marcha de los distintos aspectos de la vida colectiva.

La participación ciudadana, a diferencia del concepto de participación popular, reconoce la participación como un proceso social. De modo que las fuerzas constitutivas de la participación no necesariamente se definen en primera instancia en términos de clase, aunque en su desarrollo pueden aparecer intereses y coincidencias clasistas. Ya, Castells, mostró ampliamente, el carácter policlasista de los movimientos sociales.

La participación es entonces, básicamente un proceso de intervención de actores sociales presentes en el desenvolvimiento de la vida colectiva. Intervenir significa incidir de algún modo en el resultado final del proceso en torno al cual se produce la participación.

Por esta razón, la participación pone en juego, constantemente, mecanismos de poder. No se trata necesariamente del poder "político", referido a los aparatos del Estado, sino de todas aquellas relaciones de fuerzas dispersas y difusas en el seno de la sociedad civil, que juegan abierta y sutilmente en el desarrollo de la vida cotidiana. De ahí que constituya una visión incompleta y sesgada de la participación aquella que la define exclusivamente en relación con el Estado. Éste es, indudablemente, un terreno de intervención ciudadana, pero no el único ni, en algunas ocasiones, el más importante. La constitución de canales participativos obedece en muchos casos a necesidades y a proyecto ciudadanos que no definen al Estado como interlocutor.

4.3.2. Sujetos territoriales

La participación ciudadana ha emergido en la década de los 90 y con proyección al siglo XXI, con un componente asociado y obligado a la descentralización, la

planificación y la gestión del desarrollo territorial. Han surgido nuevas modalidades de expresión y movilización social de la población, expresadas a través de **comunidades basadas territorialmente**, ante las cuales la autogestión, la fiscalización o auditoría cívica y la coadministración se convierten en nuevas y sugestivas relaciones entre la sociedad civil y de ésta con el Estado.

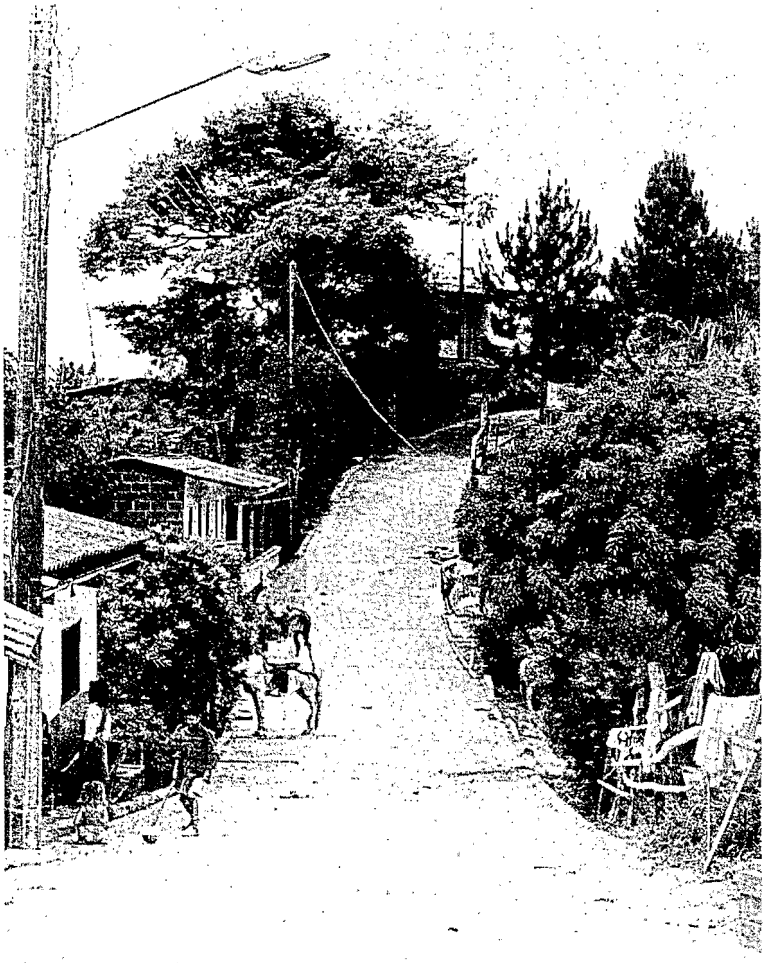
La descentralización, bien entendida, implica el reconocimiento de un sujeto con base territorial, con representatividad local, con capacidad de gestionar intereses colectivos, con autonomía, capacidad de autogobierno y de autorrepresentación. Por tanto, como política Estatal de carácter territorial, exige una nueva forma de participación ciudadana y esta política, es en sí misma, una delegación al poder local de los problemas y alternativas inherentes al desarrollo de su territorio.

Identificar los "actores sociales" y "grupos de interés" es una condición necesaria para la viabilidad de la planeación y la gestión estratégica del desarrollo territorial. Esto implica una concepción de la "comunidad" que pasa por el necesario reconocimiento de su heterogeneidad, tanto en la naturaleza de los distintos grupos sociales como en el tipo de reivindicaciones, de donde deriva un sistema de alianzas y contradicciones que enmarca el juego de fuerzas y el ejercicio del poder.

La comunidad territorial puede ser entendida entonces como una amalgama de "grupos de interés" locales o regionales, en tanto formas orgánicas de expresión y movilización comunitaria, con maneras muy específicas y diferenciadas de ejercer su práctica social, pero siempre revestidas de un carácter político. A nivel territorial la "participación" no se da, en forma genérica y homogénea por parte de la comunidad, sino que siempre aparece calificada políticamente en función de unos intereses y unas reivindicaciones concretas.

De otro lado, se hace necesario la promoción de una cultura de la participación en donde se garantice, un sentido democrático en las organizaciones sociales, y el poder de intervenir en el desenvolvimiento de los problemas y alternativas fundamentales presentes y futuras de su propia vida. Para ello, se requiere el conocimiento de las condiciones que tienen en el territorio local, como primera instancia, pues es en ese territorio en donde se vive y se define la identidad con el territorio de dominio.

Finalmente, es necesario aclarar que en el ejercicio participativo no existen fórmulas genéricas y universales. La manera como ésta se asume y se concreta depende fundamentalmente del proyecto político dentro del cual se enmarca la acción de cualquier gobierno o actor civil.



SEGUNDA PARTE:
REFORMA POLÍTICO-TERRITORIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

1. Crisis político-territorial: Base fundamental de la reforma del Estado Colombiano

Como Colombia no escapa a las tendencias regionales de apertura e internacionalización de su economía el Estado no puede evitar la necesaria readecuación de sus funciones frente a tales circunstancias. No obstante, la reforma estatal ocupa en nuestro país un lugar secundario frente a las dimensiones más estrictamente políticas de la misma.

En primer lugar, se constata que la introducción de un modelo neoliberal de desarrollo y los concomitantes cambios en el aparato del Estado, no han producido impactos tan drásticos en nuestro país como los observados en otros casos latinoamericanos, como México o Venezuela. Esto se explica, de un lado, por el modelo "mixto" de desarrollo que prevaleció en Colombia durante las últimas décadas, el cual facilitó una transición menos traumática hacia el modelo de apertura. En este sentido, José Antonio Ocampo[1] plantea que "la característica del desarrollo económico colombiano que más ha sido destacada internacionalmente ha sido su gran estabilidad macroeconómica. Colombia nunca ha tenido ningún milagro económico, pero tampoco ningún colapso, como aquél que experimentaron casi todos los países de la región en los años ochenta". En esta línea, retoma a Carlos Díaz-Alejandro quien expresa que "Colombia era un país mediocre. Entendido no en el sentido peyorativo del término, sino en su acepción alternativa, es decir, la de un país intermedio, que está en el medio[2]".

Otro asunto, está relacionado con la adopción tardía y moderada de las medidas de estabilización y ajuste estructural, modalidad que fue posible ya que Colombia evitó lo peor de la crisis económica de los ochenta. Esa conclusión se sustenta en palabras de Ana María Bejarano, en "el reconocimiento de que el Estado colombiano nunca logró constituirse en un Estado desarrollista o benefactor, al estilo de los otros estados latinoamericanos. Nuestro Estado ha sido históricamente débil, pequeño y pobre"[3]. Esta constatación, obliga a relativizar, para el caso colombiano, el impacto de las políticas que a lo largo y ancho de la región latinoamericana

---

[1] Ocampo, José Antonio, 1992
[2] Ibid
[3] Bejarano, Ana María. 1994..p. 47

han tendido hacia la disminución del tamaño, el peso y la capacidad de intervención estatales.

El segundo argumento, tiene que ver con el grado de debilitamiento, destrucción y decadencia del Estado colombiano, que fue mucho más dramático que en la mayoría de los países latinoamericanos, quizás con las excepciones del Perú y de casi toda Centroamérica. La magnitud de la crisis política por la que atravesó Colombia al finalizar la década de los ochenta, se expresó a través de la multiplicación de la violencia en sus diversas formas. Tal crisis tuvo por lo menos tres componentes: el primero, una disminución acelerada de la capacidad del Estado para imponer y sustentar un orden colectivo, lo que algunos han calificado como un "colapso parcial del Estado"; el segundo, un cuestionamiento generalizado de las reglas, procedimientos e instituciones que regían el juego político desde el Frente Nacional, lo que muchos han llamado una crisis de legitimidad del régimen de "democracia restringida", y, finalmente, un profundo debilitamiento de la sociedad civil, ocasionado por múltiples factores y catalizado sin duda por los índices de violencia observados a lo largo de la década. Por eso, tanto el fortalecimiento político del Estado, como la redefinición de sus relaciones con la sociedad territorial, se impusieron como prioridad central en la agenda de reforma estatal en Colombia.

La crisis política (1970-1980...) se manifestó fundamentalmente sobre todo a nivel de las estructuras departamentales y municipales, conduciendo a una "crisis del Estado territorial". Fueron las localidades las que se convirtieron en fieles sensores de la magnitud y profundidad de la crisis que resultó de la precariedad estatal. Esta se dió a conocer por:

-Acentuado proceso de concentración de funciones y de responsabilidades, para la prestación de servicios comunitarios, en manos del nivel nacional de la administración pública.
-Concentración y centralización de los recursos públicos en las arcas del gobierno central. "En 1950, el nivel nacional del gobierno percibía el 58.4% del total de los ingresos corrientes de la nación mientras que a los departamentos ingresaba el 23.8% y a los municipios el 17.8%,...en 1981 el nivel nacional del Estado recibió el 79.6% del total de los ingresos corrientes, los departamentos el 10.6% y los municipios el 9.8%".[4]
-Ostracismo de los niveles regionales y locales de gobierno.
-Un estancamiento y diferenciación de las economías regionales o locales;
-Los límites o muchas veces fracasos, de la planificación regional.

[4] Santana, Pedro. 1996.

-Desequilibrios de los procesos de urbanización ocasionando el crecimiento poblacional en grandes urbes con precarios servicios públicos y limitada cobertura.
-Incremento de la pobreza absoluta sobre todo en los suburbios o sectores periféricos de las megalópolis
-La informalización de las economías urbanas;
-La inseguridad y extensión de la delincuencia común
-Depredación del medio ambiente
-Restricción de los espacios libres y de recreación
-Excesivo centralismo estatal en la formulación de políticas y toma de decisiones. Se impone un modelo de gestión excluyente.
-Irrupción de nuevos movimientos sociales municipales, urbanos y regionales. "Los paros cívicos y las protestas que degeneraron en tumultos, con saldos muchas veces de muertes violentas, son cada vez más numerosas. Un total de 128 paros cívicos registrados en el período 1971-1980, la mayoría de ellos (77), tuvieron como origen reivindicaciones vinculadas con los servicios de acueducto, energía eléctrica y alcantarillado. Además, en todos los casos se reclamó la presencia de los usuarios en el manejo de los citados servicios".[5]
-Control territorial ejercido por la guerilla o el narcotráfico en ciertos lugares del país
-Apatía ciudadana ante los problemas políticos y administrativos de los niveles locales y regionales del gobierno, la cual se ha expresado en un persistente y abultado porcentaje de abstención electoral.

[5] Jaime Castro, citado por Pedro Santana en Revista Foro No. 1 de 1986. Bogotá.

2. La Descentralización: 10 años de recorrido.

Por todo lo anterior se inició en los 80 un ambicioso proceso de descentralización. Primero, se municipalizaron algunas prerrogativas nacionales. Los aspectos fiscales (Ley 14 de 1983 y ley 12 de 1986) y políticos (Acto Legislativo No.1 de 1986) antecedieron incluso a los administrativos. Luego se crearon programas nacionales tendientes a superar los problemas que presentaban los municipios más pobres o de mayor violencia, al tiempo que se hacían esfuerzos por regionalizar el país.

Lo cierto es que en nuestro país la descentralización como proceso, ha tenido diversos énfasis, dependiendo de los gobiernos de turno, pero también se ha distinguido por ciertos rasgos estables que se mantienen intrínsecos -bien en el discurso o en la práctica- a lo largo de la década.

Estos son: La reivindicación del municipio como célula vital del ordenamiento territorial; el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales y la búsqueda en su favor de fuentes de financiamiento propias o cedidas por parte de la nación; el reordenamiento de las competencias de gasto público y la subsecuente reestructuración administrativa de los niveles nacional y seccional de la administración pública; y el marcado énfasis en la participación ciudadana. Estos aspectos son refrendados por la Constitución Política vigente, aunque las aplicaciones difieren de acuerdo al enfoque.

2.1. Antecedentes

Desde finales de los años setenta, los gobiernos liberales de López Michelsen (1974-78) y Turbay Ayala (1978-82) propiciaron tímidos intentos de reforma constitucional y medidas descentralistas. Con contenidos claramente bipartidistas y excluyentes, desde entonces se advertía en el exceso de centralismo, en la debilidad del aparato de justicia y en la escasa participación territorial, algunas de las principales fallas del Estado colombiano.

López Michelsen, en su administración sustentó la propuesta de convocatoria a una pequeña Constituyente. Esta debería ocuparse de reformar la administración de justicia y el ordenamiento político-territorial. Se trataba, de adecuar las estructuras municipales con el fin de disminuir los costos e incrementar la eficacia en la prestación de servicios. Para ello se reagruparían las entidades municipales eliminando varias de las existentes, y se crearían "distritos municipales", dotados de una estructura administrativa suficientemente fuerte para responsabilizarse de la prestación de los servicios públicos locales. Con este tipo de reorganización, los

departamentos quedarían prácticamente sin funciones, lo que era congruente con la apreciación que el Ejecutivo tenía sobre estos entes jurídico-administrativos, a los que calificaba como unidades inútiles para efectuar gastos públicos.

En esencia, la buscaba el fortalecimiento de la planeación nacional y de sus controles, así como una mayor discrecionalidad del gobierno central para el manejo del gasto público, liberándolo de las presiones de las movilizaciones y paros cívicos que obligaban a destinar recursos hacia objetivos inmediatos y no programados. Sin embargo la propuesta no contempló mecanismo alguno de distribución de recursos estatales ni de participación de las comunidades en la gestión del Estado, lo que podía esperarse de una reforma que explícitamente presentaba como una salida a la multiplicación de las protestas populares.

La pequeña Constituyente fue abortada por vicios procedimentales y por falta de respaldo político en las Cámaras.

En la presidencia de Turbay Ayala, la descentralización quedó relegada a un segundo plano, el gobierno perseveró en la línea de fortalecer los mecanismos de planeación y de buscar canales adecuados para el manejo discrecional del gasto público. Mediante la Ley 61 de 1978, se obligó a los municipios con más de 20.000 habitantes a adoptar planes integrales de desarrollo. Con el Decreto 1303 de 1980, se reglamentó la naturaleza, contenido y formas de elaboración. De otro lado, se expidió la Ley 38 de 1981 que buscaba revivir la participación del Congreso en la discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.

Empero, esta normatividad tuvo muy poca aplicación. En primer lugar, por la persistente incapacidad de los parlamentarios colombianos para colocar los intereses nacionales por encima de sus prácticas clientelistas, lo que se evidencia en las dificultades insalvables para designar y hacer funcionar la comisión del Plan (Ley 38 de 1981). En segundo lugar, por la debilidad técnico-administrativa de las estructuras regionales y locales que hizo imposible, en la mayoría de los casos, el diseño de planes integrales de desarrollo.

Más adelante, con el fin de establecer un diagnóstico sobre la eficiencia administrativa y el gasto público en Colombia, el gobierno contrató un estudio comúnmente conocido como Informe "Bird-Wiesner", el cual consideró que la concentración de funciones y responsabilidades por parte del gobierno central condujo a la ineficiencia administrativa y a una absoluta falta de control y de efectividad del gasto público. El informe planteó al

Estado la adopción de un esquema de gasto en el cual cada nivel territorial autofinanciara las funciones que se le encargaran. El mecanismo sugerido consistió en definir un sistema de tarifas que cubriera las necesidades de recursos de cada servicio público ofrecido a la comunidad. De esta forma el Informe Bird-wiesner se constituyó en el estudio pionero sobre las características específicas del gasto público en Colombia y de las relaciones intergubernamentales que, a partir de éste, se definían.

Belisario Betancur asumió la Presidencia con un terreno allanado para propósitos de descentralización. Confluyeron en consenso los gremios -en particular de la ANDI-, la voluntad política de los parlamentarios que buscaban, a través de la descentralización, una mayor injerencia en el manejo de los recursos estatales, y el interés del Ejecutivo por definir canales de participación de la ciudadanía como uno de los medios para fortalecer su política de paz.

Hace 10 años se promulgaron parte de las medidas más importantes que dieron un impulso notable al proceso de la descentralización en nuestro país. Se sancionó el Acto Legislativo No. 1, que reformó la Constitución de 1886. Se estableció la elección popular de alcaldes, entregando a los ciudadanos de los municipios la potestad y el derecho inalienable para elegir a sus autoridades locales. Se promulgaron, así mismo, las leyes 11 y 12 con las cuales se profundizó el proceso emprendido con la expedición de la ley 14 de 1983 que había reestructurado las finanzas municipales. La ley 11 de 1986 y el Decreto 78 de 1987, se encargaron de poner al día a los municipios en materia de competencias y atribuciones. La ley 12 se ocupó de transferir recursos económicos, que puso a depender del impuesto a las ventas que había sido estructurado en el año de 1984. Además, para el nivel regional, se adoptaron medidas sobre la administración departamental (Ley 03 de 1983) y sobre planificación regional (Ley 76 de 1985). Complementariamente, el Decreto 77 de 1987, o Estatuto de la Descentralización -expedido por la administración Barco-, dispuso modificaciones a las entidades nacionales que venían siendo responsables de los servicios delegados, estableciendo la liquidación de algunas y la disminución de atribuciones de otras.

Este conjunto de leyes, así como sus decretos reglamentarios y los expedidos en virtud de facultades otorgadas al Ejecutivo, fueron presentadas por el gobierno como una reforma integral, que incrementó la participación ciudadana, descentralizó la planificación y la elección de los alcaldes, y acrecentó los recursos financieros locales y regionales con el fin de respaldar el proceso como un todo.

Estos aspectos configuran los rasgos generales y antecedentes inmediatos del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal que, iniciado en la administración Betancur, ha tenido desarrollos importantes en los gobiernos posteriores, hasta quedar plasmado como aspecto nodal de la nueva Constitución colombiana.

La reforma política de 1991, que condujo a la expedición de una nueva Constitución, profundizó el proceso descentralista y la autonomía municipal, al paso que inició la refundación de los departamentos, abriendo la posibilidad de crear nuevas entidades territoriales como regiones, entidades territoriales indígenas, provincias y distritos especiales.

En el recorrido por el proceso de descentralización colombiano se pueden identificar tres períodos que permiten analizar y evaluar los alcances y perspectivas del mismo.

2.2. Primer período: La descentralización política, administrativa y fiscal de mediados de la década de los ochenta

Sin lugar a dudas, la reforma descentralista iniciada en los años 80 fué una reforma municipalista, en la que el municipio fué el centro de atención y se evidenció la búsqueda de una nueva relación nación-municipio, en la que este último adquiere más responsabilidades y funciones. Los municipios se encargarían de las funciones y los servicios demandados en su jurisdicción y la nación de las labores de coordinación y de prestación de los servicios que desbordarían los límites de los municipios o de sus asociaciones, garantizando de esta forma la eficiencia de la gestión pública.

Pero una estructura de este tipo tiene, entre otros, dos prerrequisitos básicos, ninguno de los cuales aparece en la sociedad colombiana: Una capacidad administrativa de los municipios relativamente amplia y un sistema político que se adecuara tal modelo de gestión.

2.2.1. Modernización Administrativa

Aunque los tres grandes aspectos (político, administrativo y fiscal) de la reforma municipal están relacionados estrechamente, la modernización administativa desempeña un papel central. De hecho, únicamente con una estructura administrativa relativamente desarrollada tendrán razón de ser la participación ciudadana y el fortalecimiento de las finanzas locales. Sin embargo, precisamente, son las transformaciones de la estructura administrativa de los municipios las que configuraron, tal vez, el aspecto más débil de la reforma emprendida por el Estado colombiano.

La reforma del régimen administrativo municipal involucra aspectos importantes en cuanto a la definición de competencia y funciones y a la participación de la comunidad en los niveles municipales. Algunos de los alcances en cada uno de los aspectos señalados son los siguientes:

-En el ámbito municipal, la reforma adopta normas para la modernización administrativa referentes a las juntas administradoras locales y la conformación de juntas o consejos directivos de las empresas de servicios públicos. También expide disposiciones con respecto a la Personería, recogiendo para ella el doble carácter de veedor ciudadano y agente del Ministerio Público, y establece la posibilidad de conformación de contralorías municipales, que estaban negadas desde la reforma de 1968.

-Sin embargo, la reorganización administrativa de los municipios no fue integral sino que presentó grandes vacíos que se convirtieron en limitaciones o condicionantes de aplicación efectiva de la reforma. Uno de los problemas más protuberantes provienen de la no inclusión de los Concejos Municipales dentro del proceso, y de la falta de definición precisa de las funciones del municipio.

En cuanto a los Concejos, la reforma no modificó su régimen en lo más mínimo. Aunque las atribuciones de los Concejos, en esta época se reducían básicamente a la definición de la estructura administrativa, al nombramiento de Personero y Contralor y a la aprobación del presupuesto de rentas y gastos del municipio, en ellas se concentraba el poder político fundamental de las localidades. En palabras de Carlos Moreno Ospino, "Las corporaciones administrativas de elección popular -según define el Código de Régimen municipal a los concejos seguirán determinando la estructura de la administración local, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración y, en esa medida, según sus intereses clientelistas, podrán reforzar o bloquear la descentralización política y fiscal que pretenda la reforma. Existe timidez de tranformaciones administrativas ante la posibilidad de alterar la estructura y la dominación política en las localidades".[6]

En cuanto a la definición de funciones de los municipios, si bien la reforma abordó el problema, lo hizo de una forma contradictoria. La ley 11 de 1986, que definió el estatuto básico de la administración local, adoptó como criterio general que la competencia de los municipios estuviera constituida por las funciones que, como delegatarios de la nación, los departamentos o las

[6] Gaitan Pavia, Pilar y Moreno Ospino, Carlos Mario. 1992. 315 pág.

entidades descentralizadas, les asigne la ley, de acuerdo con la categoría en que se hallen clasificados. Pero la Ley 12 de 1986, que es básicamente un estatuto fiscal, omite totalmente el carácter delegatario y le asigna funciones idénticas a todos los municipios colombianos, sin tener en cuenta ningún tipo de categorización.

-La ley 12 de 1986, en su artículo 7o., delegó a los municipios actividades hacia las cuales, exclusivamente, pueden destinarse los recursos transferidos:
Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.
Construcción, pavimentación y remodelación de calles.
Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.
Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.
Construcción y conservación de centrales de transporte.
Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.
Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos.
Casas de cultura
Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias.
Tratamiento y disposición final de basuras.
Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales
Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques.
Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas hidrográficas.

Evidentemente, la delegación de un número tan grande de responsabilidades, todas ellas muy importantes para la vida comunitaria, y de las cuales sólo en muy pocos municipios se había tenido alguna experiencia, implicaba una enorme movilización de esfuerzos tendientes a adecuar y modernizar las administraciones locales.

Ni la Ley 12, ni el Decreto 77 de 1987, ni tampoco la Ley 11 de 1986 que dictó el Estatuto Básico de la Administración Municipal, se ocuparon del problema. En general, en toda la normatividad expedida por la reforma municipal no hay ninguna referencia explícita ni disposiciones especiales que determinen la forma en que los municipios van a hacerse cargo y a responder por las funciones asignadas (adecuaciones institucionales

pertinentes). Únicamente se encuentra lo referente a la financiación de tales responsabilidades, pero no hay nada sobre la capacidad administrativa, técnica y logística que requieren las localidades para utilizar eficientemente esos recursos.

Algunas de las funciones delegadas podrían ser adoptadas por los municipios a partir de modificaciones relativamente menores; tal es el caso de la construcción y mantenimiento de las vías del casco urbano, la construcción de campos y parques, los mataderos y plazas de mercado, y aún la construcción, mantenimiento y dotación de escuelas y colegios. Sin embargo, otras responsabilidades delegadas implicarían, para su efectivo cumplimiento, transformaciones profundas de las estructuras administrativas y un incremento enorme de los recursos financieros municipales. Entre ellas se encuentran la construcción, dotación y mantenimiento de los puestos de salud y de los sistemas de acueducto y alcantarillado, y la distribución del fluido de energía eléctrica en los niveles urbano y rural.

De esta forma quedó expuesta una de las contradicciones del proceso de descentralización de esta época. La delegación de importantes funciones a los municipios, sin impulsar simultáneamente un fortalecimiento de su capacidad de gestión.

Como se dijo anteriormente, esta delegación de funciones se otorga a todos los municipios por igual, sin ningún tipo de distinciones. Esto es totalmente inexplicable en Colombia, donde las desigualdades y desequilibrios en el desarrollo económico y social han conducido a que sea un lugar común hablar de éste como un país de regiones. Si es así para regiones y departamentos, la situación es mucho más aguda en el ámbito municipal.

-La ley 03 de 1986, mediante la cual se expidieron normas sobre la administración departamental, asignaba a los departamentos las funciones de:

Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar su ejecución.
Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto se celebren.
Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y contribuyan al bienestar de sus habitantes.
Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.

Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.
Cumplir las demás funciones administrativas y prestar los servicios que le señale la Constitución y las leyes.

A partir de la Ley 03, el departamento, que teóricamente debía ser el nivel político-administrativo que saldría golpeado en el esquema nación-municipio, paradójicamente terminó siendo favorecido. No perdió ninguna de sus atribuciones y en cambio sí definió más claramente su rol en la planeación, coordinación y control de los procesos de desarrollo económico y social.

-El control que la reforma determina realizar sobre las inversiones y obras públicas municipales, por parte de las instancias departamentales de planeación, resulta fortalecido y cubre también a los departamentos, mediante la creación de organismos intermedios, como los Consejos Regionales de Planificación, Corpes. Estos organismos son dotados con funciones de coordinación y enlace entre los departamentos que constituyen una Región de Planificación. Están definidos por la Ley 76 de 1985, que creó la Región de Planificación de la Costa Atlántica y dio facultades al presidente de la República quien, con los Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1987, creó las Regiones de Planificación de la Amazonía, la Orinoquía, Occidente y Centro-Oriente respectivamente.

Efectivamente, el propósito primordial de creación de los Corpes fue afirmar los mecanismos de coordinación de la planeación del desarrollo económico y social, y a partir de ellos se fortalecieron institucionalmente la coordinación y el control vertical y centralizado sobre la adopción y ejecución de los planes económicos y sociales diseñados por el nivel central.

Los Corpes aparecen como una especie de sustitutos de las Corporaciones Autónomas Regionales, establecimientos públicos que tuvieron por finalidad, hasta la expedición del estatuto de la descentralización (Decreto 77 de 1987), promover el desarrollo económico y social de las regiones bajo su jurisdicción, prestando especial atención para que éste no deteriorara el ambiente y procurara conservar los recursos naturales. Sin embargo, las regiones de planificación o territorios bajo la jurisdicción del Corpes, no muestran ninguna ruptura con la división política administrativa del país. Corresponden exactamente a agrupaciones de departamentos, y de las anteriores intendencias y comisarías. Así, las medidas de política económica centralizada tienen más garantías de irrigación hacia departamentos y municipios, a través del control de la planificación, ejercida por el Departamento Nacional de Planeación sobre los Corpes, por éstos

sobre las entidades respectivas en los departamentos, y por estas últimas sobre las oficinas de planeación municipal (donde existan).

2.2.2. Reforma Fiscal.

Al tiempo que se definieron las nuevas funciones del municipio se operó una reforma fiscal que tiene como propósito central reasignar recursos a los niveles locales.

Antes de la reforma fiscal municipal, los ingresos municipales descansaban básicamente en la industria y el comercio y en el impuesto predial. Además, las arcas municipales recibían las contribuciones de valorización. La ley 14 de 1983 amplió la base fiscal del municipio entregándole el producto del impuesto a las instituciones financieras, un reavalúo catastral y ordenando su actualización cada cinco años; y autorizó a los concejos municipales para elevar hasta el 12% la tasa del impuesto predial. Entregó así mismo el recaudo por impuesto de "rodamiento". "En 1984 el impuesto predial representó ingresos por 9.225 millones de pesos, el impuesto de industria y comercio representó 15.652 millones; el impuesto de avisos y tableros representó 1.273 millones, mientras que el impuesto de "rodamiento" llegó a los 1.382 millones. Ello significó un ingreso adicional en pesos de 1984 a los 9.000 millones".[7]

La ley 12 de 1986 produjo la elevación de la participación de los municipios en el impuesto a las ventas de manera progresiva. Para ello la Ley aumenta la cesión del Impuesto al Valor Agregado, IVA, hacia todos los departamentos, intendencias, comisarías y municipios del país, y son estos últimos los más beneficiados. Determina que dicho incremento se aplicará progresivamente hasta llegar al 50% de la recaudación que, por concepto de IVA, reciba la nación.

"Esta transferencia es significativa si se tiene en cuenta que en 1985 el impuesto a las ventas llegó a representar el 22.7% del total de ingresos del fisco de la nación. Con la nueva ley sobre el impuesto a las ventas la cesión a los entes municipales será mayor. En 1992 alcanzará un valor total, en términos reales, de 121.935 millones; mientras que antes de la reforma sólo alcanzaría a 73.161 millones; la diferencia sería entonces de un 66.7%, lo que de hecho beneficiaría en gran medida a las diferentes regiones".[8]

---

[7] Santana, Pedro. 1986.
[8] Ibid

Estas transferencias que por concepto de la Ley 12 comenzaron a recibir los municipios desde 1986, se convirtieron muy rápidamente en el rubro fundamental de sus ingresos, determinando su absoluta dependencia financiera de la nación. Sin embargo, las decisiones sobre en qué invertir y cómo repartir el gasto entre funcionamiento o inversión, no están en manos de los gobiernos locales. Las transferencias otorgadas por la Ley 12 sólo pueden destinarse a las finalidades expresamente definidas en su artículo 7o, o las autorizadas por el Departamento Nacional de Planeación. En concepto de muchos autores, en la expedición de la ley sobre cesión del IVA primó el interés centralista de controlar y tutelar el gasto público, sobre el objetivo de garantizar un equilibrio en las cuentas fiscales de los municipios.

Enmarcada claramente dentro de la bipolaridad nación-municipio, la Ley 12 incorpora elementos de descentralización de funciones y responsabilidades para la prestación de servicios y la inversión pública. Pero, por otro lado, implica una pérdida en la autonomía del gasto y una mayor dependencia por parte de las entidades locales con respecto a las finanzas y a la planeación nacionales.

2.2.3. La Reforma Política y la Participación Ciudadana

El aspecto más importante de la reforma lo constituyen las medidas que buscan la participación ciudadana en los asuntos locales. El acto legislativo No. 1 de 1986 establece la elección popular de alcaldes a partir de marzo de 1988. Los alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para períodos de dos años, y ninguno podrá ser reelegido para el período siguiente.

El Presidente de la República y los gobernadores, intendentes o comisarios, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes según sus respectivas competencias. La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución. El alcalde es definido como el jefe de la administración pública en el municipio y el ejecutor de los acuerdos del Concejo Municipal. Es además, el jefe de la policía en el municipio.

La misma reforma modificó las funciones de los personeros municipales, erigiéndolos en "defensores del pueblo" o "veedores ciudadanos" y agentes del Ministerio Público; Ministerio que a nivel nacional ha sido convertido en un organismo defensor de los derechos humanos.

Dentro de las funciones de los personeros se estipuló el recibimiento de las quejas y reclamos de toda persona, referentes al funcionamiento de la

administración, a los cometidos que le señalen las leyes y los relativos a la efectividad de los derechos e intereses de los administradores. Así mismo el personero debe colaborar en la defensa de quienes carecen de recursos económicos para ello.

Otro elemento importante de la reforma política-administrativa a nivel municipal (Ley 11 de 1986), es el relacionado con las llamadas juntas administradoras locales, "para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios, los concejos podrán dividir el territorio de sus respectivos distritos en comunas, cuando se trate de áreas urbanas y corregimientos, en los casos de las zonas rurales. Ninguna comuna tendrá menos de 10.000 habitantes".

Los acuerdos sobre señalamientos de límites a las comunas o corregimientos sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde.

En cada comuna o corregimiento habrá una junta administradora local que tendrá como atribuciones:

Cumplir por delegación del Concejo Municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción.
Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción.

Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.
Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción.

Sugerir al Concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones.

Las Juntas Administradoras Locales. que se reunirán como mínimo una vez al mes, estarán integradas por no menos de tres (3) ni más de siete (7) miembros, elegidos en la forma que determinen los concejos. En todo caso, no menos de la tercera parte de los miembros de la junta serán elegidos por votación directa de los ciudadanos de la comuna o el corregimiento correspondiente.

La misma Ley 11 de 1986 establece la participación de las organizaciones populares en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos en el artículo 27. Finalmente, la reforma al régimen municipal estipula el referendum local. "Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que

la ley señale, y en los casos que esta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesan a los habitantes del respectivo distrito municipal" (artículo 6 acto legislativo No. 1 de 1986).

2.3. Segundo Período: La Descentralización, fundamento Constitucional

En Colombia, el cambio descentralista ha sido complejo y ha involucrado diversos estamentos del orden central y a múltiples entidades de naturaleza nacional, seccional y local, en una redefinición funcional en la que han intervenido factores políticos, administrativos, técnicos, legales, laborales, financieros y operativos.

En la actualidad, las nuevas normas constitucionales que rigen al país se constituyen en elementos dinamizadores del proceso, por cuanto la descentralización es ahora fundamento de la organización del Estado, tal como se define en el artículo 1o. del nuevo texto: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado bajo la forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...". Igualmente esta descentralización es desarrollada en algunos títulos de la misma, entre los cuales pueden mencionarse: La participación democrática, la rama legislativa, leyes, elecciones, organización territorial, régimen económico y de hacienda pública, así como los apartes sobre planes de desarrollo, presupuesto, distribución de recursos y competencias, finalidad social del Estado y servicios públicos.

Esto quiere, decir que en materia de normas generales, este proceso cuenta ahora con un cúmulo de recursos jurídico-institucionales que lo podrán enriquecer en la medida que avance aplicación.

2.3.1. Criterios constitucionales de la Descentralización

Con la nueva Constitución se presenta una redefinición del carácter y de la misión del Estado y se introducen nuevos criterios de su intervención territorial:

La Participación: Tal vez el cambio filosófico más importante en la concepción del Estado colombiano dentro de la nueva Constitución sea el hecho de fundar la República en el principio de la democracia participativa, en reemplazo de la democracia meramente representativa.

La Carta establece la participación en tres niveles normativos diferentes: Como principio fundamental, como derecho y deber, y como mecanismo.

La participación como principio fundamental está consagrado en el preámbulo constitucional, lo ratifica en el artículo primero, para definir ontológicamente al Estado; la reitera en el artículo 2o. como fin esencial del Estado y la repite en el 3o. como fuente de soberanía.

La participación como derecho se regula en el artículo 41, donde se obliga al Estado a generar una cultura de la participación. Como deber, la participación es normada en el artículo 95.

La participación como mecanismo reviste dos modalidades: Participación ciudadana y participación comunitaria. La primera, que tiene una connotación política, se encuentra regulada básicamente en el artículo 103, donde se establecen siete mecanismos de participación. La participación comunitaria, por su parte, tiene una connotación civilista y busca vincular a los vecinos, usuarios, comunidades, grupos minoritarios y toda suerte de organizaciones no gubernamentales a la gestión pública en sus diversos niveles de gobierno.

El humanismo: El título II de la Carta consagra los derechos y los deberes de las personas, así como los mecanismos para hacer efectivos los derechos, entre los cuales se destaca la acción de tutela (artículo 86). El articulado se complementa, por disposición del artículo 93, con los tratados y convenios internacionales debidamente ratificados.

La política compensatoria de los desequilibrios: La intervención del Estado se encuentra así mismo marcada por un principio de equidad. En numerosos artículos se reitera que la corrección de los desequilibrios de riqueza de las personas y del grado de desarrollo territorial es una misión del Estado.

Por ejemplo, a nivel territorial, para las transferencias de recursos de la nación a los municipios, se introduce como criterio de distribución la pobreza de éstos, en forma directamente proporcional. El artículo 368, reitera lo propio para efectos de subsidiar a las personas de menores ingresos.

Desarrollando este principio, la intervención del Estado se orienta de manera prioritaria, a la atención de las necesidades básicas insatisfechas, especialmente cuando se trata de la distribución territorial del gasto público social (art.350) o de las transferencias nacionales a las entidades territoriales (arts. 356 y 357).

El nuevo orden atribuye al Estado la misión de garantizar la satisfacción de las necesidades identificadas, expresadas, evaluadas y requeridas por la comunidad ciudadana. En este sentido, hay un viraje esencial en el entendimiento del funcionamiento democrático, que ya no pasa únicamente por el meridiano de la participación en las instituciones estatales, sino que se define fundamentalmente por la capacidad de decisión ciudadana sobre cuáles necesidades deben satisfacerse y a través de cuáles medios y formas. Esto se convierte en fundamento clave del Estado *Social* de Derecho [9].

La eficiencia: La función administrativa del Estado está ordenada por criterios muy propios de la ideología liberal, como la igualdad, la moralidad, la imparcialidad y la publicidad, a los que se unen ahora los de eficacia, economía y celeridad (art. 209). Igual preocupación de eficiencia fiscal y administrativa existe para la distribución territorial del gasto público social (art. 350o); se consagra como regla de oro para las transferencias de la Nación a las entidades territoriales (art. 356 y 357), y se postula para la seguridad social (art 48o.), la salud (art. 49o.) y, en general, la prestación de los servicios públicos (art. 365o.).

La eficiencia, la productividad, la agilización y la eficacia atraviesan el articulado constitucional de principio a fin. Ello incorpora los criterios neoliberales que procuran racionalizar la actividad estatal y disminuir costos dentro de un régimen de escasez. Baste citar los textos sobre monopolio de licores (336), control fiscal de entidades territoriales (272), normas transitorias sobre reestructuración de la administración pública nacional (20 transitorio).

2.3.2. El ordenamiento territorial dentro del proyecto descentralista del Estado Colombiano/

En los temas centrales del proceso de descentralización constitucional, se evidencia el ordenamiento territorial, pues fue uno de los más debatidos en la Constituyente, por cuanto de acuerdo a su enfoque se definiría el centro de gravedad del proceso de descentralización.

---

[9] El Estado Social de Derecho aparece constitucionalizado en la Carta de Weimar, en la Ley fundamental de la República Federal Alemana, en la Cosntitución Italiana. En 1978 los españoles copian la fórmula bajo la denominación "Estado Social y democrático deDerecho" En 1991, es incorporada por la C.P.Colombiana. El Estado Social de Derecho mantiene el catálogo de libertades que tiene el individuo frente al poder público (Estado liberal). Pero además busca dotar a la persona de unas condiciones que le permiten una vida digna. Permite el ejercicio real de derechos y deberes. La Corte Constitucional lo desarrolla ampliamente en la Sentencia 406.

El ordenamiento territorial fue objeto de importantes transformaciones. Aunque no se puede hablar de revolución en la materia, es un hecho que las reglas de juego en el campo espacial fueron modificadas con moderada intensidad. Su análisis resulta indispensable para la adecuada comprensión del fenómeno descentralista, como quiera que éste es una parte de un todo más complejo.

Lo esencial desde el punto de vista territorial, es el nuevo marco conceptual que informa la Carta. El proceso de descentralización, iniciado y profundizado en Colombia durante la última década, es trascendido y en cierta forma toca fondo con los preceptos constitucionales. Ahora se llega más lejos: La autonomía, esto es que la libertad de gobernarse por las facultades propias e inmanentes, provenientes directamente de la Constitución, viene a reemplazar a la descentralización. Y para que no quepa dudas, el artículo 1o., contempla ambos términos.

Con la autonomía vino la proliferación de entidades territoriales. Sin contar el nivel central, de dos niveles de gobierno que existían en la Constitución de 1886 -el seccional: departamentos, intendencias y comisarías; y el local: municipio-, se pasó a seis niveles de gobierno (cuatro básicos: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas; y dos potenciales: Región y provincia. -artículo 286 de la Carta Política-).

Triplicados los entes territoriales, el mapa político-administrativo del país adquiere características complejas pero reales.

En síntesis, puede plantearse que el ordenamiento territorial tuvo un cambio cuantitativo y otro cualitativo. El primero, implicó la duplicación del número de entidades territoriales, pues se pasó de tres a seis de ellas. El segundo, radicó en el paso de una descentralización municipalista a un régimen de autonomía y descentralización integral, siempre, claro está, dentro de un régimen con una forma unitaria de Estado.

2.3.2.1. El municipio

La nueva regulación constitucional del municipio colombiano ratifica y profundiza el proceso de descentralización que privilegió a las localidades, sin incursionar en cambios trascendentales.

Aunque el artículo 311, precitado, le atribuye al municipio un lugar preponderante dentro de la organización territorial del país, esta retórica

ampulosa no se traduce en ninguna prerrogativa real en materia de recursos o competencias.

Quedó sí, definido el municipio de una manera más clara, en tanto se le atribuyó una triple condición: Gerente del desarrollo local, instancia de ejecución y gasto general multisectorial, y espacio para la participación comunitaria.

A diferencia del departamento - y de la reforma de 1986-, el cambio en el municipio se hizo sentir más en el cuerpo colegiado que en la primera autoridad política.

El alcalde -como el Concejo- será elegido para un período de tres años, siendo éste, precisamente, uno de los cambio más importante en materia local.

Le corresponde al alcalde una serie de funciones reseñadas en el artículo 315, sin antecedente en la anterior Constitución. Allí se describen las funciones normales para la conducción de la administración, ya establecidas en el Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986). En materia de orden público se establece la atípica figura de agente del gobernador y del presidente, pero de elección popular.

El concejo fue objeto de mayores transformaciones. Entre 7 y 21 miembros integrarán el cabildo. Su período, como se anotó, fue ampliado. El estatuto de inhabilidades fue reforzado. Se introdujo la posibilidad de que los concejales devenguen honorarios. (artículo 312 CP).

Son funciones del Concejo las tareas clásicas de los cuerpos colegiados. Los acuerdos municipales podrán versar también sobre el medio ambiente, el uso del suelo y el patrimonio cultural. Sin embargo, la mayor sorpresa en este tema consiste en la ausencia de interdicción en la iniciativa del gasto para los concejales. En efecto los numerales 20., 5o., y 6o., del artículo 313, sobre planes, presupuesto y estructura administrativa, no prohiben, como para la nación y el departamento, que los concejales tengan iniciativa.

La Juntas Administradoras Locales (JALs) fueron consagradas en el artículo 318. El artículo es nuevo en la Carta pero no presenta una propuesta audaz respecto del régimen anterior. Las funciones allí consignadas se reducen a proponer, sugerir y formular recomendaciones ante la adminstración local, pero las juntas carecen de poderes decisorios. Tampoco manejan recursos propios.

2.3.2.2. El Departamento

El departamento fue, por una doble paradoja, la entidad territorial "ganadora" en la nueva Constitución. El departamento, sin proponérselo, se montó en un proceso nuevo y significativo de transformación. Esa instancia vive hoy la dinámica de cambio que el municipio experimentó hace un lustro. Se estableció la elección popular de gobernadores (artículo 260 y transitorios 16 y sgts.) para un período de tres años que, como la de alcaldes en su tiempo, inaugura una fase de nuevas relaciones interterritoriales y de legitimidad.

Se le confirieron al gobernador nuevos poderes de coordinación sectorial-territorial. En cuanto a los servicios nacionales, con presencia institucional en la jurisdicción departamental, deberán articularse más estrechamente con los ahora autónomos departamentos. Para ello el artículo 305, numeral 13, establece que el gobernador escoge, de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los jefes seccionales de los establecimiento públicos nacionales. Ello subsana uno de los principales cuellos de botella de los CORPES: La ausencia de convocatoria del gobernador respecto de los servicios nacionales.

El departamento mismo fue redefinido en su esencia. El artículo 298 le atribuye la triple condición de gerente del desarrollo seccional, lugar de intermediación entre el nivel nacional y el nivel local e instancia de apoyo y complementariedad de los municipios.

Asimismo se erigieron en departamentos las antiguas intendencias y comisarías (art. 309). Para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se establece un régimen especial (art.310). Esta unificación normativa de los departamentos también convalida el nivel seccional del gobierno.

El énfasis en el departamento recayó sobre el gobernador y no sobre la asamblea departamental, como años antes se hizo con el alcalde y no con el concejo municipal. La reforma tiene, pues, un acento ejecutivista.

El gobernador, regulado en el artículo 303, será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento. En materias de orden público y macroeconomía, el gobernador será agente del presidente de la República, así como para la ejecución de convenios nación-departamento [10].

[10] Esta figura de "agente pero de elección popular" es atípica en el derecho administrativo.

Las funciones del gobernador están reguladas en el artículo 305 de la Constitución. Conservan las líneas generales del Código de Régimen Departamental (Decreto-ley 222 de 1986). En esencia son las funciones gerenciales típicas de la administración. Se mantiene el control jurídico de los actos municipales. Se destacan los nuevos poderes de coordinación intersectorial ya mencionados.

Las asambleas departamentales, por su parte, estarán conformadas por un número de diputados que oscila entre 11 y 31, para períodos de tres años. Esta ampliación del mandato es tal vez el único cambio significativo, junto con la posibilidad de establecer círculos electorales internos. Así lo establece el artículo 299. Las inhabilidades fueron incrementadas.

Las funciones de las asambleas son gaseosas y estereotipadas. Gaseosas, porque le corresponde la reglamentación de "los servicios a cargo del departamento", los cuales no fueron definidos. Y estereotipadas, porque la aprobación de las ordenanzas de planes, presupuesto, estructura administrativa y demás funciones generales y clásicas, se encuentran ya en el Código.

2.3.2.3. Los Distritos

Se crearon dos tipos de distritos: El distrito capital y los distritos especiales.

Los artículos 322 a 327 de la Constitución regulan la organización y el funcionamiento del distrito capital de Santafé de Bogotá. Sólo en las palabras se aprecia la magnitud del cambio experimentado por la capital de la República. Desaparece el distrito especial para dar lugar al distrito capital.

El municipio de Bogotá jalonó siempre la legislación municipal hasta 1945, cuando, queriendo favorecerlo, lo sacaron del régimen ordinario de los municipios y le confirieron el carácter de distrito especial a través del acto legislativo No.1 de dicho año. Desde entonces, la ciudad se subsumió en un limbo institucional y jurídico que se debatía entre la estructura departamental y la municipal. Las relaciones de Bogotá hacia afuera -con los municipios circunvecinos y con el departamento de Cundinamarca- y hacia adentro -con subdivisiones municipales o internas- nunca fueron claras. En 1991, la ley 8a. despejó un poco el panorama, permitiendo a la capital el ejercicio de funciones municipales, con las excepciones que proyectaron las leyes. La ciudad creció en las últimas décadas de una manera descomunal y sin planificación, invadiendo literalmente la Sabana.

La nueva Constitución racionalizó el tratamiento normativo de la capital, en los siguientes términos:

La ciudad es doblemente capital: de la República y del departamento de Cundinamarca. Su régimen jurídico es en principio el de los municipios. Internamente, la ciudad se podrá dividir en localidades gobernadas por juntas administradoras elegidas popularmente, cuyos miembros se denominarán ediles, y por un alcalde local escogido por el alcalde mayor, de terna que le suministren los respectivos ediles. En materia fiscal y electoral, la ciudad se separa parcial o totalmente de Cundinamarca. De resto, la consulta ciudadana domina las posibilidades de creación de áreas metropolitanas, regiones y anexiones de municipios vecinos.

Distritos especiales: Según el artículo 328 de la Carta, en Colombia hay dos distritos especiales: el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias, creado mediante reforma constitucional en 1987, y el distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta, creado por la misma vía en 1988. Sin embargo, las áreas metropolitanas también pueden devenir en distritos, según el artículo 319.

Los distritos son en principio municipios ordinarios, pero para efectos de la distribución del situado fiscal, de que trata el artículo 356 de la Constitución, se equiparan a los departamentos.

Cartagena y Santa Marta se ven así beneficiados fiscalmente respecto del conjunto de municipios del país, lo cual es justo teniendo en cuenta sus muy especiales atribuciones.

2.3.2.4. Las entidades territoriales indígenas

Son las únicas de origen no europeo. Esta creación auténticamente colombiana se constituye en modelo para América Latina y otros países del continente. Su carácter novedoso exige un análisis específico y original, tal y como se presenta a continuación.

Una de las conquistas más celebradas y democráticas de la Asamblea Nacional Constituyente fue el reconocimiento de los derechos indígenas. Sus reivindicaciones, en términos globales, versan sobre dos campos: Los derechos generales y los derechos territoriales.

Los primeros están representados por el derecho a la lengua, a la cultura y a las tradiciones indígenas. También se manifiestan en el derecho a gozar de una jurisdicción especial y otras materias.

Los segundos, pueden ser clasificados en dos grandes grupos: Los derechos de propiedad reconocidos por la ley, y los derechos no reconocidos.

Estos últimos están constituidos, en orden descendente, por los denominados "territorios tradicionales" -aquellos que originalmente eran de ellos o sus mayores-, por los "territorios histórico-legales" -aquellos que en algún momento dado fueron reconocidos por la ley española o la colombiana- y por los "territorios poseidos" -que comprenden tanto dónde se habita como dónde se caza y se pesca-. Están regulados en el decreto 265 de 1988, Código de Minas, artículo 124, y en el decreto 2001 del mismo año, artículo 2o. En los tres casos se trata de espacios geográficos cuya propiedad es atribuida formalmente a los indígenas; en este aparte se ampliará sobre los primeros.

Los territorios indígenas cuya propiedad es reconocida por ley son, también en orden descendente, de tres clases: Resguardos ordinarios o simplemente resguardos, resguardos con rango de municipio para efectos fiscales y las entidades territoriales indígenas.

Los resguardos no son entidades territoriales sino simples formas de tenencia colectiva y no enajenable de la propiedad en las culturas étnicas, de conformidad con el artículo 329 de la Carta.

Los resguardos con rango de municipio para efectos fiscales, están consagrados en el artículo 357 de la Carta, que establece que la ley deteminará cuáles resguardos serán considerados como municipios para los solos efectos de ser beneficiarios de la transferencia de recursos ordinarios de la nación a nivel local de gobierno. En lo restante, estos resguardos conservan su régimen ordinario.

Las entidades territoriales indígenas, como toda entidad territorial, gozan de plena autonomía para la administración de sus asuntos. Incluso su autonomía es mayor, pues a las consideraciones generales sobre autogobierno del artículo 287 de la Carta, se añaden las prerrogativas específicas en materia de costumbres de gobierno, lengua, justicia y elecciones, consagradas en los artículos 330, 10, 246 y 171, respectivamente. Los artículos 329 y 330 de la Constitución regulan las entidades territoriales indígenas. Diversas funciones de gobierno, administración y defensa de sus intereses, les son atribuídas a los consejos conformados libremente según las tradiciones indígenas.

La delimitación del espacio geográfico de estas entidades no tiene carácter constitutivo sino declarativo, esto es, los territorios indígenas no son entidad territorial por la delimitación, sino que se delimitan porque son entidad territorial. Dicha delimitación puede llevarse a efecto mediante el procedimiento transitorio previsto en el artículo 56 de la Carta o mediante el trámite normal, a saber (art.329): a) que previamente se expida la ley orgánica de ordenamiento territorial; b) concepto previo de la comisión de ordenamiento territorial; c) participación indígena en la delimitación; d) delimitación del territorio por parte del gobierno.

2.3.2.5. Las entidades territoriales en proyección

El inciso segundo del artículo 286 establece que la ley podrá darles el carácter de entidad territorial a las regiones y provincias que en el futuro se constituyan con el cumplimiento de los requisitos que al efecto se establezcan.

La Constitución abre así la puerta para eventuales cambios en la división político-administrativa del Estado, en forma democrática, flexible y futurista.

Las Regiones: Para la constitución de las regiones, la Carta abordó el tema como un proceso evolutivo, en el que las aspiraciones de orden regional pasarían inicialmente por el modelo CORPES, en vigencia, más adelante se crearían las entidades administrativas y de planificación regional y finalmente se llegaría a unas regiones como entidad territorial, a la manera de las autonomías españolas. Así lo establecen los artículos 306 y 307, respectivamente.

Una vez erigida como entidad territorial, cada región tendrá un estatuto regional en el que se establezcan sus órganos, atribuciones, recursos y participaciones en las regalías. Como todas las entidades territoriales, gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses, concretamente para dotarse de sus propias autoridades, y en forma independiente ejercer sus funciones y manejar sus recursos.

Las Provincias: Serán una entidad territorial conformada por dos o más municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

Las provincias se crearán por ordenanza. Podrán recibir competencias y recursos que les delegue la nación, los departamentos o los municipios que las integran. En tanto entidad territorial, tendrá también autonomía para

elegir sus propios gobernantes, ejercer sus competencias y manejar sus recursos.

2.3.2.6. Entidades administrativas con soporte territorial

Existen modalidades asociativas de departamentos y municipios así como el régimen de las zonas de fronteras y de las corporaciones autónomas de desarrollo. Ninguna de las figuras que a continuación se presentan poseen el carácter de entidad territorial, aunque todas gozan de personería jurídica.

Los municipios se pueden asociar para conformar asociaciones de municipios y de áreas metropolitanas. Las provincias, por su parte, pertenecen al capítulo anterior porque, de un lado, son propiamente entidades territoriales y, de otro, su conformación no es la suma de municipios sino la división del departamento, operada desde el departamento mismo.

La Asociación de Municipios: Las asociaciones de municipios perdieron su base constitucional directa y quedaron relegadas a la regulación legal. En ningún caso puede interpretarse que la ausencia de consagración implica la prohibición. Mucho menos puede interpretarse que las provincias subsumen a las asociaciones de municipios.

La antigua Constitución consagraba en forma expresa las asociaciones de municipios. Ahora desaparecieron del título del ordenamiento territorial. Sólo en el artículo 356, para efectos de un tema diferente -transferencias de recursos-, la Constitución en forma tangencial e indirecta establece que se podrá municipalizar el situado fiscal para que dichas localidades presten el servicio "en forma individual o asociada".

Quedan pues al total arbitrio de la ley las asociaciones de municipios, que son el género, mientras que la especie -las áreas metropolitanas- sí obtuvieron rango constitucional.

Las áreas metropolitanas: Dos o más municipios vecinos que social, económica y urbanísticamente se encuentran vinculados, podrán conformar una entidad administrativa denominada área metropolitana. Estas instancias existían ya en la Constitución anterior y actualmente hay algunas en vigencia. Son una especie de asociación de municipios privilegiada o especial.

El objetivo de las áreas metropolitanas es doble: Coordinar el desarrollo armónico de los municipios que la conforman y racionalizar la prestación de los servicios públicos.

Para la creación de una área metropolitana se exige la consulta popular que decida la vinculación y protocolización por parte de las respectivas autoridades políticas locales.

Las áreas metropolitanas tendrán un régimen administrativo y fiscal especial y sus órganos garantizarán la adecuada participación de los municipios miembros.

El artículo 310, relativo a las áreas metropolitanas, termina consagrando las posibilidades de que se conviertan en distritos (distritos especiales), caso en el cual adquieren rango de entidad territorial, con dos consecuencias: Subsumir a las entidades que los integren y participar en el situado fiscal.

Las organizaciones adaptativas de orden seccional: Los departamentos pueden asociarse en tres modalidades: En asociaciones de departamentos, como CORPES y como regiones administrativas y de planificación. La primera y la tercera modalidad gozan de personería jurídica, no así los CORPES.

Las asociaciones de departamentos: Aunque la Constitución no lo establece, el Código de Régimen Departamental permite a dos o más departamentos asociarse para la prestación de un servicio o la ejecución de un proyecto común [11].

Los Corpes: Las Regiones de Planificación Económica y Social -CORPES- no poseen status constitucional pero fueron formadas por la ley 76 de 1985. Allí se creó directamente el Corpes de la Costa Atlántica y se facultó la creación de otros Corpes.

En Colombia hay actualmente cinco: Costa Atlántica, Centro Oriente, Occidente, Orinoquía y Amazonía. Sus funciones básicas son la coordinación de la planificación y el presupuesto del gasto de inversión entre la nación y los departamentos, así como la contribución al desarrollo institucional.

[11] Su cita en este documente obede sólo a la pretención de trazar el universo completo.

Los Corpes no poseen personería jurídica sino que funcionan como un fondo, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, dependiendo del gobierno central.

Si bien el desarrollo de los Corpes ha sido desigual, en general se trata de un esfuerzo por avanzar en el proceso de regionalización del país, que debe ser rebasado en la medida en que surjan las nuevas figuras de oren regional consagrada en la Carta.

Las regiones administrativas y de planificación: La Constitución, por el contrario, establece las regiones administrativas de planificación en el artículo 306. Allí se confiere personería jurídica a esta instancias y se les traza como objetivo la promoción del desarrollo económico y social. Se trata de una figura intermedia o de transición entre los Corpes y las futuras regiones como entidad territorial.

Las Zonas de Frontera: Tanto municipios como departamentos ubicados en zonas de frontera, podrán celebrar directamente convenios con las entidades territoriales recíprocas del país vecino, para establecer programas de cooperación e integración, primordialmente, para el desarrollo comunitario, la prestación de servicios y la preservación del ambiente.

Esta facultad, establecida en el artículo 289 y concordante con el artículo 337 de la Constitución, debe ser reglamentada por la ley y constituye una excepción al monopolio en la conducción de las relaciones internacionales por parte del presidente de la República, de conformidad con el artículo 189 numeral segundo.

Las Corporaciones Autónomas Regionales: Son establecimientos públicos adscritos al Ministerio del Medio Ambiente, responsables del desarrollo sostenido y la conservación de las cuencas hidrográficas y el medio ambiente, en un espacio territorial determinado, casi siempre coincidente con la jurisdicción de los departamentos.

La Constitución hace alusión a las corporaciones en tres artículos: En el 150 numeral 7o. autoriza al Congreso para crearlas; en el 317 -concordante con el 294-, relativo a las sobretasas que las corporaciones pueden establecer sobre el impuesto predial -que es exclusivo de los municipios-; ya en el artículo 331 se crea directamente la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.

Como casi todo el articulado de la nueva Constitución, la versión final del título XI sobre el ordenamiento territorial fue obra del consenso y de la

conciliación. El artículado final fue producto de la agregación. En este sentido la Carta toda tiene más democracia que academia, más legitimidad que purismo o tecnicismo. Lo primero, que es lo más importante, debe ser recibido positivamente. Lo segundo no alcanza a desconocer o desvirtuar lo primero, pero no por ello impide la crítica, en el sentido de que fruto de la transacción, el articulado carece de una concepción integral del tema territorial como sistema.

En este sentido, no hubo un estudio previo sobre las capacidades de las entidades territoriales, ni se establecieron criterios para la distribución interterritorial de competencias. De otro lado, cuando en el futuro se hayan conformado las regiones y las provincias, las relaciones entre todas las entidades territoriales, entre tradicionales y nuevas, revestirán una gran complejidad, hasta el punto de que el país podría ser ingobernable si no se adoptan sólidos mecanismos para racionalizar y articular las relaciones de las diversas entidades territoriales.

2.4. Tercer período: Desarrollo legal de la descentralización y el "boom" de los sistemas.

La puesta en marcha de la descentralización territorial constitucional, descrita en las líneas anteriores, depende principalmente de un cuerpo más o menos complejo de leyes que hagan realidad el enunciado constitucional, según el cual "Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general"(art 1o. C.P.).

2.4.1. Aproximación global a los desarrollos legislativos relacionados con la descentralización

Para poner en marcha este principio constitucional se han aprobado un cuerpo de leyes, que en su mayoría, desafortunadamente, no han guardado jerarquización ni orden lógico en su presentación, y menos aún, obedecido a una unidad de propósitos. Los mensajes sobre la forma como se concibe la descentralización están demasiado implícitos, y no indican una verdadera plataforma de acción por parte del Estado. Muchos de los proyectos han carecido de la necesaria difusión y discusión públicas, y sobre todo de una contrastación con las disímiles realidades político-administrativas.

A continuación se propone establecer los lineamientos generales del contenido de algunas leyes básicas relacionadas con la descentralización y

el ordenamiento territorial, las cuales no escapan a la clasificación legislativa que realizó la nueva Constitución: Leyes orgánicas, leyes estatutarias y leyes ordinarias o, simplemente, leyes.

Es evidente que uno de los aspectos neurálgicos de la descentralización es el de la distribución de competencias. El tratamiento de esta materia, como el de otras que se esperaría fueran abordadas en forma integral, corresponde a la así denominada por la Constitución: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En la manera como el gobierno ha interpretado los alcances y la forma de presentar y adoptar dicha, hay muchos aspectos, la mayor parte, relativos al régimen de las entidades territoriales, que son competencia de las leyes ordinarias; lo anotado, y la formación de los departamentos, son objeto de una ley orgánica, como se ampliará adelante.

2.4.1.1. Leyes orgánicas

Una ley es orgánica cuando, al tenor del artículo 151 de la Carta, regula el ejercicio de la actividad legislativa. Se trata de una especie de ley de leyes, por encima de las demás leyes pero por debajo de la Constitución. Su violación por parte de una ley ordinaria, por ejemplo, da lugar a una acción de inexequibilidad.

Ley orgánica de ordenamiento territorial:

La ley más importante de todas ellas es la llamada por la Constitución como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual "establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley" (art. 288 CP).

En este punto hay una impropiedad técnica en materia de ordenamiento territorial, ya que mientras el artículo 151 limita la ley orgánica a los asuntos estrictamente relacionados con la delegación de la facultad legislativa, el título XI, remite a dicha ley para otros cinco efectos adicionales, de carácter extra-normativos: Distribución de competencias (art.288), requisitos para la creación de departamentos (art. 297), régimen de las regiones (art 307), regulación de áreas metropolitanas (art. 319) y territorios indígenas (art.329)

Se colige que la ley orgánica de ordenamiento territorial sólo puede referirse a estos seis temas y nada más. Una ley orgánica de ordenamiento territorial

que recoja todos los temas territoriales y los artículos, coherentemente, es una idea que seduce, pero que se enfrenta a dos obstáculos: Es probablemente inconstitucional o inconveniente.

Sería un principio inconstitucional porque las normas restrictivas no admiten interpretación extensiva o analógica, menos aún en derecho público, con base en el principio de legalidad. Si una ley orgánica es más difícil de expedir que una ley ordinaria, mal haría el legislador en elevar a "orgánica" una norma que puede ser expedida conforme al procedimiento ordinario.

Es definitivamente inconveniente porque la experiencia normativa en Colombia ha enseñado que es muy difícil que el legislador expida un estatuto integral sobre una materia determinada. Hasta el presente han operado leyes casuística o delegación de funciones para que el Ejecutivo expida estatutos completos. Ahora bien, como en este caso se prohibió delegar facultades para expedir leyes orgánicas, de conformidad con el inciso tercero, del numeral décimo del artículo 150, sólo queda el legislador natural como responsable de la ley orgánica de ordenamiento territorial, y es muy difícil, entonces, hacer extensiva esta norma a otras materias, con la pretensión de expedir un código sistemático y total. Lo más viable, es limitar la ley orgánica a lo estrictamente necesario y dejar las demás materias para ser vehiculizadas a través de leyes puntuales para cada una de ellas.

De otro lado, tampoco es muy técnico que el artículo 105 introduzca la expresión "el estatuto general de la organización territorial" para efectos de consagrar la consulta popular. Aquí hay tres posibilidades de interpretación: Una, se quiso referir a la ley orgánica de ordenamiento territorial; otra, se hacia referencia a una supuesta ley marco o código de ordenamiento territorial; y la tercera, se refería a la ley estatutaria sobre las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana de que trata el literal d) del artículo 152 de la Constitución. La última es, tal vez, la interpretación más acertada.

Todo lo anterior no es óbice para que en un futuro se expida un código territorial, en el cual se recojan todas las normas sobre la materia, especificando en cada caso si se trata de una norma constitucional, de una ley orgánica, de una ley estatutaria o de una ley ordinaria.

Hechas las aclaraciones jurídicas se puede decir que el gobierno nacional, frente al ordenamiento territorial, ha desarrollado una estrategia que consistió en permitir y estimular el trabajo parlamentario que buscaba poner en práctica la reforma constitucional, enfrentando directamente la aprobación de un conjunto de leyes ordinarias que dieran viabilidad a la reforma; y por

otra parte presentó, tratando de unificar criterios, un proyecto de ley que fijaba unas normas orgánicas para el ordenamiento territorial. El propósito de esta segunda estrategia era quizás lograr unidad en el conjunto de las leyes que el Congreso de la República discutía. No obstante el proyecto (proyecto de ley No. 89 de 1993), era de un tinte centralista bastante marcado y no fue consultado con la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por la Asamblea Nacional Constituyente, como el organismo encargado de realizar los estudios y de formular ante las autoridades competentes las recomendaciones para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución. El proyecto fue archivado.

Buena parte de los proyectos sobre ordenamiento territorial reflejan esta limitación. Hay leyes de corte municipalista y otras departamentalistas o centralistas. En este sentido, la ley está llamada a dar coherencia y armonía al conjunto de las entidades territoriales y definir competencias y recursos de cada una de ellas.

En 1995 es presentado al Congreso el proyecto de ley No. 130, que recoge de forma idónea los aspectos constitucionales básicos del proceso de ordenamiento territorial: la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y los principios fundamentales para el ejercicio de éstas. En lo relativo al ordenamiento como instrumento de planificación, el proyecto de ley desarrolla las "competencias en materia de ordenamiento espacial". La iniciativa contiene temas que sin duda, se constituyen en un gran avance del proceso territorial en Colombia:

-Las disposiciones generales: contenido de la Ley, objetivos del Ordenamiento Territorial, autonomía de las entidades territoriales, determinación de entidades territoriales y administrativas y de planificación.

- Los principios rectores para el ejercicio de las competencias, las competencias normativas, administrativas, en materia de prestación de servicios y de ordenamiento espacial.

- Los mecanismos para dirimir conflictos por competencias.

- La naturaleza, definición, constitución, objeto, funciones, órganos de administración y relaciones de las entidades territoriales, (omitiendo aquellas materias ya reglamentadas en el caso de municipios y departamentos y desarrollando ampliamente las competencias de nuevas entidades territoriales, administrativas o de planificación).

Ley Orgánica de Planeación:

El artículo 342 de la Constitución Política, establece que una ley orgánica de planeación "reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, apropiación y ejecución de los planes de desarrollo y

dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos, de los presupuestos oficiales...". Por su parte, el artículo 339 ya había dicho en su inciso segundo que "las entidades territoriales elaborarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo". El artículo 340 introduce el concepto de "sistema nacional de planificación".

En 1994 es expedida la Ley 152 " Por la cual se establece la ley orgánica del Plan de Desarrollo". La ley define los principios rectores de la planeación nacional y territorial; establece los contenidos, pautas, procedimientos y plazos para la elaboración de los planes nacionales y territoriales de desarrollo; define las autoridades e instancias de planeación, entre ellas los Consejos Nacional y Territoriales de Planeación, determina su conformación y sus funciones; y establece pautas generales para la ejecución y evaluación de los planes. La ley incluye, igualmente, un par de artículos sobre planeación regional.

Lo más novedoso de la Ley es la articulación que se persigue entre planes nacionales y territoriales, y la incorporación del punto de vista de la sociedad en su formulación a través de los Consejos de Planeación. Otro aspecto de la ley que vale la pena resaltar es la definición de contenidos específicos de los planes y de los procedimientos y plazos para su presentación y aprobación por las Corporaciones de representación política, aspectos anteriormente no muy claros.

Sinembargo, caben algunas observaciones críticas. En primer lugar, el tiempo y alcances de la participación de la comunidad a través de los Consejos de Planeación es muy limitada. Queda reducida en tiempos extremadamente cortos a la opinión sobre el Plan y a la sugerencia de puntos que pueden ser eventualmente introducidos en el texto.

La ley no creó un verdadero Sistema Nacional de Planeación, se limitó a definir fechas y a crear los consejos de planeación, pero no definió las relaciones entre estos organismos, y menos entre los planes de desarrollo del orden nacional, departamental y municipal; no les dió funciones de participación, seguimiento, control y evaluación de la marcha de los planes ni poder de sugerir ajustes o modificaciones según esas mismas evaluaciones; no estableció mecanismos para que la ciudadanía participara de esos procesos de apoyo y evaluación; no estableció sanciones para las autoridades que no convoquen y no apoyen los Consejos; no dispuso recursos humanos, técnicos y financieros para el buen desempeño de los mismos. Es decir, la ley enfatizó parcial y formalmente la primera fase del

proceso de planeación, desconociendo la aplicación, seguimiento, ajuste y evaluación de los planes.

Ley Orgánica del Presupuesto:

El artículo 349 de la Carta, establece que cada año se expedirá el presupuesto de la nación "de acuerdo con las reglas de la ley orgánica". Concuerda con el 352, que dice: "la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la nación, de las entidades territoriales...". La idea es repetida en el artículo 353.

Así las cosas, las políticas presupuestales son centralizadas y unificadas. Prima el interés nacional y la autonomía territorial encuentra una limitante, en aras de mantener la unidad de la República.

En 1994 es expedida la ley 179 o ley orgánica del presupuesto [12].

2.4.1.2. Leyes Estatutarias

Una ley es estatutaria cuando, desde el punto de vista material, recae sobre una de las seis materias relacionadas en el artículo 152 de la Constitución; desde el punto de vista formal, cuando se expide conforme al procedimiento especial previsto en el artículo 153: Votación calificada -mayoría absoluta de los miembros- dentro de una sola legislatura y revisión previa de la constitucionalidad con intervención ciudadana.

Ley Estatutaria de Participación:

"Las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana" son, pues, materia de una ley estatutaria específica.

En 1993, fue expedida la Ley 134 sobre Participación Ciudadana. Aunque esta norma presenta serias limitaciones, significa un avance frente a lo que tradicionalmente ha sido la participación ciudadana en los asuntos de interés general, en la definición de sus relaciones con el Estado y su participación en las decisiones que éste toma afectando la colectividad.

A pesar de que el artículo primero anuncia que la ley establecerá las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles, este propósito no se desarrolla, dado que la Cámara

[12] No derogó la Ley 38 de 1989

de Representantes hundió todo el título respectivo. Asuntos como la participación en la gestión administrativa y la veeduría ciudadana solamente se recogen en dos artículos que quedan pendientes de una futura reglamentación. Los temas relacionados con las funciones de las organizaciones sociales y su papel en los asuntos colectivos, la planificación y la contratación para el desarrollo, quedaron por fuera del texto de la ley estatutaria en cuestión. Estos aspectos, en este momento, son materia del proyecto de ley estatutaria No. 249 de 1996 "Por la cual se regula la participación de las organizaciones civiles en la gestión pública, y se dictan otras disposiciones".

Esa es justamente la limitación que presenta el contenido de la ley 134. De alguna manera perpetúa el vacío dejado por la Constitución de 1991, con el agravante de que es una ley estatutaria que pretende reglamentar los mecanismos de participación ciudadana.

La ley se limita a reglamentar los mecanismos de participación política: La iniciativa popular, el referendo, la consulta pópular, el plebiscito, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato.

Sin embargo, los desarrollos legislativos de la Constitución han definido una gran cantidad de mecanismos de participación política ciudadana y comunitaria. No hay ley que se respete que no contenga uno o varios artículos que reglamenten mecanismos de participación.

Ley estatutaria sobre los estados de excepción:

Es una ley que lleva consigo implicaciones territoriales (literal e del artículo 152). Durante los estados de guerra exterior (art. 212) y de conmoción interior (art. 213), la autonomía territorial puede, válidamente, sufrir limitaciones ostensibles, sino totales.

2.4.1.3. Leyes Ordinarias

Entre otras leyes relacionadas con la descentralización territorial están: Ley sobre el distrito capital de Santafé de Bogotá (Ley 1a. de 1992); Ley sobre el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; Ley sobre el Estatuto Contractual (Ley 80); Ley sobre Áreas Metropolitanas (Ley 128); Ley sobre el desarrollo institucional; ley sobre el sistema de información territorial; Ley sobre asambleas departamentales (Ley 56); Ley sobre modernización de los municipios (ley 136 de 1994); ley sobre modernización de los departamentos; Ley sobre el Fondo Nacional de Regalías; Ley sobre recursos de las entidades territoriales; Ley sobre

competencias y recursos (Ley 60 de 1993); ley sobre comunidades negras, etc.

2.4.2. Los Sistemas y si impacto territorial

Un aspecto que sin duda alguna tiene gran relación hoy con la descentralización y más concretamente con la políticas públicas de expresión territorial son los sistemas, hallazgo que empieza a aplicarse a los diferentes servicios de la administración pública.

"Sistema" es un fenómeno institucional que ha operado de vieja data en el sector salud; pero el experimento no se había generalizado no obstante que en el Ministerio de Educación se hicieron, a comienzos de la década pasada, varios intentos para que este servicio funcionara de manera similar a como se venía manejando el de la salud.

Una de las características del sistema es apoyarse en el aparataje existente, obrar a través de él; evitar hasta donde sea posible la creación de nuevas instituciones y, cuando sea inevitable la creación, limitarla a entidades o cargos de planificación y coordinación.

Lo que hay que examinar es si los sistemas constituyen ellos mismos un sistema, vale decir, si en cada uno de ellos hay principios comunes a los demás, de tal manera que puedan abstraerse para luego generalizarlos a muchos otros servicios, o si por el contrario cada "sistema" es completamente diferente, una rueda suelta.

De otro lado, debe observarse si los sistemas consultan los principios constitucionales de reparto de competencias entre los niveles, que la Carta denomina como coordinación, concurrencia y complementariedad, en su artículo 288. Y finalmente, si el ejercicio de las competencias, así repartidas, va en procura de la eficacia y la eficiencia.

Se reseñarán de manera muy sucinta algunos de los sistemas, y se empezará por el más antiguo de los sistemas, el de salud.

2.4.2.1. El Sitema de Salud

Su origen es de 1967, merced a recomendaciones de la Organización Panamericana y la Organización Mundial de la Salud. Posteriormente, se expide la Ley 9 de 1973, que es reglamentada en 1974. En 1975 sale una nueva reglamentación, contenida en los decretos 056, 350, 356, 5226 y 694 de 1975.

El sistema está concebido como una pirámide, en cuya cúspide se encuentra el Ministerio de Salud, como institución básicamente planfiicadora, formuladora de normas y diseñadora de estrategias. Abajo están las unidades regionales.

El sistema tiene tres componentes: Atención, saneamiento ambiental y apoyo administrativo.

La necesidad de modificar el Sistema se hace imperativa cuando aparece la descentralización administrativa con la tendencia de vigorizar el municipio.

En 1990, se expide la ley 10, que deroga las normas anteriores. Consagra la intervención del Estado, con amparo en el artículo 32 de la Constitución, en la prestación de este servicio, intervención que se concreta en 13 facultades que comprende el sistema tarifario, la definición de asistencia pública y sus beneficiarios, los niveles de atención, y los grados de complejidad, entre otros.

El Sistema comprende tres aspectos: Procesos como fomento de la salud, prevención y curación de las enfermedades, y rehabilitación; factores biológicos, comportamental, ambiental, de atención en general, y entidades.

2.4.2.2. El Sistema Nacional de Prevención y Atención de desastres

Está constituído por el conjunto de entidades públicas y privadas que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas para definir responsabilidades de las entidades y organismos en las fases de prevención, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre; para integrar esfuerzos en esas situaciones o en calamidades y garantizar un manejo oportuno y eficiente.

La columna vertebral del Sistema está integrada por los comités locales de emergencia que, se supone, deben funcionar en cada municipio; los comités regionales, en cada departamento, la Oficina Nacional, el Comité Técnico, los ministerios, departamentos administrativos, entidades descentralizadas del orden nacional, Cruz Roja y las entidades y personas privadas.

2.4.2.3. El Sistema Nacional de Seguridad Social.

Tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten.

El sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y de servicios complementarios, materia de esta ley, u otras que se incorporen normativamente en el futuro.

En su aspecto institucional el Sistema está integrado tanto por el sector estatal como el privado.

2.4.2.4. El Sistema Nacional de Bienestar Familiar

Desde 1968 se había creado el ICBF como institución que concentrara e integrara la acción pública de protección básicamente de los menores de edad. Posteriormente, en 1974 se dispone la creación y financiación de los centros CIAP (Centro de Atención Integral al Preescolar).

Ya, mediante la ley 7 de 1979 y el decreto reglamentario 2388 del mimo año, se crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y se reorganiza el ICBF.

El Sistema es concebido como el conjunto de organismos, instituciones, agencias o entidades públicas o privadas que total o parcialmente atienden la prestación del servicio de bienestar familiar, que a su vez, es definido como conjunto de actividades del Estado, encaminadas a satisfacer en forma permanente y obligatoria las necesidades de la sociedad colombiana, relacionadas con la integración y realización armónica de la familia, la protección preventiva y especial del menor. El Sistema está integrado por el Ministerio de Salud, el ICBF y los servicios regionales y municipales de bienestar y asistencia social, legalmente autorizados.

La excesiva centralización se mantuvo hasta la expedición de la ley 56 de 1988 y el decreto 2737 de 1989 (Código del Menor), cuando se previó la existencia de las comisarais de familia como una instancia estrictamente municipal, de carácter netamente policivo, con la función básica de colaborar con el ICBF en la protección de los menores en situación irregular, y en los conflictos familiares.

2.4.2.5. El Sistema Nacional de Educación

Pese a que en los últimos años se venía hablando de Sistema Nacional de Educación, la ley 115 de 1994 hace un viraje para hablar del servicio educativo, cuya definición no difiere mucho de las que se emplean para caracterizar los sistemas:

"El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación" (art 2o. Ley 115 de 1994).

Al lado de las dependencias administrativas (Ministerio, secretarías de educación) se prevée la existencia de juntas, como órganos consultivos de seguimiento y participación: Junta Nacional de Educación, juntas departamentales y distritales, juntas municipales.

2.4.2.6. El Sistema Nacional Ambiental

"SINA", es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta ley (artículo 4 ley 99 de 1993).

Como principios del sistema contempla los siguientes: El desarrollo sostenible; protección especial (biodiversidad, agua, paisaje); armonía hombre-naturaleza; primero el hombre; mayor prudencia con el ambiente; costo ambiental; prevención de desastres y mitigación de efectos; sistema y estudios de impacto ambiental.

Con respecto a las entidades responsables, la ley 99 no las enuncia al relacionar los componentes del Sistema, sino que dice que son "las señaladas en la ley", por lo que hay que desentrañarlas de su texto.

Entre las entidades estatales con responsabilidad ambiental están: El Ministerio del Medio Ambiente; entidades descentralizadas (Ideam -Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-; Invemar -Instituto de Investigaciones Marinas y costeras José Benito Vives de Andreis-;Sinchi -Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-); el Consejo Nacional Ambiental (creado para asegurar la coordinación intersectorial a nivel público); los Consejos Seccionales; las Corporaciones Autónomas Regionales; y las entidades territoriales.

En cuanto a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales que tengan por objeto la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables deberán solicitar el reconocimiento de su personería

jurídica a los alcaldes, y el registro como "organización ambientalista no gubernamental".

2.4.2.7. El Sistema Nacional de Financiamiento de las entidades territoriales.

A medida que el proceso de descentralización se ha ido desarrollando en Colombia, los departamentos, distritos y municipios, además de contar con sus recursos propios fortalecidos en alguna medida por la Ley 14 de 1983, las diversas entidades territoriales cuentan con un sistema de cooperación nacional para el desarrollo de programas de operación de los servicios sociales y la inversión en infraestructura y servicios públicos. Este sistema se ha ido perfeccionando progresivamente por diversas normas: La ley 60 de 1993, que regula la transferencia de recursos y competencias; el decreto 2132 de 1992, que regula el sistema de cofinanciación; la ley de regalía y la Ley 57 de 1989, que creó a FINDETER.

El sistema nacional de financiación de las entidades territoriales está conformado por tres subsistemas:
-El subsistema de transferencias automáticas (Ley 60 de 1993)
-El subsistema de co-financiación (Decreto Ley 2132 de 1992)
-El subsistema de crédito (Ley 57 de 1989)

El subsistema de transferencias automáticas, como su definición lo dice, lo constituyen las cesiones de recursos que hace la nación de su propio presupuesto, tomando como base, por lo general, porcentajes de participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes. Tales transferencias se hacen de acuerdo a fórmulas preestablecidas en la Constitución y la ley, y se ejecutan bajo la responsabilidad técnica y administrativa de las entidades territoriales. Frente a estas transferencias la nación no tiene ninguna discrecionalidad en su asignación, limitándose a ejercer funciones de control técnico restringido. De este subsistema forman parte el situado fiscal y las participaciones municipales, principalmente.

También podrían considerarse como parte de él las rentas nacionales cedidas de recaudo departamental y las regalías a que tienen derecho los departamentos y municipios en los que se explotan recursos no renovables.

El subsistema de cofinanciación, más allá de su definición legal , lo constituyen las entidades rectoras, el CONPES y los Ministerios, y el conjunto de entidades denominadas fondos, que manejan recursos no reembolsables del presupuesto nacional o de las regalías, destinados a la financiación parcial de proyectos en áreas en las que la nación tiene algún

interés especial. La cofinanciación es el instrumento que posee la nación para inducir la inversión en las entidades territoriales en orden a sus políticas prioritarias. De este subsistema forma parte el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo para la inversión Rural (DRI), el Fondo para la Infraestructura Vial, el Fondo para la Infraestructura Urbana y, según sea la forma de operación que en definitiva asuma el Fondo Nacional de Regalías, podría entra a formar parte conceptual de este sistema.

Es de anotar que no todos los fondos nacionales podrían formar parte, conceptualmente, de este subsistema, sino sólo aquellos que operan con la técnica de la cofinanciación, o la financiación parcial y condicionada de proyectos específicos.

El subsistema de crédito, lo constituyen el conjunto de entidades que manejan recursos financieros reembolsables destinados a la financiación de proyectos dentro de las líneas de crédito discrecionalmente abiertas por la nación, en orden de viabilizar sus políticas prioritarias, pero que exigen de parte de las entidades territoriales, capacidad de endeudamiento y de pago. De este subsistema forman parte la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER, el BCH y las entidades financieras públicas y privadas que pueden redescontar sus créditos en la FINDETER o que tienen sus sistemas de crédito propios.

2.5. Análisis crítico sobre la evolución del proceso descentralizador en Colombia.

La descentralización en Colombia no ha respondido a una política coherente de organización, gestión y transformación del Estado.

Este carácter "difuso y confuso"[13] de la descentralización se debe, sin duda alguna, al carácter político que encierra. La descentralización se convierte nada menos que en el escenario donde se definen las relaciones del Estado y la sociedad civil, y en la forma como se distribuye espacialmente el poder.

El primer período se caracterizó como descentralización política y funcional. En un primer momento de este período, primó a nivel del discurso el aspecto político de la descentralización, con cambios de intensidad y de tono, primero aparejado a los diálogos de paz, al proceso de apertura democrática, y luego articulado a una estrategia de fortalecimiento pluralista y comunitario de la administración territorial, todo ello con especial énfasis entre 1983 y 1986.

[13] Boisier, Sergio. 1990. pág 129-156.

En este caso, las entidades territoriales, y sobre todo los municipios, están llamados a configurarse como espacios de concertación y democratización de la vida social y política del país. Estos son los que reciben las principales bondades de la política descentralista, y es así como en 1986 es expedido el Acto Legislativo No. 1 a través del cual se autoriza la elección popular de alcaldes.

La descentralización política, en términos conceptuales se entiende como la forma máxima de la función descentralizadora y se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

En un segundo momento, se enfatizó en la descentralización administrativa y se reforzó la fiscal, configurando un tipo de descentralización de carácter funcional.

La descentralización funcional implica el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un sector de actividad al ente descentralizado.

Desde 1987 hasta 1991, hubo inicialmente un énfasis tecnocrático, que se tradujo en las exigencias de aplicación y operación del modelo descentralista, y que empujó una serie de reformas de gran alcance que permanecen durante todo el período. Pero al tiempo, y sobre todo hacia la parte final del mismo, se sientan las bases de un nuevo enfoque institucional, en donde comienza a hacerse evidente "otro tipo de utilidad" del discurso político e institucional de la descentralización, sin perjuicio de las fuerzas y orientaciones económicas que terminan imponiendo las reglas y rumbos al proceso.

La articulación de discursos de reforma al Estado, aparentemente inconexos hasta el momento, como la descentralización, la privatización, la desregulación, la eficiencia y la "democratización", se hace más evidente.

Es indudable que uno de los trabajos destacados en la interconexión de estas dimensiones es el Informe final de la Misión para Descentralización, que estuvo a cargo del Doctor Eduardo Wiesner Durán. En él se traduce la importancia de la descentralización como herramienta de privatización, de eficiencia y de reestructuración. Con ello se invierten los términos tradicionales del examen de la problemática de la descentralización, que giró alrededor de preocupaciones como la democratización, la participación, la paz, la equidad y el desarrollo territorial.

El papel de las entidades territoriales se modifica. Se trata de que garanticen la eficiencia en la asignación de los recursos públicos; de que se transformen en espacios para la aplicación de las políticas de privatización y desregulación; y de que permitan la articulación de la nueva política económica.

Con la Constitución Política de 1991, se abre un nuevo período de la descentralización colombiana. La nueva Carta logró avanzar hacia una descentralización política-territorial, con el reconocimiento de las autonomías locales, con la elección popular de sus gobernantes, con el reconocimiento de mecanismos de acción de la ciudadanía, con el desmonte de algunos de los mecanismos centralistas y del poder de la burocracia central; ubicándose de esta forma, en uno de los debates centrales de finales del siglo XX y principios del XXI, "la democracia territorial".

En el tercer período, se deja traslucir la carencia de una visión uniforme en el Estado sobre la orientación y naturaleza de la intervención que debe; los proyectos de ley y las leyes que desarrollan la Constitución Nacional carecen de organicidad y de un enfoque unificado. Esta circunstancia lleva a una confusión y a una ausencia de coordinación en el accionar legislativo.

Estos hechos ponen de relieve que las transformaciones de las políticas e intervenciones públicas no se realizan de una vez y en todo los planos de la organización y gestión estatal. Por el contrario, la pluralidad de los sectores representados en el gobierno le resta unicidad a la política de descentralización. También menoscaba la uniformidad a las condiciones desiguales heredadas del desarrollo institucional previo. Por ejemplo, las condiciones de negociación de una reforma en un sector como el educativo, no se asimilan a las condiciones en las que puede reformarse el sector de la vivienda, o el de seguridad social.

A esto se agrega , la creación y proliferación de los sistemas.

La filosofía del sistema parece basarse en la admisión de que la descentralización horizontal o por servicios fracasó, pues al cabo de muchos años de experimentación, lo que se hizo evidente fue que el burocratismo y la ineficiencia, males que ellas pretendían remediar, las contaminaron a tal punto que resultaron en algunos casos más comprometidas estas entidades que el Estado Central mismo.

Parece, también, estar presente en el sistema, la renuncia a asignar una competencia o servicio exclusivamente a una entidad territorial, quizás pensando en el riesgo que entraña el hecho de que en las distintas regiones

se apliquen políticas distintas e incoherentes, sin posibilidad de control por parte de la Nación.

Va quedando como conclusión que no existe articulación intersistémica, y que no se diseñan los mecanismos a través de los cuales puedan integrarse en un "sistema de sistemas".

Al interior de cada uno se presenta a veces la posibilidad de que las políticas de una de las entidades o dependencias que lo integran se armonicen con las de otras, como ocurre por ejemplo cuando se prevée que el Ministerio del Medio Ambiente deberá formular las políticas de población con el de Salud, y las políticas de colonización con el de Agricultura.

Pero esta es apenas una integración sectorial, no de los sistemas como conjuntos.

En segundo término, sería muy conveniente establecer unos principios generales comunes a todos los sistemas como marco referencial obligatorio para cada uno de ellos.

Por ejemplo: Un principio básico debería ser que sólo se hable de sistema cuando para la prestación de un servicio concurran entidades de los diversos órdenes territoriales, de manera que a las municipales les corresponda el primer nivel del servicio, a las departamentales un segundo, si existe, y en su defecto el apoyo a las municipales, y, finalmente, a las nacionales se deje el señalamiento de políticas y criterios generales, así como la coordinación y evaluación del sistema.

Pero quizás, las mayores preguntas se generan con respecto a este tipo de gestión "sistémico" que se está imponiendo en el momento como modelo de gestión estatal y su relación con los territorios.

Por ejemplo, pretendiendo en algunos casos que el servicio sea prestado directamente por una entidad del orden nacional, sin la más mínima participación de las municipales: El servicio de bienestar familiar, verbigracia, debería ser eminentemente local, y todavía, para acercarlo al ciudadano, podría ser de la comuna, el corregimiento o la vereda, por lo menos en asistencia. En otras palabras, deberían ser funcionarios municipales, y ojalá con la competencia distribuida a lo largo y ancho del territorio municipal, los que se encarguen de la prestación directa del servicio de asistencia a la niñez, una vez que la entidad nacional haga el censo de población que deba atenderse y señale los criterios para la acción, cofinanciación de los programas, etc. Sin embargo, sucede lo contrario, el

ICBF mismo, como ente del orden nacional, es el que presta directamente el servicio, sin participación alguna de la institucionalidad local.

Debe repararse, por ejemplo, que el Sistema de Seguridad Social no tiene ese componente territorial claramente definido, y debería tenerlo por lo menos respecto de la seguridad social en salud a cargo del sector público.

Otra grave dificultad radica en que el Sistema tiene que partir de la base de entidades territoriales homogéneas, lo que es completamente falso, porque las diferencias de capacidad de gestión entre unos departamentos y otros es abismal, y ni qué decir de los municipios. Una seria política de sistematización tendría que comenzar por la clasificación de estas entidades según su complejidad administrativa y su capacidad de gestión, para así encomendarles responsabilidades acordes con su posibilidad de ejercitarlas.

En el mismo sentido, hay que tener en cuanta cuáles servicios posibilitan su fraccionamiento para un ejercicio escalonado de las distintas responsabilidades, y cuáles no: si en materia de salud se ha avanzado mucho en la definición de niveles de atención, ello obedece a una vasta experiencia, de la que no se dispone en otros servicios, ni es fácil y seguro simplemente transponerla o trasladara.

El servicio de educación, concretamente, se ha pretendido municipalizarlo de manera forzada, sin una previa adecuación de la infraestructura administrativa, ni la calificación de los recursos humanos para su administración, y sin tener en cuenta las peculiaridades de cada localidad. Y lo que es más grave, sin prever una época de transición, sino haciendo cortes abruptos que no contemplan las dificultades para que en Colombia la ley pueda ser aplicada, puesto que el solo conocerla ya supone un transcurso de tiempo que obliga, en cierta forma, a la violación de la misma por físico desconocimiento.

2.6. Valoración general y perspectivas

Una valoración general sobre las medidas del proceso descentralista en términos económicos y políticos, nos permite vislumbrar aspectos positivos como:

-Confirmar que las instituciones estatales que gozan de un amplio respaldo ciudadano son las municipales. "En las primeras elecciones para alcaldes populares participó el 67% del censo electoral, que en términos electorales en Colombia es la votación más registrada en los últimos cuarenta años. En 1990 esta votación fue del 58%, en 1992 del 42% y en 1994 del 47% del

total del censo electoral. Hay que registrar que en Colombia el promedio de participación en las contiendas electorales es del 35%" [14].

-Otro elemento es la renovación política y la apertura de las instituciones. Cientos de alcaldes han comenzado a proyectar un nuevo liderazgo sobre una nueva institucionalidad.

-Igualmente puede plantearse la estabilidad institucional. En la reciente crisis política, desatada por las investigaciones sobre presencia de los dineros del narcotráfico en el financiamiento de las campañas políticas, la institucionalidad local y regional se ha erigido como un factor de estabilidad institucional democrática. En posición de politólogos se reseña que una suerte muy distinta correría hoy el país si en la marcha de la crisis no existiera más de un millar de alcaldes y más de 30 gobernadores que siguen actuando cotidianamente en la búsqueda de cumplir con sus programas de gobierno.

-En los aspectos económicos, es necesario reconocer el notable desempeño y crecimiento de los tributos municipales, aunque también es evidente el rezago y pereza fiscal en algunos de los tributos y el desbordamiento evidente del endeudamiento de las entidades territoriales, que se ha ido incrementando en el tiempo.

-Un elemento que se plantea como urgente en el proceso de descentralización es el establecimiento de categorías que permitan una actuación diferenciada del Estado con respecto a la diversidad que muestran los municipios en el país.

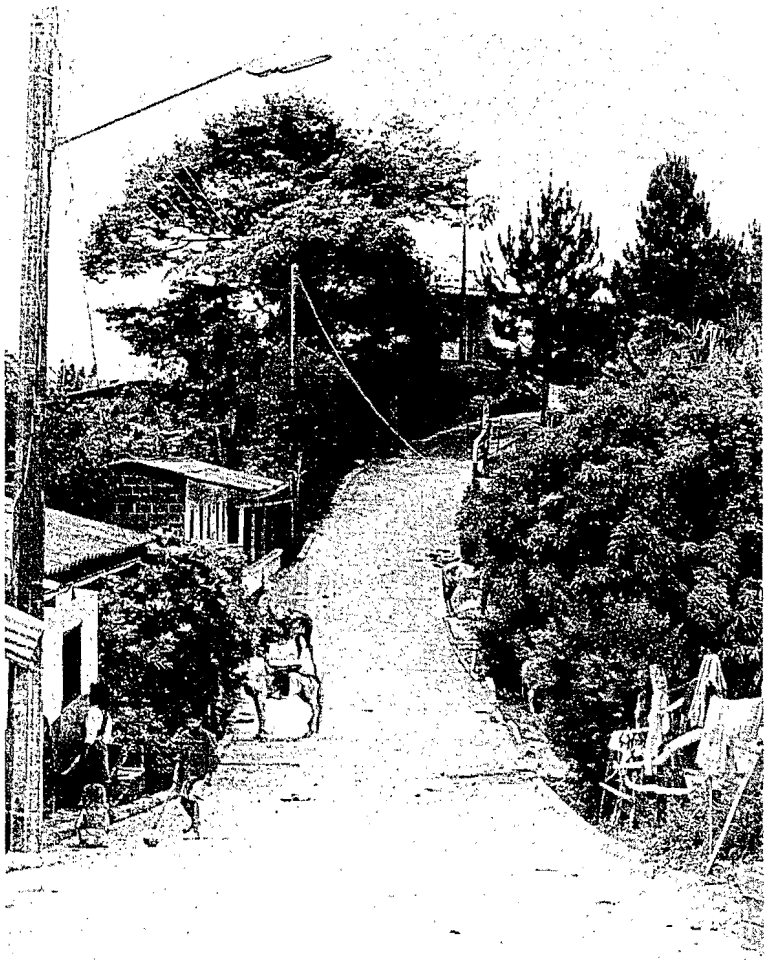
-Uno de los mayores retos es la formulación y ejecución de políticas sistemáticas que contribuyan a la formación de recursos humanos para departamentos y municipios, e igualmente programas que aporten al fortalecimiento institucional de los mismos.

-La descentralización, en Colombia, debe avanzar hacia el interior de los municipios y de sus organizaciones gremiales y ciudadanas. A una década de iniciada la descentralización, no se tienen aún modelos democráticos que se puedan erigir como paradigmas. El municipio democrático apenas se está construyendo en medio de las dificultades y aún de las limitaciones de los gobernantes que desconfían de la ciudadanía y de sus organizaciones, y que son recelosos de darles un mayor papel protagónico.

---

[14] Santana, Pedro. 1996. págs. 23-33.

-La construcción de municipios democráticos es un proceso. No basta con la existencia de legislaciones y de espacios de participación, es obvio que su existencia ayuda a este propósito, pero no constituye la materialización del objetivo mismo. Hay que contribuir a potenciar a los actores sociales para que se apropien de estos espacios. En ese papel, la mayor parte de las administraciones municipales se mantienen al margen. Ellos deberán, también, ceder poder y recursos a los ciudadanos, si en realidad se persigue como objetivo la construcción de un orden municipal democrático.



TERCERA PARTE
LA PLANEACIÓN ZONAL
(Concepto y Método)

1. CONTEXTO POLÍTICO-TERRITORIAL DE LA PLANEACIÓN ZONAL: LA DEMOCRACIA MUNICIPAL.

1.1. El debate democracia y descentralización

Uno de los debates de mayor tradición alrededor de la descentralización radica en su relación con la democracia. Sobre este debate se han presentado posiciones radicales en contra, intermedias y a favor.

Con respecto a la primera, Carlos de Mattos previene acerca de la repetición histórica de errores por parte de los especialistas en desarrollo regional, colocando en descubierto una supuesta ingenuidad: "No parece sensato sostener que una reforma de carácter político-administrativo por sí sola sea capaz de modificar el tipo de sociedad en que se implanta".[1]

Entre los segundos, están E. Palma y D. Rufián quienes, aunque no establecen claramente la necesaria relación entre descentralización y democracia, la ven como posible.

Los autores plantean lo siguiente: "...Sería erróneo entender que un régimen políticamente centralizado es antidemocrático y que, por el contrario, un régimen descentralizado gozaría, por este sólo hecho, de la legitimidad democrática, puesto que el concepto de democracia no es un concepto administrativo, sino político y, sobre todo, social, y el ejercicio del poder democrático supone una serie de relaciones políticas y sociales que pueden darse, tanto dentro de un régimen centralista como descentralista. La historia muestra cómo ciertas democracias representativas han permitido desarrollar relaciones políticas y sociales democráticas permitiendo por parte no sólo de la sociedad política, sino también de la sociedad civil de los países, un importante control hacia sus representantes.

Sin embargo, la descentralización política puede, bajo ciertas condiciones, contribuir a la democratización del país, porque en principio favorece otros mecanismos de participación de la sociedad civil no directamente relacionados con la representación parlamentaria, y porque permite reforzar el derecho de sufragio. Ese reforzamiento se refiere al hecho de que los

[1] De Mattos, Carlos A. 1988. .

ciudadanos no sólo van a elegir a las autoridades que gobiernan en la Administración Central, sino también en espacios territoriales más reducidos" [2].

Otros autores, establecen estrechas relaciones entre la democracia y la descentralización, sin propugnara como una panacea reconocen en esta última un alto potencial para instaurar procesos democráticos. Entre estos autores se encuentran un europeo (Jordi Borja), un norteamericano (Dennis Rondinelli) y un latinoamericano (Sergio Boisier).

Este último plantea que "si bien algunas formas de descentralización son posibles en sistemas no democráticos, la cuestión central radica en que la descentralización política (pura o mixta) sólo es concebible en el ámbito de sistemas democráticos".[3]

Para todos ellos es claro, sin embargo, que la relación entre la descentralización y la democracia es relativa:

-"La descentralización es condición necesaria, pero jamás suficiente para la práctica democrática". (Sergio Boisier)[4]
-"El proceso de descentralización no es un camino fácil y sin contratiempos, el método utilizado no evita las contradicciones, los medios de que disponemos no son siempre los adecuados, e, incluso, el mismo modelo de descentralización tiene una ambición que tal vez es excesiva" (Jordi Borja)[5]
-"Aun los más fuertes abogados de la descentralización reconocen que no se trata de una panacea para curar los males económicos y sociales de los pobres, y que no cambiará por sí sola las relaciones políticas y sociales que han obstaculizado una participación mayor en la planificación del desarrollo y en la administración, en el pasado" (Rondinelli).[6]

Aunque algunas posiciones plantean una relación estrecha entre descentralización y democracia, también señalan que cuando se parte del análisis de experiencias históricas concretas, se presentan serias tensiones y ambigüedades en ese vínculo ya que la descentralización se convierte en uno de los escenarios más propicios para que se manifiesten todos los conflictos y tensiones de la democracia.

---

[2] Palma, E y Rufián, D. 1989.
[3] Boisier, Sergio. 1990.. pags. 129-156.
[4] Ibid
[5] Borja, Jordi. 1989. 271 págs.
[6] Citado por Boisier, Sergio en La Descentralizaicón: Un tema difuso y confuso. 1990. pags. 129-156.

La descentralización, sin duda alguna, representa una nueva modalidad de relación entre el Estado y la sociedad civil, y en un sentido inmediato, encierra un procedimiento de acción política que requiere ser desmitificado, revalorizado, clarificado y orientado realmente hacia propósitos democráticos.

1.2. Democracia Territorial

Los regímenes liberal-oligárquicos han evolucionado a lo largo del siglo XX, hacia una democracia de partidos y organizaciones de masas, que han sido a la vez causa y efecto, de una democratización económica y social, y de una ampliación de los cauces de participación política. El desarrollo de las administraciónes y de los servicios públicos, de la enseñanza, de la sanidad, etc., la nacionalización de sectores económicos claves, la consecución de mayores niveles de intergración cultural, han sido procesos paralelos a la ampliación de las libertades públicas, y a la extensión del sufragio y al reconocimiento por parte de los poderes públicos de los sindicatos y de las organizaciones populares. La democracia de partidos y de masas y la democracia económico-social han significado una superación de la vieja y restrictiva democracia liberal.

Pero este proceso, que en nuestros países ha sido por cierto muy incompleto, no agota las potencialidades de la democracia, ni es suficiente para asegurar un juego político realmente plural y participativo para las grandes mayorias.

El desarrollo de las instituciones políticas y de las administraciones públicas tiende a crear un modelo basado en la especialización funcional y en la organización burocrática donde se pierde o diluye la garantía de la actuación pública y la posibilidad del control político por los elegidos..

Frente a esta tendencia se ha desarrollado otra de signo contrario, **la que promueve la descentralización territorial del Estado** y la creación o el reforzamiento de instituciones políticas representativas y autónomas, con competencias globales y decisorias, con capacidad de dictar normas y de ejecutarlas, y con medios (financieros, personales, materiales y técnicos) suficientes para actuar. Los entes de carácter intermedio (regiones, provincias), local (municipios) o intramunicipales (comunas, corregimientos, zonas) son los que hacen posible la democracia territorial.

Ésta supone lo siguiente:
-Reconocer la existencia de colectividades sociales de base territorial.

-El gobierno territorial es autónomo en la medida que tiene un ámbito de competencias propio y recursos para ejercerlas. La autonomía requiere la posibilidad de dictar normas, establecer programas, actuar y tomar decisiones.
-La legitimidad y la eficacia de los gobiernos y administraciones territoriales requiere que sean de elección popular, y que se sustenten en un amplio apoyo y consenso social. La democracia territorial sólo tiene razón de existir y posibilidad de desarrollarse si promueve niveles de participación comunitaria cada vez mayores.
-En la democracia territorial, el pluralismo político ya no se expresa únicamente a través de alternativas ideológicas y de confrontaciones partidarias, sino también mediante la diversidad de gobiernos, asambleas y adminsitraciones de base territorial que posibilitan la representación de intereses y la partición política con una eficacia social superior.

1.3. El Municipio: La territorialidad de la democracia local

El municipio es por excelencia un lugar de conflictos pero también se constituye en un campo privilegiado para construir la democracia y reconstruir la política.

Con esto no se quiere incurrir en el llamado "fetichismo institucional", ni homologar lo local con lo democrático. Se quiere valorar el espacio local, como ámbito de las necesidades cotidianas, como terreno donde las relaciones entre gobernantes y gobernados son más próximas, y donde la gestión de los asuntos públicos puede adquirir un significado más visible y concreto.

El Municipio, en este sentido, es el instrumento de gestión más directamente ligado a la realidad cotidiana de una sociedad local. De hecho, su dinámica se constituye con base en su doble inserción en esa sociedad local y en el Estado del que hace parte. El Municipio refleja las características específicas de la sociedad local objeto de su gestión: Su historia, tradiciones, cultura, relaciones de producción y de consumo, conflictos y alianzas políticas y sociales. Es a la vez el nivel del Estado de menor ámbito territorial y, por tanto, está sometido a una jerarquía institucional en la que ocupa un grado inferior. Las características y orientaciones del Estado se reflejan en el funcionamiento y política del Municipio. Pero, al mismo tiempo, el Municipio, también actúa con respecto a su sociedad local de referencia. En cierto modo, puede decirse que **el Municipio es el punto máximo de interacción entre el Estado y la sociedad civil, allí donde la lógica del Estado y la lógica de la vida cotidiana se interpenetran recíprocamente.** "Cuanto más democrático sea un Estado más abierto será el Municipio y

más poder tendrá, en la medida en que a través del mismo se produce el mayor flujo político de los gobernados hacia los gobernantes. Por el contrario, cuanto más autoritario y clasista sea un Estado, más se reduce el Municipio a un papel de correa de transmisión de las órdenes del aparato estatal para su ejecución a nivel de base" [7].

En efecto, para que haya movilización de recursos públicos y planeación municipal con representación de intereses comunitarios, es necesario que las instancias de gobierno sean particularmente sensibles a dichos intereses. El municipio aparece como el órgano de gestión que mayor legitimidad necesita por parte de los ciudadanos y que es más directamente responsable de la gestión de los problemas objeto de reivindicaciones populares.

Los principales problemas que, desde esta óptica, debe abordar la gestión municipal son aquellos relacionados con la disponibilidad de recursos económicos, la modernización de la Administración, la democratización de las instituciones, la descentralización municipal y la participación ciudadana.

1.4. La Descentralización Intramunicipal de la Planeación y la Gestión.

El desarrollo de la democratización municipal pasa por un proceso de **descentralización intramunicipal de la gestión y de la planeación.** La transferencia de competencias, recursos y personal, a nivel de distritos, zonas y barrios, se realiza de forma que aumente su eficacia y su flexibilidad, mediante un conocimiento más directo de los problemas concretos y potencialidades de cada barrio, y una compenetración más íntima con la población.

Esto es posible y necesario porque la descentralización municipal permite la reestructuración del territorio tanto desde el punto de vista funcional (ámbitos adecuados a la prestación de los servicios públicos actuales) como político-cultural (reconocimiento de estructuras comunitarias o de identidades locales de base). De esta forma, la descentralización y la participación pueden contribuir al reequilibrio del territorio combatiendo las desigualdades sociales al interior del municipio.

La descentralización, en estricto sentido, no debe confundirse con la desconcentración de funciones, en donde los mecanismos de decisión y los resortes del poder siguen concentrados, incluso para un área concreta,

[7] Borja, Jordi. Estado1989. 271 págs.

en la cúspide de la institución. Por descentralización se entiende una verdadera transferencia de poder y recursos a niveles inferiores de la administración municipal. Ciertamente, es indispensable mantener una capacidad de administración a nivel central, coordinando diferentes servicios con base en una política unitaria y coherente. Pero la ejecución y desarrollo de esas orientaciones generales y de esas decisiones centrales pueden hacerse de forma mucho más eficaz y con mayor sentido de la realidad de los problemas, por aquellos organismos ligados a un área especial determinada y a una población específica (consejos de distritos, consejos zonales, etc). Dichos órganos descentralizados siguen siendo órganos del Estado y, por consiguiente, deben ser: Democráticamente elegidos por los ciudadanos de su ámbito o delegados por la autoridad municipal democráticamente elegida; y administrativamente subordinados a la autoridad municipal en su conjunto, sin que puedan llevar su autonomía al nivel de fraccionar la gestión del Estado en función de intereses locales. La descentralización administrativa es un proceso interno del Estado, no un elemento de descomposición del mismo.

Sin embargo, este viejo e importante debate sobre autonomía política o administrativa y sobre descentralización o desconcentración no puede hoy plantearse en términos antagónicos. **El proceso descentralizador puede contener inicialmente elementos de simple desconcentración administrativa** que son, sin embargo, avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política. Por ejemplo, la organización territorial de los servicios, la delegación de la gestión, aunque no se transfiera la competencia o la atribución de funciones de iniciativa o de colaboración, pueden sentar las bases de la descentralización.

Ahora bien, las **competencias y funciones consideradas descentralizables** son elementos claves de todo proceso descentralizador, tanto de la Administración hacia los entes locales, como de éstos hacia zonas, comunas, corregimientos, barrios o veredas.

La centralización ha significado un progresivo vaciado de competencias; la descentralización supone una transferencia de competencias, que no puede plantearse como un simple retorno. Una parte importante de las competencias y funciones centralizadas debe continuar siéndolo, tanto por razones políticas como técnicas . Cuáles son los criterios que permiten determinar las competencias y funciones descentralizables? Desde la literatura política y técnica reciente se pueden citar algunos:

-Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior.
-Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población.
-La descentralización se justifica así misma, cuando la gestión más próxima a los ciudadanos supone una mejora considerable de la calidad del servicio público.
-Y por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

Qué tipo de funciones no deben descentralizarse para garantizar la coherencia de la acción pública y la igualdad de trato de los ciudadanos? Simplificando, se podrían reducir a tres: La programación general, la aprobación de la normatividad básica como leyes y reglamentos, y la tutela o control de legalidad.

La participación en la planeación y gestión descentralizada, se entiende como un proceso institucional de relación de los ciudadanos con la administración fuera del proceso electoral propiamente dicho. Desde ese punto de vista, hay que insistir en el carácter institucional de la participación ciudadana, distinto de los movimientos reivindicativos o de las asociaciones populares. Los ciudadanos se organizan colectivamente para defender sus intereses de forma autónoma, de forma exterior a las instituciones del Estado: tales son los llamados movimientos sociales urbanos. Por otro lado, el Estado, aún defendiendo en última instancia la supremacía comunitaria expresada en las elecciones, desarrolla su propia dinámica con base en principios administrativos de carácter general en que no puede haber cabida para intereses particulares aunque sean los de sectores ciudadanos movilizados. Al mismo tiempo, un Estado democrático y flexible debe abrir cauces institucionales a la presión civil y permitir un control cotidiano de su gestión. De ahí la importancia de mecanismos institucionales de participación ciudadana en que las asociaciones populares y grupos de intereses de distinta índole expresan sus aspiraciones, propuestas y críticas, dentro del ámbito de la administración pero respetando las reglas administrativas del proceso de decisión política.

La participación ciudadana puede desarrollarse a distintos niveles.
-En la planeación:
En la información de las decisiones administrativas después de haber sido tomada la decisión
Consultiva en el proceso de decisión

En la gestión de servicios y presencia en los órganos descentralizados de la adminstración, a tal efecto.

Además, la descentralización intramunicipal debe desarrollar la participación social y política para innovar tanto en materia de procedimientos como de contenidos. Esto se puede dar:
-En la información.
-En los nuevos procedimiento electorales en el ámbito de los entes locales descentalizados más próximos a los ciudadanos. (distritos, barrios, etc.).
-En los niveles más descentralizados se pueden promover con más eficacia mecanismo de articulación entre los órganos representativos y las organizaciones sociales, desarrollando la democracia de base: Comisiones mixtas de carácter territorial o por áreas sectoriales o ad hoc, consejo consultivo de entidades, etc.
-En el ámbito de la cooperación o economía social (cooperativas, mutuas, asociaciones, trabajo voluntario o benévolo, etc.). Una de las grandes posibilidades de la descentralización es la de contribuir a desarrollar la economía social y la de encontrar fórmulas nuevas de colaboración entre las empresas o grupos de este sector y la Administración pública descentralizada en todos los campos de actuación (vivienda, tercera edad, equipamientos y actividades culturales o deportivas, nuevas empresas de tipo cooperativo, etc.).
-Mediante la defensa de los llamados derechos difusos de los ciudadanos, por ejemplo, al ambiente, a la información, a la salud, o a los derechos de los usuarios de transportes, o de los consumidores, etc. Tanto la organización social de los ciudadanos como la posibilidad del ejercicio efectivo de sus derechos ante la Administración pública requieren, según la opinión más generalizada, ámbitos territoriales reducidos e interlocutores institucionales muy próximos.

Con todo lo anterior, el municipio puede ser el crisol institucional en que se geste esa nueva legitimidad política y esa nueva participación popular. El vector histórico potencial es un municipio democrático, descentralizado y participativo. Para que cambie el municipio es necesario que cambie la sociedad y el Estado en un proceso conjunto, en donde la gestión de la vida cotidiana se articula al proyecto de transformación política.

1.5. El Rol del Estado Municipal Moderno

El gobierno municipal actual debe transformarse en un eficaz y eficiente gerente y promotor del desarrollo económico-social a nivel del territorio. Como plantea Fabio Velásquez, esta "eficiencia y eficacia no constituyen

fines en sí mismos, fuente de una racionalidad meramente instrumental, sino que juegan como requisito para que la gestión logre su cometido principal: garantizar el bien de todos".[8]

1.5.1. Instancia clave para promover el desarrollo sustentable

La importancia de la administración municipal como gestor y promotor del desarrollo local va aumentando en la medida que avancen efectivamente los distintos esfuerzos de descentralización político-administrativa que se están emprendiendo a lo largo de toda la región. La promoción del desarrollo local se está perfilando cada vez más como una estrategia clave para erradicar la pobreza, y compatibilizar el crecimiento económico con la preservación del medio-ambiente. Una institución local fuerte ofrece las mejores condiciones para fomentar y supervisar el aprovechamiento óptimo de los recursos existentes y enfrentar la lucha contra la pobreza, integrando a los sectores marginados en el proceso del desarrollo. El rol del gobierno local es fundamental para generar y promover procesos de desarrollo sustentables basados en mayores niveles de equidad y uso racional de los recursos naturales.

1.5.2. Promotor de la participación e interacción de distintos actores

Siendo la instancia de gobierno más cercana a la ciudadanía, la administración municipal reúne las condiciones más favorables de todo el sector público para llevar a cabo una gestión participativa dirigida a incorporar a la comunidad tanto en la definición, como en la implementación de proyectos y acciones del desarrollo local. Articulándose con los distintos sectores de la comunidad y facilitando su interacción, el gobierno municipal puede dar impulsos decisivos para lograr la movilización de los recursos disponibles, locales y externos, públicos y privados, en beneficio del desarrollo de la localidad. Así, no sólo se contribuye a generar mayores niveles de equidad y bienestar en la comunidad, sino que se cumple también una función esencial para democratizar la gestión del sector público.

1.5.3. Mediador entre la comunidad y los demás niveles del sector público.

En el contexto general de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, el gobierno municipal asume un papel de mediador entre la comunidad, con sus necesidades y demandas, y el sistema nacional, departamental y regional de la administración pública, con sus reglamentos, recursos de

[8] Velásquez, Fabio E. 1996. pág.34-46.

operación e inversión, instituciones, marco jurídico-político, etc.. Debido a su mayor cercanía y accesibilidad, le corresponde sobre todo facilitar la articulación de los otros niveles del Estado con la ciudadanía, canalizando información y recursos, coordinando las acciones de distintos sectores públicos y privados. A medida que la descentralización de la administración pública vaya tomando cuerpo, el municipio debe fortalecerse, por una parte, para hacerse cargo de funciones que se derivan de los niveles superiores de Gobierno y, por otra, debe operar cambios en su estructura para estar en condiciones de delegar responsabilidades y recursos a la comunidad organizada.

2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN ZONAL

En la década de los 90, la planeación zonal se ubica como un nuevo paradigma para soñar, pensar y hacer la municipalidad.

Desde entonces, se ha comenzado a experimentar como nuevo instrumento de planeación municipal en Colombia, y por eso no se encuentra claramente sistematizada ni articulada al Sistema de Planeación municipal.

Es una voz común para organizaciones comunitarias, ONGs, Universidades, instituciones privadas y gubernamentales referirse a la planeación zonal. Aunque las aproximaciones pueden ser diversas desde el punto de vista conceptual y metodológico, su importancia está en el precedente que está marcando y en el horizonte que ha señalado para el ejercicio práctico de la participación y la planeación.

Esta propuesta se ha desarrollado en municipios, grandes ciudades y regiones.

A escala intraurbana las ciudades mayores han puesto en marcha planes zonales para áreas delimitadas de la ciudad con problemas específicos. Entre las experiencias más destacadas, se pueden citar:
- Los programas integrales de desarrollo urbano de los años 80; procesos de planeación/acción, generalmente articulados a créditos de destinación específica, como por ejemplo Ciudad Bolívar en Bogotá, Aguablanca en Cali, Primed en Medellín, entre otros.
- Los Planes zonales vinculados directamente a la gestión de proyectos en zonas específicas de la ciudad, tales como los Planes centro para Bogotá, Cali, Bucaramanga, Barranquilla, Medellín y los planes para zonas delimitadas de la ciudad con problemáticas específicas.
- Los Planes locales para las comunas, zonas o localidades en que se han dividido las grandes ciudades, que permiten un acercamiento a los problemas más concretos de las comunidades urbanas y la participación ciudadana en los procesos de planeación. Entre estas pueden mencionarse la experiencia de Cali en su versión "La desagregación del Plan de Desarrollo Municipal en su versión comunitaria" en 1990, y de Bogotá como una de las más avanzadas en el país, institucionalizada a través de la Ley 1a. de 1992, mediante la cual se establecen normas generales para la organización y funcionamiento de las localidades del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

A nivel Regional, cabe destacar la experiencia de Cornare con los planes de desarrollo territorial subregionales de los municipios del Oriente Antioqueño.

Se resalta la experiencia de la ciudad de Medellín, por las condiciones especiales en que se ha desarrollado y por las proyecciones importantes que presenta.

La ciudad de Medellín, a partir de la crisis de violencia vivida a finales de la década del 80, paradójicamente empezó a generar una serie de propuestas de escala territorial intraurbana, que hoy ha llevado a la aprobación mediante acuerdo, de un Sistema de Planeación Participativa para la ciudad, que incorpora la planeación zonal[9].

Entre las acciones y propuestas generadas en la ciudad pueden mencionarse:
Los foros comunales impulsados por la Consejería a principios de la década del 90.
La formulación de propuestas iniciales de planeación zonal en las zonas Nororiental y Noroccidental de la ciudad, por parte de organizaciones comunitarias.

En 1991, Planeación Metropolitana presenta una ponencia al seminario Alternativas de Futuro para Medellín sobre Planeación Zonal como estrategia participativa.

Se crea el PRIMED y se formulan propuestas de intervención zonal

En 1992 se entregó el "Plan de Intervención del Centro de Medellín", elaborado dentro del programa de las Naciones Unidas en asocio con el Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana.

En 1993 se aprueba el Plan de Desarrollo para Medellín, parte Estratégica, el cual contempla claramente los planes zonales como instrumentos planificadores

Se impulsan y formulan por parte de la Secretaría de Bienestar Social los planes de desarrollo juvenil en ciertas zonas de la ciudad.

Se formulan proyectos de acuerdo sobre Sistemas de Planeación Participativa por parte de la sociedad civil, Planeación Metropolitana y concejales.

---

[9] Acuerdo 043 de 1996

Los proyectos de Núcleos de Vida Ciudadana impulsados por la Consejería para Antioquia, formulados dentro de un contexto de planificación y gestión zonal.
Los Cercas
Las Gerencias Zonales

La puesta en marcha de tres experiencias de planeación zonal por parte de la sociedad civil: Nororiental, Centro-oriental y Noroccidental.
Los procesos de negociación con las Milicias Populares realizados bajo conceptos de planes de convivencia y resolución de necesidades comunitarias

Consultas comunales sobre el Plan de Inversión anual para la ciudad a través de las Juntas Administradoras Locales.
Mesas de trabajo de concertación.
Experiencias de planes participativos y culturales en Bello e Itagui
El Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana

Conscientes o no, **son propuestas potenciales hacia la consolidación de una estrategia territorial y descentralizada de la planeación y gestión para el desarrollo colectivo de municipalidades, regiones y ciudades.**

3. LA PLANEACIÓN ZONAL COMO UNA NUEVA FORMA DE GESTIÓN MUNICIPAL

Para poder transformarse el municipio en un eficaz promotor del desarrollo comunal, en el sentido antes señalado, la administración municipal necesita nuevas herramientas de trabajo que le permitan acercarse efectivamente a la comunidad y articularse en conjunto con ella. Para que sea factible, es necesario introducir la escala zonal[10] en su metodología de trabajo. Sólo a partir de unidades territoriales de planificación de tamaño meso-municipal y con cierta homogeneidad, de acuerdo a variables demográficas, socio-económicas, superficie, vías de acceso y comunicación, etc;, es posible generar una efectiva participación de la comunidad en la definición de los proyectos y acciones de desarrollo y adecuarlos a las particularidades de cada localidad (zona, barrio, etc).

Estas unidades de planificación local deben ser consideradas en los sistemas de planificación e información generales que orientan la acción municipal, y expresadas en los presupuestos de los distintos sectores de la municipalidad, a fin de establecer un sistema de planificación estratégica y participativa a escala local, y de incorporarlo como un instrumento de gestión obligatorio a nivel de toda la institución municipal.

Hasta qué punto está el municipio en condiciones para asumir el desafío de incorporar a la comunidad en la definición e implementación de las acciones, planes y proyectos del desarrollo local?

Desmontar la concepción tecnocrática, centralista y de corte sectorial de la planeación: Es necesario despegar procesos de transformación de la práctica planificadora del Estado (sin cuyo concurso no podrán consolidarse la descentralización y la participación comunitaria), cuya validez depende de la importancia que se le dé a la planeación como instrumento de apoyo, útil a la gestión local. Reacomodar el ejercicio de planeación a las exigencias de la nueva vida democrática municipal. Se deben establecer procesos de planeación que integren la problemática municipal a todos los niveles, y de otro la consideración de los aspectos locales que afectan directamente la vida cotidiana de los habitantes ligados a un territorio específico.

---

[10] Por Zona se esta entendiendo un área territorial meso-municipal, es decir una escala intermedia territorial entre el municipio y los barrios o veredas. Por Zona se puede entender la comuna, el corregimiento, un conjunto de barrios o veredas. Sus limites son establecidos por criterios culturales, históricos, económicos, sociales, etc.

Definir mecanismos e instrumentos de carácter estructural que legitimen la participación comunitaria en el proceso de planeación: Lo anterior convoca a unir esfuerzos para definir instrumentos, mecanismos y procedimientos metodológicos tendientes a institucionalizar y legitimar la participación. Dar el paso de lo coyuntural, a lo estructural, del discurso a la práctica, de lo general a lo concreto en términos de participación.

El interés por una metodología se fundamenta en la necesidad de contar con un procedimiento capaz de captar y canalizar adecuadamente el aprendizaje, para conducirlo por los caminos de la democracia participativa y evitar la demagogia que se dá a través de instrumentos erróneos, tales como la frecuente práctica de convocar a los ciudadanos a escuchar disertaciones sobre proyectos ya formulados con bases puramente técnicas que las comunidades aceptan sin discusiones o rechazan sin argumentos.

4. DEFINICIÓN

La planeación zonal se inscribe en un proyecto global de descentralización intramunicipal. Es un instrumento a través de la cual se institucionaliza la participación y se convierte en condición necesaria a todo el proceso planificador.

Puede definirse como el proceso planificador de áreas territoriales de menor tamaño y complejidad que el municipio y de mayor tamaño que el barrio o la vereda, delimitadas en términos de unidad vecinal, cuya configuración o delimitación debe corresponder a territorios relativamente homogéneos en cuanto a su geografía, configuración territorial, cultura e identidad.

Dicha unidad es de una escala "meso-municipal" . Puede decirse que el entorno territorial presenta varias escalas en las que el ciudadano puede intervenir. En la escala municipal, el ciudadano lo puede hacer a través de mecanismos político-electorales. La escala zonal es un entorno de dimensión media para el ciudadano, ni completamente "macro" ni completamente "micro", de amplias posibilidades de intervención para alcanzar objetivos tanto individuales como colectivos. La escala barrial o veredal, es un escenario óptimo para la participación individual, pero de tamaño insuficiente para resolver problemáticas relativamente agregadas o de amplitud colectiva. En síntesis, la zona se presenta como en entorno territorial óptimo de planificación participativa al interior del municipio.

La planeación zonal debe comprender todos los aspectos relativos a su problemática, desde la identificación y preselección de problemas prioritarios, hasta la formulación de propuestas urbanísticas-territoriales y de desarrollo social, que a la vez que respondan a sus particularidades se inscriban en el contexto del municipio. En ese proceso, la comunidad juega papel protagónico y participa con poder y responsabilidad en las decisiones que afectan la zona.

Es claro que la participación de las comunidades en la planeación de su territorio, se fundamenta no sólo en el conocimiento de su zona, sino en el del municipio, pues a medida que se avanza en el nivel de conocimiento, se amplía el horizonte y se conocen las interrelaciones entre las áreas territoriales que conforman el municipio. De esta manera, se construye la visión de conjunto desde la base, sin que ello signifique que la comprensión del municipio y su planeación sea la simple sumatoria de la planeación de las partes. La Planeación Zonal permite, a la vez, la consideración de aspectos locales que afectan la vida cotidiana de los habitantes de dicho territorio y que no tienen proyección más allá de sus propios límites, y la

concepción integral y de conjunto del territorio municipal, con bases más sólidas que la visión tecnocrática de los planificadores.

La planeación zonal no sustituye ni niega la planeación sectorial, pues ambas se desarrollan en forma paralela y se complementan. Así, los resultados, conclusiones y propuestas de la Planeación zonal aportan y enriquecen los planes sectoriales, cuya ejecución resulta más viable, pues consulta las particularidades de cada territorio específico, lo cual conduce a eliminar barreras que sin este proceso no encontraban solución.

El aspecto más importante de esta metodología es que habilita a las comunidades para la participación en la gestión de su propio desarrollo, mediante una actitud que deja de ser puntual y limosnera para constituirse en actitud de liderazgo, responsabilidad y compromiso con proyectos colectivos municipales.

5. CARÁCTER Y ALCANCES DEL PLAN ZONAL

El Plan de Desarrollo Zonal tiene un carácter descentralista y participativo de la planeación municipal. Con el plan zonal se reorienta la planeación hacia la dimensión territorial y se socializa el ejercicio planificador con la participación de los diferentes actores u organizaciones de base territorial.

Con respecto al **alcance**, el Plan Zonal se constituye en un proceso continuo circunscrito a un área territorial (reconocida o no jurídicamente), en el cual estarán presentes no sólo los acontecimientos puntuales correspondientes al ámbito restringido de la misma, sino las políticas municipales del bienestar y por consiguiente el entronque que los propósitos fundamentales del Plan de Desarrollo Zonal tienen con las estructuras de servicio constitutivas del Municipio.

Un proceso, que partiendo de una caracterización y análisis, formula propuestas de desarrollo y ordenamiento territorial con efectos en el contexto zonal. No se limita al mejoramiento aislado de los microespacios, sino que tiene como propósito a mediano y largo plazo, el mejoramiento integral del territorio.

6. PRINCIPIOS

Los principios son la base filosófica de la propuesta y se constituyen en los preceptos generales que la orientan.

Heterogeneidad: Es un principio reconocido por la Constitución para el municipio, que debe aplicarse al interior del mismo. El ordenamiento territorial y desarrollo del municipio no puede ser homogéneo, debe tener en cuenta los factores físico-espaciales, socio-económicos y político-administrativos que convierten el territorio en unidad básica de planificación. Esto lleva a diseñar e implementar propuestas o tipos de planificación para componentes municipales variados, lo que implica referirse a una planificación descentralizada en la formulación de proyectos o programas, en la prestación de servicios sociales y en una redistribución del gasto público en el espacio.

Visión sistémica: La zona debe entenderse incorporada a un sistema municipal; y ella en sí misma constituye un sistema. Ello exige no una intervención puntual sobre una problemática determinada, sino afectar los diferentes componentes como propuestas de desarrollo integral.

Esto es, un modelo que articule de un lado el aspecto productivo (dimensión socio-económica), el socio-cultural (bienestar social) y el morfológico (físico-espacial), y que plantee como propósito, elevar las condiciones sociales de vida ciudadana y el mejoramiento de las calidades del espacio que se habita; e identificar aquellos componentes estratégicos que pueden jalonar el desarrollo de zonal.

Construcción social: La propuesta posibilita una construcción social del territorio, transformando la comunidad segmentada por intereses sectoriales y poco perceptiva de su identidad territorial, en una comunidad organizada, cohesionada, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos: Capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.

Participación: Durante el proceso de formulación, discusión pública, aprobación y evaluación de los planes zonales, planes sectoriales y estatutos temáticos, las autoridades de planeación deberán hacer efectivos los organismos, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana que constituyen el sistema de planeación participativa, y las instancias previstas por las normas vigentes, para los sectores privados, las organizaciones civiles, los sectores sociales y los estamentos públicos competentes.

Concertación: Los objetivos, políticas, estrategias y programas de los planes zonales serán resultado de los acuerdos de negociación y gestión entre la sociedad civil, el sector privado y la adminsitración pública. Esta concertación permitirá cualificar la participación, pasando de un acto de decisión individual a uno colectivo.

Continuidad: Sólo con la institucionalización del modelo de planeación participativa por parte de los entes decisorios, y el reconocimiento de la comunidad, se garantizará un proceso continuo y sistemático de participación y concertación en la toma de decisiones.

Esto a su vez permitirá concebir y entender el plan no como un fin sino como medio estratégico para el desarrollo armónico del municipio.

Coordinación: Las instancias comprometidas en el proceso de planeación trabajarán en forma articulada y coherente para tornar efectivas las acciones propuestas.

Publicidad: El proceso de planeación tendrá un carácter público. Las instancias participantes darán a conocer oportunamente a la ciudadanía los contenidos, procesos y resultados de los planes, en el momento que se requiera.

Flexibilidad: Las condiciones de vida, los cambios sociales, las características geográficas y las diferencias territoriales, como circunstancias dinámicas existentes, conllevan a ajustes metodológicos, según el caso, adaptando el modelo a la realidad.

7. REQUISITOS PARA VIABILIZAR LA PLANEACIÓN ZONAL EN EL MUNICIPIO

Cuáles son las principales dificultades que enfrenta la propuesta para poder incorporar en la estructura institucional del Municipio un sistema de planificación estratégica y participativa a escala zonal? Qué requisitos básicos tendrán que cumplirse?

7.1. Incorporación de la escala zonal

El primer elemento es la organización de la planeación municipal con referencia a áreas territoriales. Para ser apropiadas en la planificación participativa, pueden abarcar varios barrios o veredas, o partes de grandes dimensiones o porciones de barrios aledaños o comunas.

Este es el primer paso para poder implementar el sistema de planificación participativa a nivel zonal.

La municipalidad subdividirá el territorio municipal en unidades geográficas apropiadas para planificar las acciones locales en conjunto con la comunidad. Además deben establecerse los criterios para definir dichos territorios

7.2. Red de organizaciones comunitarias territoriales.

Para la aplicación sistemática de la planificación participativa es fundamental que exista una apreciable red de organizaciones de la comunidad, a través de las cuales los diferentes grupos sociales definan y expresen sus aspiraciones, demandas particulares y proyectos. En lo posible, deben poseer funciones y objetivos claros y ser conducidas por dirigentes efectivamente reconocidos que hagan parte de un grupo importante de habitantes de un territorio determinado.

El propio gobierno municipal debe preocuparse, en la medida de lo posible, por fortalecer la estructura organizacional de la comunidad, facilitando la creación y sobre todo el funcionamiento de las distintas organizaciones comunitarias (centros comunitarios y otras), y cooperando con ellas. Por lo demás , es factible, que la municipalidad establezca, integre y/o promueva redes de apoyo destinados a aumentar la capacidad de organización ciudadana, tanto a nivel local como intermedio, para permitir que la misma esté en condiciones de asumir un rol activo en la gestión del desarrollo local.

7.3. Articulación con representantes comunitarios efectivamente reconocidos.

La planificación conjunta de las acciones locales requiere que la municipalidad tenga interlocutores legitimados en la comunidad. De hecho, la composición del grupo comunitario que está en los talleres de planeación participativa, es decisiva para el grado de satisfacción que producirán sus resultados en la comunidad, como también para el compromiso real y apoyo en la implementación del plan zonal. Por lo mismo, la metodología pone mucho énfasis en la preparación cuidadosa del Taller, en el sentido de aclarar bien sus objetivos a la comunidad, como respecto de la necesidad de seleccionar a los participantes de una manera que todas las fuerzas vivas estén representadas en el taller.

7.4. Voluntad política

Es necesario que las autoridades tengan voluntad política, en principio, para iniciar el proceso participativo, y luego, para compartir las decisiones sobre las acciones y proyectos locales con la comunidad. Debe existir consenso pleno sobre la delegación de responsabilidades y recursos tanto a las estructuras desconcentradas de la municipalidad como directamente a la comunidad organizada, a fin de abrir espacios para acciones de mejoramiento concertadas o entregar espacios públicos en administración a organizaciones comunitarias.

7.5. Superación de actitudes autoritarias y paternalistas

A fin de poder aplicar un estilo de gestión nuevo que sea participativo y propositivo, es necesario lograr que los funcionarios y empleados municipales estén dispuestos y capacitados para vincularse en forma directa y horizontal con la comunidad. Debe asegurarse a tal efecto, que todo el personal municipal aprenda a compartir decisiones con los ciudadanos y asuma actitudes amables y responsables frente a ellos. Igual ocurre con la comunidad. El mismo hecho de trabajar a escala zonal permitirá establecer una comunicación más directa y fluida con la comunidad y facilitará su compromiso con el mejoramiento de su entorno. De esta manera, no sólo se logrará que el personal municipal se comprometa más con los problemas de la comunidad, sino que se ayudará también a superar la actitud pasiva e individualista que predomina en ésta.

7.6. Claridad sobre objetivos y alcance del nuevo sistema

Para poder aplicar con éxito un sistema de planificación participativa a escala zonal, es necesario que todos los actores involucrados conozcan exactamente los objetivos y el alcance de esta nueva forma de gestionar el desarrollo local. A tal efecto, debe elaborarse un marco programático que fundamente u oficialice esa política, y que permita, al mismo tiempo, darla a conocer, en la municipalidad, a otras entidades públicas que operan a nivel del Municipio, como a la ciudadanía. Difundiéndolo ampliamente en todos los niveles, el marco programático servirá de plataforma que oriente la articulación del gobierno municipal con los distintos actores de la sociedad civil y con otros niveles de la administración pública.

7.7. Institucionalización de la planificación participativa a escala zonal

Es conveniente que la planificación participativa zonal se aplique en forma coherente y consecuente, a lo largo de toda la institución municipal.

En términos operativos, es necesario, como ya se ha visto, que el Municipio adecue sus estructuras a las necesidades del trabajo a escala local. Esto requiere, en primer lugar, que se unifiquen las metodologías de planificación y recolección de información que se aplican en los distintos sectores (Secretarías u otras) de la municipalidad, estableciendo sistemas territoriales de planificación e información generales que sean implementados, en forma articulada, en todas las instituciones.

Luego, debe garantizarse que el plan zonal esté interconectado con el sistema de planificación general y tenga una expresión presupuestaria adecuada.

De la misma manera, deben insertares las unidades de planificación zonal en la estructura orgánica de cada Secretaría o instancia administrativa y en el sistema de información que alimenta la acción municipal.

Por lo anterior, resulta indispensable que el Municipio establezca una instancia de coordinación que tenga como tarea específica y exclusiva, asegurar y facilitar que se lleven adelante los procesos de cambio necesario para poder llegar a gestionar el desarrollo urbano local en conjunto con la ciudadanía.

7.8. Sistema general de información con referencia a la realidad zonal.

Es vital la existencia de un sistema de información que coordine las acciones municipales y alimente la planificación a escala zonal con datos actualizados sobre la realidad en las distintas unidades de planificación.

Para que el sistema sea útil, no será suficiente juntar toda la información que existe en los distintos sectores (Secretarias y Entidades Descentralizadas) de la administración municipal y desagregarla incorporando la variable zonal. Hará falta, además, unificar los criterios para el levantamiento y actualización de la información existente. El propio sistema general de información debe contemplar un mecanismo que asegure su permanente retroalimentación con los datos recogidos periódicamente mediante la planificación a escala zonal.

7.9. Asignación presupuestaria para formular e implementar los planes zonales

Sin recursos económicos, el proceso puede despertar falsas expectativas y resultar contraproducente. Para evitar que se tengan que tramitar para cada tipo de acción distintas partidas presupuestarias en los diferentes sectores de la administración municipal, es posible incorporar en el actual sistema de presupuestación asignaciones especiales destinadas a la implementación de los planes zonales en las unidades territoriales respectivas.

7.10. Articulación y complementación con el sistema general de planificación municipal

La planeación local en las unidades zonales debe estar interconectada con el sistema de planificación general de tal manera que ambos sistemas se complementen. Es necesario diseñar una propuesta para crear un sistema de planificación a nivel general, y ponerlo en marcha. Ese sistema debe incorporar la planificación zonal como un mecanismo regular para definir acciones locales, determinar oportunamente las áreas de competencia exclusiva del nivel central, y contemplar, sobre todo, mecanismos de coordinación y retroalimentación entre la planificación central y la zonal.

7.11. Adecuación de estructuras centrales y desconcentradas

Todas las distintas direcciones municipales involucradas deben reorganizarse adecuando sus estructuras a las necesidades del trabajo a escala zonal. Para posibilitar el contacto con la comunidad, deben aprovecharse las estructuras

desconcentradas donde existan y representen efectivamente a la comunidad. Constituir ejes zonales a partir de los cuales se organizará la microplanificación en las unidades locales.

7.12. Sistema de capacitación permanente

Para echar andar un sistema de planeación zonal, la municipalidad debe producir cambios profundos de estructuras y actitudes. Su realización requiere ser acompañada por actividades de capacitación, dirigidas no sólo al personal municipal, sino también a dirigentes comunitarios. A fin de poder extender la implementación de la nueva metodología, progresivamente, hace falta diseñar y poner en marcha un sistema de capacitación permanente.

7.13. Unidad especial para coordinar la aplicación del nuevo sistema

Se plantea como recomendación incorporar a la estructura orgánica de la institución, una unidad administrativa que se haga cargo de la implementación del Programa de Promoción de la participación Ciudadana en general, y que tenga como tarea específica coordinar y promover la inserción en la planeación zonal con el fin de abrir caminos para su aplicación sistemática.

8. POTENCIALIDADES DE LA PLANEACIÓN ZONAL

Cuáles son las potencialidades específicas que tiene la aplicación de la propuesta? En qué sentido ella será capaz de mejorar la planeación y la gestión municipal y, consecuentemente la calidad de vida de la zona y por ende del municipio?

La planificación participativa a escala zonal permite aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión municipal como también aporta a su democratización en múltiples aspectos. Los principales de ellos se mencionan a continuación:

8.1. Más y mejores soluciones de problemas locales del municipio

Como ya se anotó la planeación zonal implica trabajar a nivel de unidades locales territoriales intermedias y relativamente homogéneas, en términos de superficie, vías de acceso, población, problemas socio-económicos, etc., lo cual permitirá a la municipalidad conocer mejor las distintas realidades de la ciudad. Al incorporar a los diversos actores territoriales en la búsqueda de soluciones, se podrán definir acciones más adecuadas a las particularidades de cada localidad y actuar sobre la base de los problemas que más la afectan.

El ejercicio de la planificación zonal estimula y moviliza la creatividad, de manera que potenciará el recurso humano que existe en el municipio, tanto a nivel del personal municipal como de la comunidad. De esta manera se aprovecha el conocimiento detallado del lugar y las experiencias comunitarias, el ingenio popular y se logrará una mayor diversidad de propuestas y conceptos.

8.2. Más y mejores oportunidades de desarrollo

por lo anotado, la metodología facilita, mejores alternativas de solución, y a su vez éstas se pueden adecuar mejor a los entornos sociales específicos de cada unidad territorial.

Igualmente, la planeación zonal favorece esfuerzos de coordinación y convergencia de recursos de distinta proveniencia (pública y privada) en torno a acciones y proyectos de desarrollo local; además, amplía la capacidad de generar iniciativas locales. Así, se aprovechan mejor los recursos disponibles y la movilización de adicionales, en beneficio del crecimiento y desarrollo de la zona.

8.3. Mayores niveles de equidad

Mediante la incorporación de la comunidad en la planificación de los proyectos del desarrollo local, se logra una más equitativa distribución de los gastos e inversiones municipales.

8.4. Conciencia de la territorialidad del municipio por parte de la comunidad

La propuesta parte del reconocimiento de la territorialidad, como un sentido latente que incorpora el conjunto de lógicas sociales, culturales, políticas o económicas que portan los territorios; Y es precisamente desde tales lógicas desde las que surgen protagonistas con nuevas miradas, para la organización de la planeación y la gestión.

Esto implica entender que las diversas y simultáneas lógicas están inmersas en la naturaleza de las problemáticas que se desarrollen y en las conformaciones institucionales y políticas.

8.5. Sostenibilidad del proceso y los proyectos

Consensuando los resultados de la planeación, se crean vínculos de compromisos dentro de la comunidad y entre ésta y la municipalidad. En la medida que la comunidad se identifique con las soluciones y las asuma como suyas, ella tendrá también una mayor disposición para responsabilizarse tanto respecto de la provisión de los servicios, como de la manutención de los espacios públicos. De esa manera será posible mejorar la calidad de vida.

8.6. Mejores relaciones entre la comunidad y la municipalidad

Ya se ha planteado permanentemente como la municipalidad adquiere un rostro para la comunidad. Se abrirá la posibilidad de una comunicación entre el personal municipal y los actores territoriales basada en un real intercambio de informaciones. Al conocer mejor la realidad de la zona, los funcionarios y empleados municipales se motivarán y asumirán mayores compromisos frente a la comunidad. Ésta, por su parte, entenderá mejor la acción municipal conociendo las causas por las que se demoran las soluciones, los verdaderos costos de obras y proyectos. De esta manera, se construirá la base para establecer una relación de cooperación entre la municipalidad y la comunidad.

8.7. Mayor control ciudadano de la gestión municipal

Mediante la planeación conjunta de las acciones locales, la gestión municipal se volverá más transparente y, por ende, más controlable por la comunidad. Los resultados de la planeación zonal son concretos, determinando claramente las acciones a emprender como también sus fundamentos, de manera que los actores territoriales tendrán todos los elementos necesarios para controlar la implementación y hacer el seguimiento a las medidas acordadas.

8.8. Beneficios para la gestión central del municipio

La aplicación de la planeación zonal requiere que el personal municipal involucrado trabaje en forma interdisciplinaria y multisectorial.

El proceso permitirá extraer datos que son de importancia para la planificación general del municipio. El mismo abrirá un canal de comunicación que revelará no sólo los problemas zonales sino también aquellos que trascienden ese nivel local y requieren ser gestionados en forma más generalizada.

Cabe destacar, también, que la aplicación sistemática de la planeación zonal, constituirá un mecanismo fundamental para promover los cambios de actitudes que son necesarios para poder aplicar un estilo de gestión participativo y propositivo, en todos los niveles de la administración municipal.

8.9. Creciente democratización de la Sociedad

La planificación conjunta de las acciones del desarrollo local aumenta la identificación de la administración municipal con su comunidad, lo cual se traduce en mejores relaciones entre la ciudadanía y el gobierno local. La comunidad, por su parte, toma mayor conciencia de los problemas que enfrenta la gestión municipal y están más dispuestos a cooperar a favor del desarrollo propio. Vía municipalidad, se produce un acercamiento entre todo el sector público y la comunidad, a nivel local. De esa manera, mejoran también las relaciones entre el municipio y las administraciones departamental y nacional, y se logra mayores niveles de democracia en la gestión pública.

Al facilitar acuerdos entre distintos actores (públicos y privados) en torno a la solución de los problemas locales; al permitir un control ciudadano más eficaz sobre las acciones de la administración municipal; y al aumentar la conciencia civil respecto de los problemas del municipio, se amplía el compromiso de los diversos actores con su entorno comunitario, lo que mejora la interacción entre la

sociedad civil y el sector público. Por lo tanto, la aplicación de esta metodología por parte del gobierno local, abre paso a una convivencia más democrática en toda la sociedad.

9. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS QUE FACILITAN LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

En el transcurso de la formulación de los planes zonales se implementan una serie de herramientas metodológicas y pedagógicas dentro de una propuesta de formación para adultos, útiles para aplicar en forma general, un nuevo estilo de planeación y gestión que sea participativo y propositivo.

9.1. Los Métodos ZOPP y MAPP

Estas dos técnicas son componentes del sistema integral de planificación por actores.

En la concepción integral de planificación participativa, el sistema de técnicas comprende:

Primer nivel: Método PES (Planificación Estratégica Situacional) aplicable por el Estado Mayor al más alto nivel de organizaciones. El método PES ha sido desarrollado por Carlos Matus, presidente de la Fundación Altadir.

Segundo nivel: Método ZOPP (sigla en alemán), o PPOO (siglas en español) Es un método de planificación participativa de proyectos orientada a objetivos. Se entiende por Proyecto cualquier tarea humana creativa. El método ZOPP fue desarrollado por la Agencia de Cooperación Técnica del Gobierno Alemán (GTZ) específicamente para las necesidades de proyectos de cooperación para el desarrollo. Se trata de un instrumento que facilita tanto la planificación estratégica de programas o proyectos de acción como la implementación y evaluación de los mismos. Es un método más simple que el PES, y de gran utilidad en los niveles intermedios que tienen capacidad técnica propia o pueden obtener soporte de equipos técnicos.

El tercer nivel: Método MAPP, o Método Altadir de Planificación Popular, fue diseñado para planificar en la base popular y hacer efectivas las propuestas de democratización y participación comunitaria. Es un método aun mas simple que el ZOPP.

Los tres métodos enunciados son coherentes y utilizan categorías equivalentes, pero se diferencian en su grado de complejidad.

Son métodos, diseñados para guiar la discusión de problemas con las comunidades. Proponen que la comunidad seleccione sus problemas, los

jerarquice y defina soluciones a su alcance. Permiten crear una disciplina de discusión en grupo para enfrentar los asuntos reales de la vida cotidiana en comunidad.

Como características generales se puede mencionar: La utilización de técnicas de discusión en grupos; identificación y formulación de problemas; análisis de causas y efectos de los problemas (construcción árbol de problemas); identificación de los actores relevantes, mantenimiento y enfrentamiento de los problemas; identificación de objetivos, estrategias y posibles alternativas (construcción árbol de objetivos); construcción de la matriz de proyectos.

9.2. La Consultoría de Procesos

La aplicación de las técnicas de planeación participativa requieren ser desarrollados por facilitadores externos que manejen bien la metodología. Tratándose del tema de la participación ciudadana, se debe combinar la transferencia de contenidos y conceptos con la enseñanza y demostración de metodologías, técnicas e instrumentos que permiten generar productos (estrategias, programas, acciones, etc.) en forma participativa. Cada paso de la consultoría debe ser concebido de tal manera que constituya para funcionarios, empleados municipales y comunidades involucrados una fuente para aprender nuevos conceptos y otras experiencias, y al mismo tiempo, un ejercicio práctico de elaboración participativa de un producto determinado. Es decir, se entregan las herramientas metodológicas aplicándolas, lo cual es supuestamente la forma más eficaz para conocerlas y usarlas.

Se instauran procesos, ya que la consultoría permite una capacidad instalada en la localidad para que sean los mismos actores los que le den continuidad y sostenibilidad al proceso.

La consultoría de procesos, comporta los siguientes elementos:

-Trabajo interdisciplinario y multisectorial: Los grupos que participan en la orientación de los diferentes talleres, deben conformarse por profesionales y técnicos de diferentes disciplinas, para integrar diferentes puntos de vista y favorecer la elaboración de conceptos y soluciones integrales, aprovechando una máxima gama de conocimientos, experiencias y especialidades.

-Participación de sectores y actores: El concepto participativo implica incorporar, en lo posible, a los sectores y actores a quienes corresponda un papel importante en el plan. Al juntarse todos ellos a la hora de determinar las acciones, se

alcanza, mayor riqueza conceptual integrando el máximo de conocimientos y propuestas y se amplia la base de aceptación de las soluciones definidas. Mediante el contacto de los diferentes sectores y actores en el ejercicio de la planificación conjunta se facilita, además, la implementación coordinada de las mismas.

En la consultoría de procesos se busca incorporar a los distintos sectores del municipio que tienen que intervenir directamente en la realización de los programas y proyectos definidos.

-Enfoque de equipo: El trabajo participativo, interdisciplinario y multisectorial implica trabajar en grupos. Estos grupos deben constituir equipos para asumir de conjunto los compromisos y responsabilidades que se desprendan del trabajo.

-Avance gradual en la elaboración de productos: El trabajo colectivo se realiza por pasos sucesivos y complementarios (fases), de modo que cada paso constituye un producto coherente en sí mismo y, al mismo tiempo, la base para elaborar el paso siguiente; se facilita la búsqueda de consensos en equipo y la identificación colectiva con el producto final.

-Visualización y documentación permanente: Una forma muy eficaz de apoyar procesos de reflexión colectiva que se utiliza en la consultoría, es la visualización permanente de todos los puntos que se están tratando, y la documentación continua de los resultados de cada paso realizado. Ambos instrumentos refuerzan la concentración de los participantes, facilitan procesos creativos en forma grupal y ayudan a concretar los resultados. La técnica específica de visualización de las ideas mediante tarjetas, estimula, en forma muy particular, la confluencia de diferentes ideas, superando divergencias y generando conceptos integrales y novedosos. De esta manera, ella permite estructurar el proceso de análisis colectivo, de modo que se facilita y agiliza la búsqueda de consensos en grupos heterogéneos.

-Retroalimentación continua en quienes deciden: Al tratar problemas complejos que afectan a distintos niveles y sectores del municipio, es particularmente importante consensuar los resultados constantemente con las distintas autoridades pertinentes, a fin de asegurar en cada momento el apoyo de los sectores involucrados al esfuerzo participativo de los equipos correspondientes.

TEJEMOS EL FUTURO[1]
Un proyecto de concertación para el desarrollo en San Carlos

Los veinte y ocho grados se pegan a la piel. El sol convierte las calles de San Carlos en un hervidero. Un par de docenas de sardinos siguen, como encantados, el viaje a caballo de don Rigoberto González.

De rostro rígido, que habla de mil amarguras y de otras tantas felicidades, este campesino se aferra, como un chiquillo, a la cabalgadura.

Con su mirada indecisa entre un papelito, que lleva en la mano derecha, y una cámara de televisión, que va adelante de él apostada en un campero de la alcaldía, dice, en tono escolar, palabras revueltas del Plan de Desarrollo del pueblo que ama.

Comunicación, organización, planeación y desarrollo son conceptos que nacen nuevos de sus labios. Resueltos en sencillas metáforas, como la del Plan Araña, don Rigoberto prosigue la escena, en una calle interminable, del hospital a la iglesia, en un ritual, extrañamente, similar a las procesiones del pueblo.

La cámara se roba, uno a uno, los registros fragmentados de varios meses de trabajo. Como un gran cerebro, sus circuitos almacenan, al azar, datos e historias del proceso de escritura, esta vez nueva, del Plan de Desarrollo.

Allí suenan, en retahíla, concertación, unidad y futuro. Vocablos, mil veces, gastados por discursos de políticos, curas, y funcionarios estatales, pero que, por estos días, cobran un inusitado sentido para los pobladores de San Carlos, ese lugarcito de hermosos techos, rodeado de montañas, y bañado de aguas en el lejano oriente de Antioquia.

Infinitas reuniones congregan a campesinos, funcionarios municipales, profesores, comerciantes, amas de casa, estudiantes, religiosos, médicos, deportistas, artistas y pobladores.

Unidos por su apego al cerro El Tabor, a las cascadas de la quebrada La Viejita, y a la rutinaria vida de pueblo llevan doce meses mascando necesidades, gritando ideas y soñando con imprimir el sello de todos en el nuevo Plan de Desarrollo Municipal.

El asunto también es con los jóvenes. Hoy aparecen por cualquier esquina del pueblo ataviados como reproducciones de Chaplin de todos los colores y tamaños. Muchachos con vestidos, pinturas y gestos idénticos a la del maestro del cine mudo. Los veteranos del pueblo, hombres de patilla y sombrero, los

---

[1] J.M. Betancur. Artículo publicado en el Boletín "desde la REGION" No. 13, Medellín, 1993.

ven pasar mientras se toman otra cerveza, sin entender del todo el amargo dolor de los jóvenes mimos.

Los muchachos poco se inquietan. Aún no prueban los vinos del escepticismo, por eso ofrecen toda sus piruetas, su rebeldía y sus mentes a un Plan que antes fue sólo asuntos de mayores.

Sin proponérselo los nacientes artistas parecen conjurar fantasmas del pasado. Para ellos son brumosos los recuerdos de los días en que nació un movimiento cívico en San Carlos.

Pocos recuerdan los muertos que siguieron a los paros del oriente a principios de los ochenta. También son opacos los años en que el pueblo era una colmena de constructores de hidroeléctricas, hombres de bolsillos rebosantes, amantes de bacanales, músicas, copas y prostitutas. Años en que los habitantes creyeron en la mentira de que no faltaba nada.

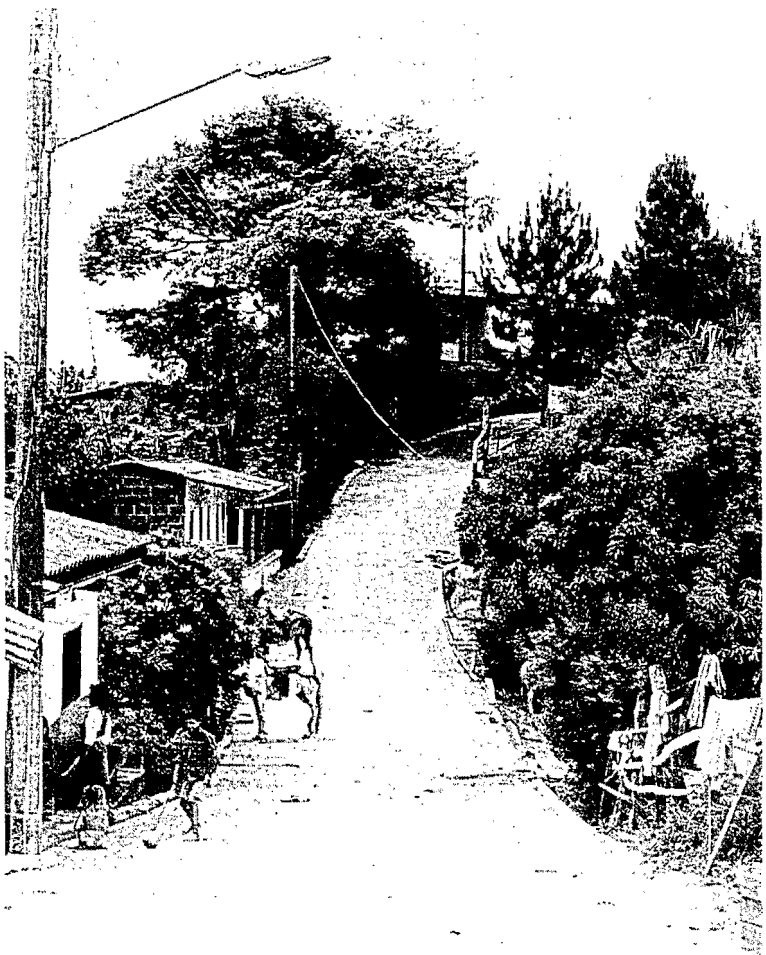
Terminadas las grandes obras, San Carlos vio irse con ellas a más de la mitad de sus pobladores. Los que se quedaron despertaron con el guayabo de seguir en un poblado pobre. Para el país este municipio del oriente antioqueño sólo volvería a ser noticia en 1991, cuando el río San Carlos, implacable, acabó con vidas, animales y cultivos. La borrasca terminó, también, con los mejores charcos de Antioquia.

A un ritmo nuevo, sin olvidar su historia, desde agosto de 1992 los protagonistas del Plan de Desarrollo escriben hojas interminables de necesidades. Una escuelita, un centro de salud, un alcantarillado, una virgencita...y, por sobre todo, un empleo. Gran parte de los 17.300 habitantes de San Carlos sufren el problema del desempleo.

Mil discusiones entre campesinos de 52 veredas y los pobladores del centro del municipio comienzan a dar frutos este fin de año. Las futuras inversiones tendrán las prioridades que los sancarlitanos decidieron en la elaboración del Plan. Se destacan los proyectos para generar empleo y los de apoyo a las actividades del campo.

Todos tendrán los ojos y los oídos atentos para que sus acuerdos sean un éxito. El próximo paso será la creación de una escuela de capacitación de líderes.

Por ahora, muchos se emocionan mientras que algunos no creen. Los sancarlitanos saben que pueden moldear el futuro de su pueblo. Por estos días, celebran y brindan en las inmodificables cantinas y heladerías cercanas al parque principal. Allí los coge la noche libando su insobornable amor a la vida en San Carlos. Esa historia cargada de rutina y de tradiciones que escasamente se conmueve con un milagro.



CUARTA PARTE

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE SAN CARLOS ANTIOQUÍA EXPERIENCIA PARTICIPATIVA Y CONCERTADA (ETAPA DE FORMULACION 1992-1993)

1. PROPUESTA METODOLÓGICA DESARROLLADA EN EL MUNICIPIO DE SAN CARLOS ANTIOQUÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO 1992-1993 CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA[2].

El municipio de San Carlos, Antioquía, bajo la administración del alcalde Jaime Elí Atehortúa entró inmediatamente inició su período, en julio de 1992, en un proceso de planeación participativa de escala zonal, constituyéndose en uno de los primeros municipios del país en asumir esta propuesta metodológica para la elaboración de su plan de desarrollo acudiendo a la participación como requisito y a la concertación como mecanismo para tomar las decisiones y asumir los compromisos.

El proceso de planeación participativa se realizó en el período comprendido entre julio de 1992 y agosto de 1993.

La siguiente es la propuesta metodológica[3], de la cual se partió.

1.1. Estrategias Metodológicas

A continuación se presentan las estrategias que la metodología identifica para el proceso de incorporación de la comunidad en cada uno de los momentos identificados para la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de San Carlos - Antioquía.

1.1.1. Unidades Territoriales

Con esta estrategia se busca la identificación de las zonas de planificación por parte de las comunidades, que se constituirán en áreas territoriales de menor tamaño y complejidad que el municipio, delimitadas, fundamentalmente, en términos de unidad vecinal.

---

[2] Esta propuesta metodológica fue respaldada institucionamente por una Ong de Medellín, Corporación REGION, y tuvo la oportunidad de realizarse mediante contrato firmado por dicha institución y la Alcaldía del municipio de San Carlos - Antioquia.

[3] Rincón Patiño, Análida. Promoción de la Participación en el Plan de Desarrollo del Municipio de San Carlos-Antioquia. julio de 1992. 14 p. Mimeo.

1.1.2. La Organización Social Territorial

La organización social territorial, entendida como un sistema de planeación participativa zonal, busca vincular y articular las diversas organizaciones sociales, propias del área territorial, mediante mecanismos operativos de participación ciudadana.

Se busca promover la convergencia de organismos comunales, barriales y veredales alrededor de la planeación del desarrollo de la zona. Para lo cual se propone la conformación de los Comités Zonales de Planeación como espacios sociales para la intervención y concertación en la formulación de propuestas de planes de desarrollo zonal.

Con esta estrategia se busca organizar la comunidad y diferentes actores del municipio para lograr su participación en la planeación del desarrollo. Estas organizaciones se convierten en instancias que garantizan la continuidad de la planeación.

Algunos supuestos que llevan a la formulación de esta estrategia son los siguientes:
-No existe en general, organización social para la planeación y gestión
-No hay una visión municipal ni territorial por parte de la comunidad que le permita entender un entorno más amplio que el que habita
-hay poco conocimiento, reconocimiento e identidad de la población con el territorio municipal.

En síntesis, la estrategia busca la creación de organizaciones territoriales, como organismos colectivos de participación y microplanificación municipal, que se diferencian de organizaciones gremiales o sectoriales. Este tipo de organización territorial permite tener una mirada de acción integral (los diferentes componentes económico, social, ambiental, etc. del territorio) e integradora (de su territorio con otros y con el municipio en general).

1.1.3. Adecuación Institucional para la planeación participativa

Con los fundamentos expuestos en esta estrategia se pretende generar en el estamento público, un entorno favorable que estimule dichas transformaciones y fortalezca el proceso de cambio planficado que adecúe la organización pública a las nuevas demandas de la planeación participativa.

Es necesario, dentro del modelo de cambio, que la administración municipal desarrolle su gestión dentro de un esquema de planificación coordinada. Para lograrlo se requiere crear y mantener organismos de cooperación

interinstitucionales que coordinen sus acciones, ideen instrumentos de trabajo técnico-social y diseñen técnicas acordes con el nuevo modelo de planeación.

1.1.4. Capacitación para el proceso continuado de participación

Se trata de una tarea eminentemente pedagógica, de capacitación progresiva que incluye niveles conceptuales, formativos y técnicos. La estrategia vincula a este proceso educativo tanto a los funcionarios públicos, como a las instituciones y a las organizaciones sociales.

El programa de capacitación propuesto deberá contemplar conocimientos y aplicaciones acerca de métodos de planeación participativa, técnicas de concertación, ayudas didácticas y generadores grupales. El programa, incluirá, además, formación acerca de conceptos de ordenamiento territorial, organización administrativa, y valores democráticos.

1.1.5. Canales efectivos de comunicación

La comunicación es esencialmente un proceso dinámico mediante el cual se envían mensajes con el fín de estimular algún tipo de respuesta. Es un proceso del cual no puede abstraerse ningún grupo social con el que se pretenda que sus integrantes participen en la consecución de los objetivos propuestos.

Se considera, como propuesta, que la comunicación será pieza clave en la publicidad, como principio constitucional, del proceso de formulación, ejecución y evaluación del plan de desarrollo que se emprenda en el Municipio de San Carlos. Mediante la acción comunicativa se logrará que los planes se conozcan y analicen por los diferentes actores sociales y los organismos decisorios del municipio.

La comunicación, por tanto, será una actividad que se desarrolle a lo largo de todo el proceso, desde el inicio hasta la consecución de los objetivos trazados. Para hallar los resultados previstos es prioritario efectuar una adecuada selección de medios de difusión acorde con las exigencias y necesidades propias de cada fase del proceso de planeación.

1.2. Fases

La formulación del Plan de Desarrollo con participación ciudadana a partir de los planes zonales, es un proceso gradual que avanza mediante fases que se adelantarán secuencial o simultáneamente, de acuerdo con las exigencias de la metodología.

Las fases corresponden a los principales momentos en que se desarrollará la propuesta de planificación participativa. Cada una de ellas incluye las

actividades y los mecanismos de participación de los diferentes actores así como también los momentos de capacitación.

1.2.1. Fase de sensibilización e inducción

Busca preparar el terreno para el desarrollo de los distintos eventos programados en las fases restantes. Se trata de informar y promover la propuesta con los diferentes actores del municipio. Aquí se concerta la propuesta y se trata de llegar a acuerdos previos de apoyo a la misma.

Se realizan talleres de sensibilización, información y promoción de la propuesta.

1.2.2. Fase de programación y estructura operativa territorial

En esta fase se identifican las áreas territoriales y se diseña y conforma la estructura organizativa de la propuesta de planificación participativa que comprende los comités zonales como organización central de la propuesta, apoyada por equipos operativos, de coordinación o decisión con la participación de los diferentes sectores de la ciudadanía. Se establecen compromisos con los participantes y se concerta un plan de trabajo.

También se busca que los particiantes adquieran un conocimiento de la zona. En ese sentido se realiza un taller sobre reconocimiento territorial, a través del cual el comité zonal de planeación valida su respectivo territorio.

1.2.3. Formulación de diagnóstico, objetivos y estrategias

A través de la aplicación de metodologías participativas se realiza el proceso de identificación de problemas, causas, efectos, priorización, formulación de objetivos y alternativas. Igualmente se realizan talleres de capacitación sobre metodologías de planficación participativa y estratégica. Así como talleres para la identificación de diagnósticos, objetivos y estrategias zonales con las respectivas organizaciones territoriales.

Podrán realizarse talleres de socialización y validadción de los resultados anteriores.

1.2.4. Formulación de Proyectos

Con los resultados arrojados en las fases anteriores, se llevan a cabo talleres de formulación de proyectos, con la aplicación de metodologías y técnicas de planificación estratégica territorial.

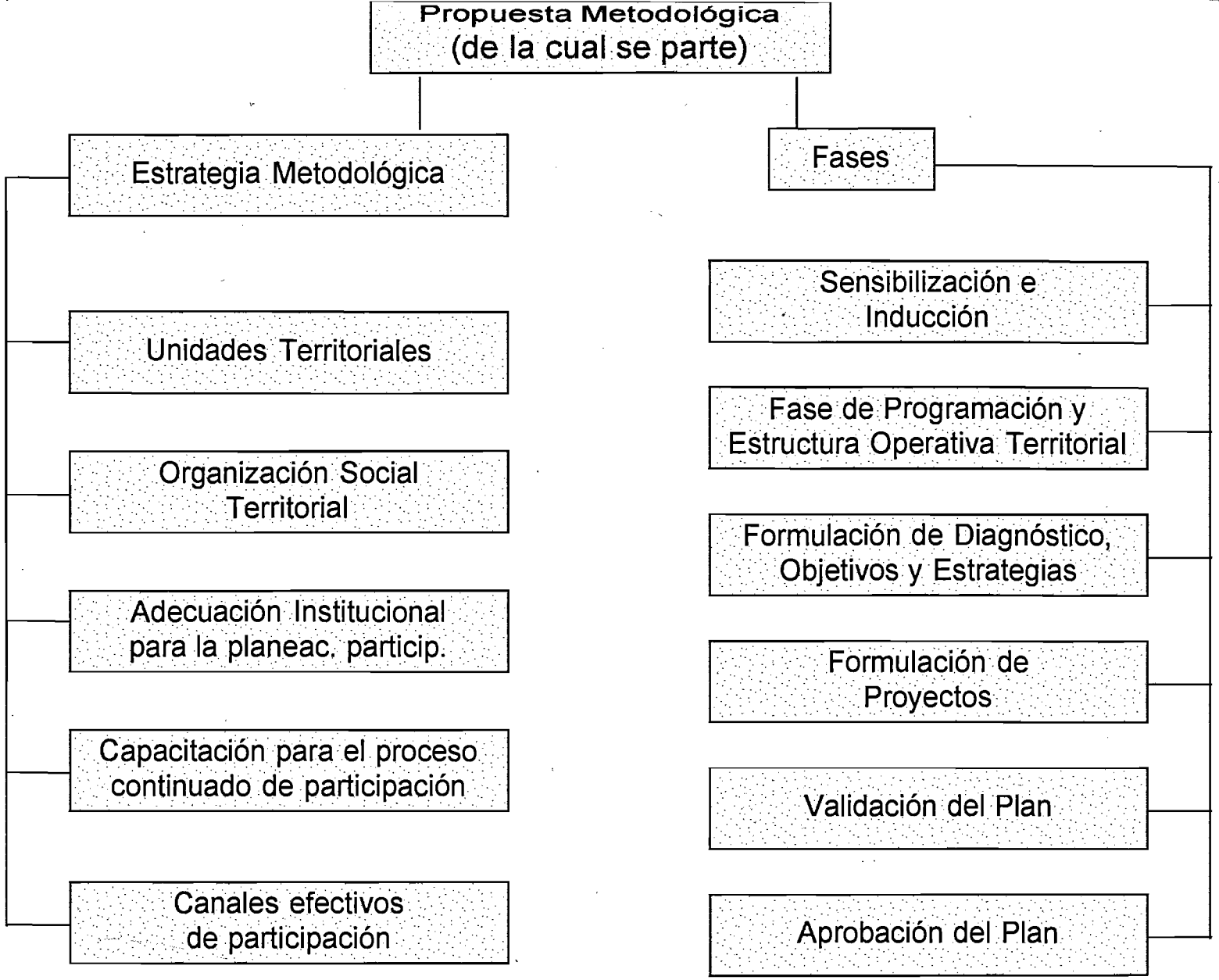
Se realizan talleres de capacitación sobre metodologias participativas e instrumentos didácticos para la formulación de proyectos.

1.2.5. Validación del Plan

En esta fase se realiza la formulación final del documento y se valida el plan a través de asambleas territoriales y foros municipales.

1.2.6. Aprobación del Plan

Aquí se realiza un proceso de concertación y gestión del Plan con la Adminsitración Municipal, el Concejo Municipal y entidades privadas.


Propuesta Metodológica
(de la cual se parte)
Estrategia Metodológica
Unidades Territoriales
Organización Social Territorial
Adecuación Institucional para la planeac. particip.
Capacitación para el proceso continuado de participación
Canales efectivos de participación
Fases
Sensibilización e Inducción
Fase de Programación y Estructura Operativa Territorial
Formulación de Diagnóstico, Objetivos y Estrategias
Formulación de Proyectos
Validación del Plan
Aprobación del Plan

2. DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA

2.1. Ambiente para la Planeación

Se considera importante iniciar con este punto y tratar de mostrar el ambiente que existía para la planeación participativa. Aspectos como el institucional, socio-organizativo y el político se constituyen en elementos condicionantes que explican el particular desenvolvimiento del proceso y sus resultados. Muchos de ellos son recogidos del Programa de Desarrollo Institucional Municipal PDIM, experiencia piloto, realizada entre los meses septiembre y noviembre de 1991.[4]

2.1.1. Situación socio-organizativa

Hablar de la vida social del municipio de San Carlos remite, sin lugar a dudas a la construcción del megaproyecto hidroeléctrico y sus impactos, sociales, económicos y culturales. Lo que más nos interesa resaltar, en este trabajo, es el efecto generado en el poblador Sancarlitano en relación con su municipio.

El manejo realizado por la élite política e institucional de aquel entonces, la respuesta que a ello dieron los pobladores, a través de un movimiento cívico, y la aniquilación violenta de este movimiento, se constituyeron en hechos que marcaron el comportamiento de los ciudadanos, la administración, los políticos y las relaciones de estos entre sí. Se generó apatía, alta desconfianza hacia la administración pública, descrédito de los políticos, pero a su vez, la instrumentalización de la política para satisfacer necesidades básicas, desarraigo hacia su propio territorio y mucho temor.

En general, se encuentra un buen grado organizativo, compuesto básicamente por las Juntas de Acción Comunal, a nivel rural, y por organizaciones culturales, deportivas y cívicas a nivel urbano, que a su vez acusaban una gran desarticulación de unas con otras y la carencia de líderes claves.

Sin embargo, se detectaba un embrionario proceso de elaboración de proyectos vitales basados, ante todo, en la construcción de una identidad local. Entre ellos, un proyecto cultural jalonado por una buena cantidad de jóvenes.

2.1.2. Situación institucional y administrativa

Con respecto a la administración, la característica general percibida era el gran distanciamiento entre ésta y la comunidad. Eran pocos los mecanismos implementados para lograr que la comunidad, de una manera progresiva, participara. Entre los problemas que identificaban la gestión administrativa e

---

[4] Tamayo, Miriam y Rincón Patiño, Análida.. PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL (PDI), San Carlos- Antioquia. Medellín. Mimeo. Febrero de 1992. 40 p.

institucional están: la ausencia de objetivos de desarrollo local que permitieran ofrecer una mínima orientación del municipio, la falta de sistematización en la mayoría de los aspectos que maneja la administración, la desintegración y falta de capacitación del personal administrativo y descoordinación entre las entidades públicas.

2.1.3. La situación política

San Carlos, históricamente, ha estado marcado por el predominio del partido conservador. También, aunque minoritarias o de forma coyuntural, han tenido presencia otras fuerzas políticas como el Partido Liberal, la Alianza Democrática M-19 y la U.P.

En las elecciones de 1992, se presentó un cambio en el comportamiento electoral, al realizarse coaliciones amplias que permitieron llegar a la alcaldía a sectores diferentes del Villeguismo, tradicionalmente dominante.

El movimiento cívico mencionado antes, permanece en la memoria de muchos de sus habitantes como una de las pocas experiencias de participación política, por encima de los partidos tradicionales, pero que se estancó ante la arremetida desatada contra sus líderes.

La guerrilla tiene presencia en zonas rurales y, de manera informal, en diferentes instancias municipales.

Tradicionalmente, el clientelismo ha sido el instrumento de contacto entre la administración y las comunidades, y también ha sido el factor de mayor generación de violencia y de divisiones internas.

2.2. El Proceso.

La participación ciudadana en el Plan de Desarrollo del municipio de San Carlos se realizó en momentos que se denominan fases fundamentales, las cuales fueron acordadas, a partir de la propuesta inicial, con la Alcaldía. Se convirtieron en períodos en los que se combinaron la organización social territorial, la planeación participativa, la capacitación y actividades de comunicación.

La primera fase fue de información, motivación y organización social territorial, en la que se promovió ampliamente el Plan de Desarrollo, se dividió el municipio en zonas y se conformaron los comités zonales; en la segunda, se hizo el diagnóstico y se formularon los planes de desarrollo para cada zona; en la tercera fase se formularon las estrategias a través de las mesas de concertación sectorial, a las que concurrieron comunidad, instituciones, Administración Municipal y algunos concejales; en la cuarta, o fase de aprobación y

perspectivas, se aprobó el Plan de Inversiones, se oficializaron los comités zonales mediante acuerdo, y se conformó el Consejo Municipal de Planeación.

2.2.1. Información, motivación y organización social territorial.

Esta fase se llevó a cabo entre julio y diciembre de 1992. Una vez tomada la decisión en la Administración Municipal, de adelantar el Plan de Desarrollo con participación ciudadana, se iniciaron las reuniones particulares con líderes de organizaciones y juntas de acción comunal, la Administración, un Comité Interinstitucional[5] y el Concejo Municipal. En estas reuniones, coordinadas por Planeación Municipal, CORNARE, Planeación Departamental, y Corporación REGION, se informó a cada uno de los sectores acerca del Plan de Desarrollo, su importancia para el municipio, y la necesidad de que se hiciera con participación de la comunidad, en los marcos que señalaba la Constitución Política de Colombia, como un ejercicio de ciudadanía.

Era un municipio de 52 veredas, todas con infinidad de problemas, pero sin ningún tipo de jerarquización que pudiera establecer prioridades; se tenía una tradición de petición directa de los líderes hacia la alcaldía Municipal en aspectos puntuales e inmediatos. Además, se agrega una diversidad territorial a nivel económico, productivo, histórica y geográfica.

Partiendo de nuestra concepción de territorio como unidad de planificación se convocó a líderes de las diferentes veredas y del casco urbano a la realización de un taller, con el fin de identificar "zonas" que conservaran identidades. En este proceso se distinguieron 10 zonascuya conformación y delimitación se fueron ajustando a lo largo de la fase. En cada una, los líderes señalaron veredas más dinámicas en el comercio, desarrollo de infraestructura física y de servicios (tiendas, farmacias, escuelas), y mayor movimiento poblacional, que identificaron como centro zonal y nominaron la respectiva zona. Estas fueron:

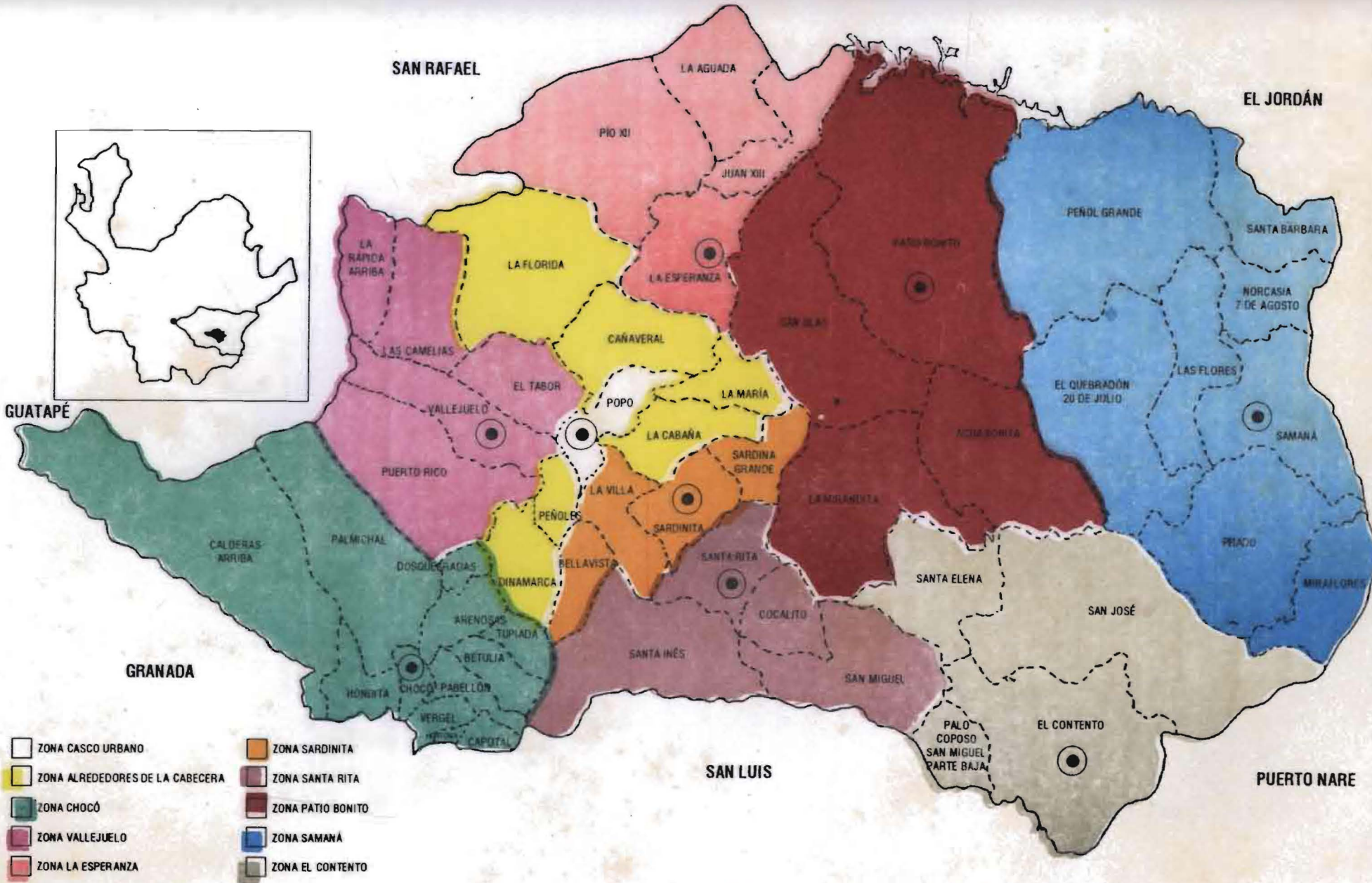
[5] El comité interinstitucional estaba conformado por representantes de las diferentes entidades del orden nacional, departamental y municipal. Su finalidad era apoyar, coordinar y acompañar a la Administración Municipal en la ejecución e implementación de las diferentes acciones.

Centro zonal: veredas, barrios o sectores:

SAMANA: Samaná, Las Flores, 7 de Agosto, 20 de Julio, Prado, Peñol Grande, Santa Bárbara, Miraflores.
PATIO BONITO: Patio Bonito, San Blas, Aguabonita y Mirandita.
LA ESPERANZA: La Esperanza, Pío XII, Juan XXIII y La Aguada.
EL CONTENTO: El Contento, Santa Elena, San José, San Miguel Parte Baja.
SANTA RITA: Santa Rita, Cocalito, San Miguel Parte Alta, El Silencio, Santa Inés.
SARDINITA: Sardinita, Sardina Grande, La Villa y Bellavista.
EL CHOCO: El Chocó, La Hondita, Palmichal, Hortoná, El Porvenir, Calderas Arriba, Pabellón, Capotal, La Tupiada, Betulia, Arenosas.
VALLEJUELO: Vallejuelo, Puerto Rico, Camelias, El Tabor, Rápida Arriba.
ALREDEDORES DE LA CABECERA:La Florida, Peñoles, Cañaveral, Dinamarca.
CABECERA MUNICIPAL:Zulia, El Popo, La Viejita, La Iraca, profesores, estudiantes, comerciantes, deportes, cultura y recreación.

Más adelante se realizaron talleres en dichas zonas. En ellas, se capacitó en las nociones de territorio, municipio, Plan de Desarrollo, y participación. Se trataba de dar elementos que mostraran a la comunidad cuál es su papel en la vida política del Nuevo Municipio. Sin embargo, los conceptos que abrió el nuevo marco jurídico, necesitaban de mecanismos que los operativizaran, haciendo de la participación ciudadana un ejercicio real. Se presentó, entonces, una propuesta metodológica que buscaba concretar la participación de cada uno de los actores sociales en la definición del rumbo que en adelante tomaría el municipio. De igual forma se establecieron criterios democráticos para la elección de los representantes a los comités, buscando la promoción de nuevos líderes; fue un período de elecciones en las veredas, los barrios y organizaciones gremiales de diferente orden.

MUNICIPIO DE SAN CARLOS - ANTIOQUIA



Elegidos sus miembros, se realizaron talleres con cada comité en sus respectivas zonas. En estos se buscaba su ubicación, pertenencia e identidad con el municipio y la apropiación del concepto de zona. Para esta labor se utilizaron recursos didácticos como la localización de la vereda en el mapa de San Carlos, la construcción del municipio con un rompecabezas en el que cada una de sus partes era el croquis de una zona, y dinámicas que exploraban los tipos y capacidad de liderazgo. Los resultados del último ejercicio señalaron los tópicos que debían abordar los próximos talleres para reforzar los aspectos positivos y hacer énfasis en los vacíos que se presentaban.

La Alcaldía, Planeación Municipal y Corporación Región, tenían claro que éste sería un plan de carácter participativo. En ese orden de ideas, era necesario ubicar y seleccionar un cuerpo de técnicos con perfil profesional adecuado. La selección estuvo a cargo de las entidades anteriores junto con Cornare y Planeación Departamental.

En 1993 se conformó el comité zonal del casco urbano. Este revestía ciertas particularidades. El casco urbano se caracterizaba por un mayor escepticismo, mayores contradicciones políticas, resistencia, apatía y desarticulación organizativa. Por lo tanto la estrategia para esta organización tenía dos campos: El barrial (con los barrios Zulia, El Popo, la Iraca y la Viejita) y el sectorial (para dar cabida al magisterio, las organizaciones culturales, deportivas y recreativas, y los comerciantes).

Se realizaron reuniones de sensibilización con los profesores y las organizaciones deportivas y recreativas del área rural y urbana; las organizaciones culturales de la cabecera municipal; con los comerciantes, el sector más difícil de convocar, solo se logró una reunión en la que se eligieron los representantes, (no puede hablarse de su vinculación como gremio, ya que se limitó a compromisos individuales). Los otros sectores eligieron sus representantes mediante asambleas generales.

Paralelamente, se hicieron talleres con la Administración, el Comité Interinstitucional, y el Concejo Municipal. Este último conformó la Comisión del Plan.

Todos los anteriores se convirtieron en la base social y organizativa para el proceso a nivel comunitario, administrativo, interinstitucional y técnico. Con esto se garantizó un ambiente de conocimiento y preparación para la participación en la formulación del Plan de Desarrollo.

2.2.2. Diagnóstico y planes de desarrollo zonales

En febrero de 1993 se inició el trabajo del Equipo Técnico. Se hizo el empalme correspondiente.. Se consideró importante hacerlo para equilibrar la visión técnica con el enfoque participativo y social que orientaría el plan. Se inició, entonces, la fase de prediagnóstico.

Vale la pena reseñar algunos inconvenientes que se presentaron en el período preparatorio a la fase del diagnóstico, en cuanto a la articulación de enfoques y metodologías del trabajo técnico y participativo. Es una experiencia que debe iluminar posteriores trabajos que se propongan unir los conceptos de desarrollo, planeación y democracia.

Hubo temores manifestados por algunos de los técnicos, debido a su falta de experiencia para asumir un trabajo con la comunidad; otros, se originaron por el tiempo que podrían demandar los talleres con la comunidad; y, también, existían preguntas frente a la eficacia de los mismos para obtener los resultados técnicos necesarios.

Con el Equipo Técnico se realizó un taller sobre los elementos básicos de una metodología de planeación participativa combinando los métodos ZOOP y MAPP.[6] Sin embargo, fue insuficiente. Por esa razón, el entendimiento y asimilación de los componentes básicos de la propuesta se logró sobre la marcha, a través de la participación de los técnicos en algunos de los talleres que se desarrollaron con la comunidad.

Fue importante la participación del Equipo Técnico en los talleres de diagnóstico para lograr dos objetivos: uno, su conocimiento de los problemas y propuestas que presentaba la comunidad, y, otro, la interpretación, e incluso confrontación, de los planteamientos de aquélla, desde la visión técnica y global, a partir de elementos generales ya obtenidos en el prediagnóstico.

Para lograrlos, se buscaba la participación directa de los técnicos en los equipos conformados por los representantes de cada una de las veredas de la zona; articulación que, además, facilitaba la jerarquización y clasificación sectorial de los problemas y propuestas en lo económico, social, ambiental y saneamiento básico, y aspectos de infraestructura. Esto posibilitó el diálogo del saber técnico con el popular.

Aunque en el capítulo de "Balance" se presentarán algunas consideraciones evaluativas al respecto, se quiere dejar manifiesta esta tensión, aguda en este período, pero que va cediendo a medida que avanza el proceso participativo y

---

[6] "ZOPP", sigla alemana que traduce "Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos". "MAPP", sigla que designa el "Método Altadir de Planificación Popular".

se obtienen resultados concretos, tanto en el trabajo investigativo técnico como en el social.

La fase de Diagnóstico participativo y los Planes de Desarrollo Zonal contemplaba un alto componente pedagógico hacia los líderes de los comités zonales. Era básico tener buenos resultados a esta altura, pues eran ellos quienes cumplirían un papel de réplica en sus veredas, barrios y sectores, para realizar el respectivo diagnóstico.

La metodología que se implementó fue la siguiente:

Primero, se capacitó a cada uno de los diez comités, tanto del área rural como urbana en "Identificación de Problemas". Con un estudio de caso hipotético - "El municipio de Lomalinda"[7] - se buscó que los líderes se situaran frente a la realidad general de un municipio colombiano e identificaran problemas, establecieran criterios de priorización, y los jerarquizaran. Con esta preparación, los líderes diagnosticaron los principales problemas en sus respectivas veredas, barrios y sectores sociales.

En segundo lugar, se realizó otro taller con cada comité zonal. En una primera sesión - y por grupo de vereda (en los comités rurales), barrio o sector (en el comité zonal del casco urbano), los líderes presentaron los principales problemas que habían identificado con la comunidad, establecieron causas y efectos, los jerarquizaron e identificaron posibles soluciones. Más adelante, en una segunda sesión, se perfiló el Plan de Desarrollo Zonal, socializando el resultado anterior, agrupando y priorizando los problemas ya por zonas, en diferentes áreas: social, de infraestructura, ambiental y económica. En ellas se identificaron también posibles soluciones y proyectos zonales.

Este diagnóstico participativo, tanto de problemáticas como de alternativas de solución, fue recogido por cada uno de los técnicos en sus respectivas áreas para la formulación del Diagnóstico General del Municipio de San Carlos.

De conjunto, los Planes Zonales señalaron la económica como el área crítica del municipio, referida a problemas de empleo, comercialización y tecnificación. Luego, la de infraestructura sobre falta y mal estado de vías, el deterioro de viviendas y, en tercer lugar, la parte de saneamiento y deterioro ambiental, ubicando, fundamentalmente, los servicios públicos y contaminación del agua. Lo social se liga mucho a la infraestructura, dado el mal estado de las escuelas y la carencia de espacios recreativos y deportivos. Sin embargo, cuando se analizan posibles alternativas se hace reiterada referencia a la falta de organización social y capacitación. Lo anterior es ratificado por los resultados del trabajo técnico en cada una de las áreas y en este nivel de prioridad.

---

[7] Anexo

PLAN DE DESARROLLO ZONAL
PATIO BONITO (PERFIL)

PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS POR VEREDA

Prolema priorizado	Agua Bonita	Patio Bonito	Mirandita
P1	Falta de capacitación en elaboración de proyectos	Desempleo	No hay plata para trabajar
P2	Falta de ingresos	Escasez de agua y contaminación	Agua en mal estado
P3	Contaminación aguas	Incomodidad para estudiar los niños	Falta de eduación en salud
P4		Falta de escenarios deportivos	No existe comunicación telefónica
P5			Falta electrificación en la vereda

AREA CRÍTICA ZONAL: Económica
PROBLEMAS PRIORIZADOS POR ZONA: Desempleo
OBJETIVO-SOLUCIÓN: Gestionar asistencia técnica
(Perfil de proyectos) Gestionar Fondo de Fomento Agropecuario

PLAN DE DESARROLLO ZONAL
SARDINITA (PERFIL)

PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS POR VEREDA

Problemas Priorizados	Sardinita	Sardina Grande	La Villa
P1	Falta de ingresos económicos	Falta de recursos	Desempleo
P2	Falta de vías de comunicación	No hay comunicación entre veredas	Vivienda en malas condiciones
P3	Contaminación de aguasl		Contaminación aguas
P4	Mal estado de la escuela		Falta de recreación
P5	Deterioro de la vivienda		

AREA CRÍTICA ZONAL: Económica
PROBLEMAS PRIORIZADOS POR ZONA: Desempleo.
OBJETIVO-SOLUCIÓN: Falta de ingresos.
(Perfil de proyectos) Titulación de tierras ante el INCORA

PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS POR VEREDA

Problemas Priorizados	7 de Agosto	20 de Julio	Peñol Grande	Las Flores
P1	Aguas negras caen en la qubrada	Contaminación aguas	Desorganización comunidad	Desempleo
P2	Incomunicación cuando la quebrada crece	Falta transporte	Agua contaminada	Incomunicación
P3	Vivienda en mal estado	No hay asistencia técnica	Malas condiciones de vivienda	Falta tecnificación agropecuaria
P4	Caseta y escuela en mal estado		Escuela en mal estado	
P5	Incomodidad para sacar producos			
Problemas Priorizados	**Santa Barbara**	**Samaná**	**Miraflores**	**Prado**
P1	Desempleo	Aguas contaminadas	Falta de recursos	Hace falta programa de recreación
P2	Desnutrición	Desempleo	Falta de carreteras	No hay vías carreteables
P3	Aguas contaminadas	Terminación IDEM	Mal estado de vivienda	Vivienda en pésimas condiciones
P4	Falta participación comunitaria	Espacios deportivos deficientes	Falta de recreación	No hay asistencia técnica
P5	Mal estado de la escuela	Falta residencia para estudiantes	No hay titulación de tierras	Falta educación ambiental

AREA CRÍTICA ZONAL: Saneamiento básico y medio ambiente

PROBLEMAS PRIORIZADOS POR ZONA: Contaminación de la quebrada.
Aguas contaminadas

PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS POR VEREDA

Problemas Priorizados	Vallejuelo	Puerto Rico	Camelias	El Tabor	Rápida Arriba
P1	Agua contaminada	Contaminación de aguas	Contaminación del medio ambiente	Desempleo	Aguas contaminadas
P2	Estrechez de la escuela	Falta de comunicación para llevar productos al casco urbano	No hay tecnificación en la producción	Encarecimiento de la vida	No podemos sacar los productos de las veredas
P3	Vivienda en mal estado	Falta de empleo	Deterioro de la escuela	Sequía de las aguas	Los niños tienen que pasar las quebradas para ir a la escuela
P4	Incomunicación	Viviendas en malas condiciones	No hay por donde sacar los productos	Contaminación del agua	Café mal tecnificado
P5	Vivienda sin electrificación	Falta de adecuación de la escuela	Deterioro de la vivienda	Falta de sanidad, no hay agua limpia	Una familia sin vivienda

AREA CRÍTICA ZONAL: Ambiental y saneamiento básico.
PROBLEMAS PRIORIZADOS POR ZONA: Aguas contaminadas.
OBJETIVO-SOLUCIÓN: Asesoría de diferentes entidades.
(Perfil de proyectos) Educación en medio ambiente. Construcción de pozos sépticos.

PLAN DE DESARROLLO ZONAL
EL CONTENTO (PERFIL)

PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS POR VEREDA

Problemas Priorizados	San Miguel Parte Baja	Santa Elena	El Contento	San José
P1	No hay escuela	Contaminación de aguas	Falta de recursos	No hay vías de comunicación
P2	Vivienda en mal estado	Desnutrición infantil		Falta asistencia técnica
P3	Falta pozos sépticos	Inseguridad para los niños	Falta presencia institucional	Tala de bosques
P4	No hay acueducto	Falta caseta comunal	Altas tarifas de energía	Falta restaurante escolar
P5	Falta de crédito	Faltan escenarios		Falta aula escolar

Cada vereda presento problemas muy particulares:

EL CONTENTO: Falta de recursos
SAN MIGUEL PARTE BAJA: No hay escuela
SANTA ELENA: Contaminación de aguas.
SAN JOSÉ: No hay vías de comunicación

PLAN DE DESARROLLO ZONAL
SANTA RITA (PERFIL)

PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS POR VEREDA

Problemas Priorizados	Cocalito	Santa Rita	El Silencio	Santa Inés	San Miguel Parte Alta
P1	Economia en decadencia	Contaminación de agua	Falta educación a los niños	Deterioro vivienda	Vías en malas condiciones
P2	Falta de comunicación por puente	Falta comunicación por carretera		Bajo rendimiento del café	Pérdida de cosecha
P3	No hay acueducto ni tazas sanitarias	Falta de viviendas	Deterioro vivienda		Vivienda en malas condiciones
P4	No está funcionando la escuela	No todos reciben servicio eléctrico	Falta atención médica		Contaminación de aguas
P5	No hay puesto de salud	Recreació			

AREA CRÍTICA ZONAL: Infraestructura
PROBLEMAS PRIORIZADOS POR ZONA: Falta de vías de penetración. Deterioro de vivienda
OBJETIVO-SOLUCIÓN: Organización comunitaria.
(Perfil de proyectos) Gestión ante instituciones
Elaboración Plan vial.

LA ESPERANZA (PERFIL)

PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS POR VEREDA

Problema priorizado	La Esperanza	Aguada	Pio XII	Juan XXIII	Agualinda
P1	Desempleo	Carestía en el transporte	No se tiene por donde sacar productos	Poco rendimiento de los niños	Vivienda en mal estado
P2	Falta de seguridad en la escuela	Vivienda inadecuada	Contaminación aguas	Aguas no adecuadas	Desempleo
P3	Contaminación medio ambiente	Desorganización del productor	Pésimo estado de viviendas	Interrupción de la quebrada por la quebrada El Coco	Aguas contaminadas
P4	Riesgo de los niños para llegar a la escuela por crecimiento de la quebrada		No hay lugar adecuado para atender enfermos		

AREA CRÍTICA ZONAL: Infraestructura. Saneamiento básico.

PROBLEMAS PRIORIZADOS POR ZONA: Contaminación de aguas. Mal estado e inexistencia de vias. Viviendas en malas condiciones.

OBJETIVO-SOLUCIÓN: Programa mejoramiento de escuelas. Construcción y mejoramiento de vias. Construcción de pozos sépticos.
(Perfil de proyectos)

PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS POR VEREDA

Problemas Priorizados	Pabellón	La Tupiada	Betulia
P1	Contaminación aguas	Desempleo	Aislamiento
P2	Desempleo	Incomunicación	Desempleo
P3	Vivienda en mal estado	Contaminación aguas	Inseguridad
P4	Bajos precios de productos	Vivienda noadecuada	
P5	Falta de un parque infantil		
Problemas Priorizados	**Capotal**	**Arenosas**	**El Chocó**
P1	Falta de crédito a bajos interes	No hay proyectos económicos	Desempleo
P2	Mal estado de las viviendas	Poca capacitación en comercialización	Deficiente suministro de agua
P3	Falta agua por destrucción del bosque	Contaminación del aguas	Falta de capacitación
P4	Camino de herradura en mal estado	Desnutrición	Vivienda en mal estado

AREA CRÍTICA ZONAL: Económica
PROBLEMAS PRIORIZADOS POR ZONA: Desempleo y Comercialización
OBJETIVO-SOLUCIÓN: Préstamos a bajos intereses. Diversificación de Cultivos.
(Perfil de proyectos) Recursos para control biológico. Organización grupos cooperativos y Empresas Comunitarias.

PLANES SECTORIALES
CASCO URBANO (PERFIL)

PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problemas Priorizados	Deporte	Cultura	Educación
P1	Carencia de organización social	Desintegración de la organización cultural	Ausencia de recurso educativos
P2	Limitación de recursos económicos	Carencia de infraestructura y dotación	No existe diversificación de la educación que beneficie al medio
P3	Insuficientes e inadecuados escenaros deportivos		No hay capacitación
P4			Ausencia de integración de actores de la educación
P5			Ausencia de proyección

PROBLEMAS PRIORIZADOS POR SECTORES:

DEPORTE: Carencia de organización social.
CULTURAL: Desintegración de la organización cultural.
EDUCACIÓN: Ausencia de recursos educativos

PLAN DE DESARROLLO ZONAL
ALREDEDORES DE LA CABECERA (PERFIL)

PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS POR VEREDA

Problemas Priorizados	La Florida	Peñoles	Cañaveral
P1	Vereda lejana y con una sola vía en mal estado	Desocupación de la vereda por desempleo	Desempleo
P2	No hay desarrollo agricola		Pérdida de productos por carestia de transporte
P3	Desnutrición infantil		Enfermedad diarreica aguda

AREA CRÍTICA ZONAL: Económica
PROBLEMAS PRIORIZADOS POR ZONA: Desempleo. No hay desarrollo agricola
OBJETIVO-SOLUCIÓN: Cursos de capacitación en diversificación de cultivos
(Perfil de proyectos) Fomento de la explotación de tierras a nivel agrícola

1. LA ORGANIZACION: CLAVE PARA LA PARTICIPACION

La participación del Comité Interinstitucional, la Administración y el Concejo Municipal: en el marco de los dos ejes fundamentales de la propuesta, la participación-concertación y la planeación, se era consciente de la necesidad de lograr un mayor compromiso de estos actores en el Plan y trascender la sensibilización o promoción que se había realizado con ellos.

El Comité Interinstitucional: Se comenzó por realizar conjuntamente con la Oficina de Planeación y algunos técnicos una labor de acompañamiento en la organización interna del Comité. Diversas instituciones manifestaron en varias reuniones su malestar con respecto a su funcionamiento y la falta de claridad en relación a su misión y función. Su dinámica, hasta ese momento, se reducía a la presentación de informes de parte de la Administración y de las instituciones que lo constituían.

Se trazó como objetivo la organización interna del Comité y de su proyección con relación al Plan de Desarrollo. Con una metodología de Planeación Estratégica y en cinco talleres se trató de lograr ese fin. En el primer taller se hizo un diagnóstico de los principales problemas de su gestión, se identificó como prioritario la "falta de planificación interna". En el segundo taller se trabajó en la definición de la misión institucional y en la identificación de áreas críticas de trabajo interno: la planeación, la administración, la falta de motivación interna y la participación. Con base en lo anterior, en el tercer taller se diseñó un Plan de Trabajo que buscaba superar los problemas internos señalados. En el cuarto, se trabajó sobre los programas de acción y proyección de cada institución, según su misión. Así, en el quinto, se presentaron los resultados del Diagnóstico técnico y participativo, y se expuso la fase próxima: "formulación de estrategias de desarrollo". De acuerdo con esto, las instituciones se ubicaron en áreas desde las cuales podían aportar.

La Administración Municipal: Se llevaron a cabo dos talleres, uno con relación a la caracterización de la Gestión Municipal y el otro sobre el Programa de Gobierno del alcalde, Plan de Desarrollo y la participación de la Administración en este último.

El Concejo Municipal: se hicieron fundamentalmente reuniones de información. La poca asistencia de los Concejales no permitió realizar talleres con ellos.

Al finalizar esta fase nos encontramos con una comunidad organizada y con un alto grado de participación en el Plan de Desarrollo; con un comité interinstitucional un poco más ubicado frente a su papel, pero con dudas sobre su capacidad de funcionamiento autónomo y continuado; con una alcaldía dinámica que avala el Plan pero con una administración que, de conjunto, no tiene una apropiación real de los beneficios y alcances del mismo para la vida municipal; y, finalmente, con un Concejo Municipal con un nivel muy general de

información en el que solo algunos concejales tienen un conocimiento profundo del proceso.

2.2.3. Formulación de Estrategias de Desarrollo.

En este momento existía un diagnóstico con el trabajo investigativo realizado por los profesionales del Plan en cada una de las áreas y los Planes Zonales de carácter integral.

Con el equipo de profesionales se empezó, entonces, a preparar la fase de Formulación de estrategias. El modelo de Planeación Participativa proponía las Mesas de Concertación para el Desarrollo como instancia organizativa. Tenían cuatro finalidades fundamentales:

-Lograr la presentación y socialización del diagnóstico técnico y participativo.

-Que los líderes comunitarios tuvieran una visión municipal, aprovechando esta oportunidad de encuentro, conocimiento y comunicación entre los representantes de las diez zonas.

-Invitar a los participantes a tomar una actitud propositiva, para trascender la identificación de las problemáticas y buscar alternativas.

- Y, como finalidad esencial, lograr que estas alternativas fueran concertadas entre comunidad, administración, instituciones y concejales, lo que a su vez implicaba compromisos de cada uno de los actores en la implementación de los acuerdos logrados. Se trataba de poner sobre la mesa los intereses, las apuestas, los recursos, las acciones y los acuerdos, lo que, sin duda, apuntaría al conocimiento y coordinación de programas y planes de acción, sobre todo entre las instituciones y entre éstas y la administración.

Los temas de las mesas de concertación fueron:
- Aspectos económicos.
- Aspectos sociales.
- Infraestructura.
- Problemática ambiental y de saneamiento básico.

Ya en la fase anterior se había realizado la elección o selección de los integrantes para cada una de las Mesas. Los comités zonales escogieron un representante, para cada una. En total, cada mesa reunía, aproximadamente, 10 representantes de zona. Los integrantes del Comité Interinstitucional se ubicaron en las mesas cuya temática estuviera de acuerdo con su misión institucional. Igualmente lo hizo la Administración. Algunos concejales continuaron participando a título personal.

La preparación de las Mesas se hizo con dos ayudas: primero, la elaboración de una síntesis del diagnóstico por área que incluía lo técnico y participativo; esta información se entregó a cada uno de los integrantes; y en segundo lugar, con el diseño de la metodología para abordar ese trabajo.

Cada mesa funcionó en dos sesiones. En la primera, se presentó el diagnóstico global y se establecieron criterios de priorización por área. En la segunda, se incorporaron dinámicas y ejercicios de concertación y "reglas de juego" con el propósito de generar un ambiente de diálogo.

Posteriormente, y con base en los criterios establecidos en la sesión anterior, se jerarquizaron las problemáticas en cada área, se formularon propuestas y se perfilaron proyectos. En algunas, se lograron establecer los compromisos de las instituciones en la gestión de los respectivos proyectos.

La capacitación en la formulación de proyectos: No puede catalogarse como una fase; sin embargo, es importante resaltarla como parte del proceso pedagógico. Aquí se volvió a los 10 comités zonales y se adelantó con ellos un proceso de capacitación sobre elementos básicos para la formulación de proyectos.

2.2.4. Aprobación y Proyecciones.

Aquí hubo tres momentos fundamentales: La elaboración y aprobación del Plan de Inversiones, la oficialización de los comités y creación de la Escuela de Formación de Líderes mediante acuerdo del Concejo Municipal[8], y, finalmente la conformación del Consejo Municipal de Planeación.

Elaboración y aprobación del plan de inversiones: a partir de las mesas de concertación se crearon los comités interinstitucionales de carácter sectorial: salud y asistencia social; deportes, recreación y cultura, y educación; con apoyo de algunos técnicos, formularon una propuesta de Plan de Inversiones, que se presentó a la Administración. Esta propuesta, una vez discutida, ajustada y avalada por la Administración, se llevó también al Concejo Municipal, instancia que, sin mayores cambios, la aprobó.

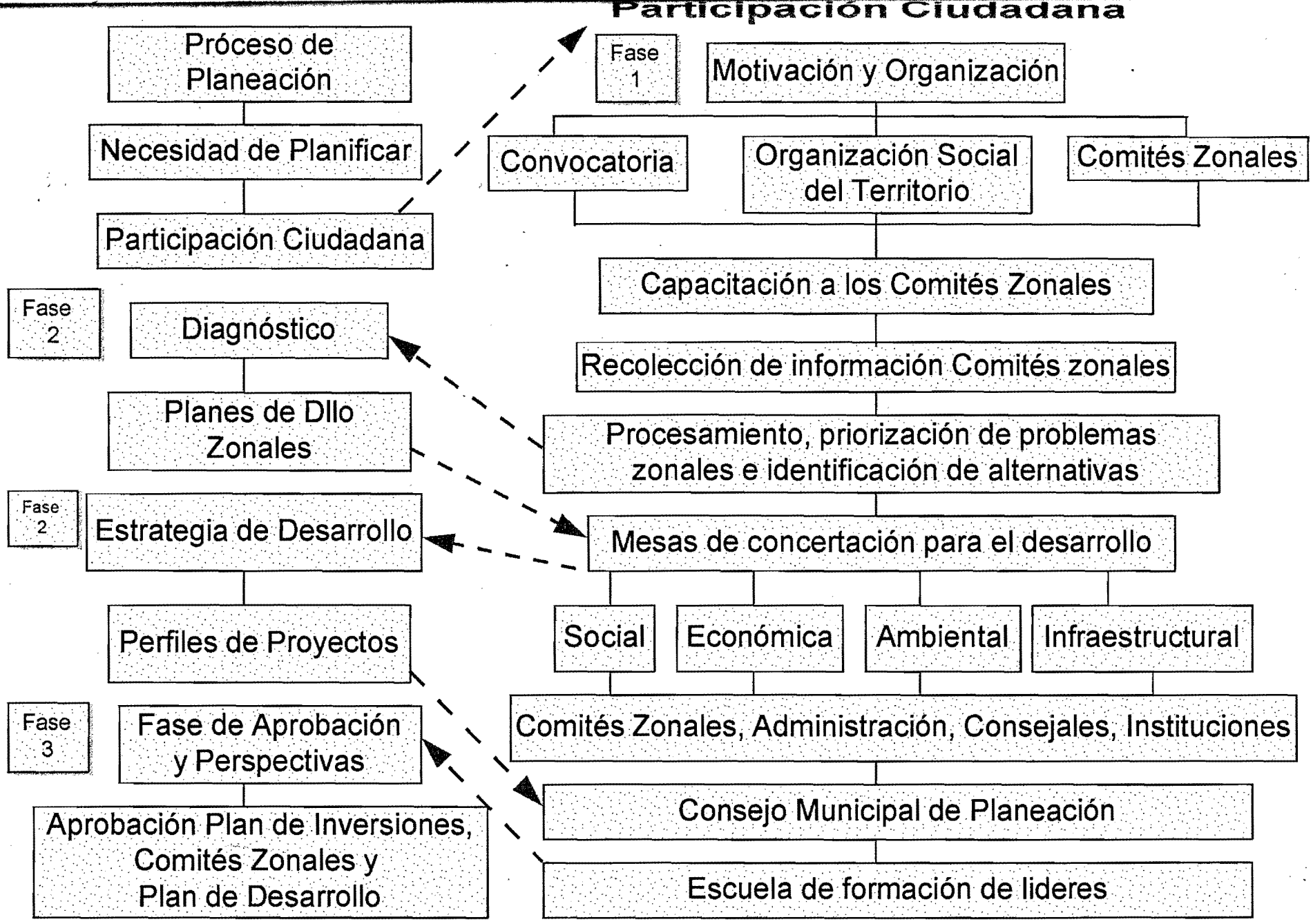
Aprobación de los Comités Zonales y la Escuela de Formación de Líderes[9]: en la mesa de concertación social se planteó la necesidad de institucionalizar estos comités y lograr su continuidad como entes con un papel de planificadores y fiscalizadores. Se formuló, entonces, el proyecto de acuerdo, que, igualmente, fue discutido y ajustado en cada uno de los comités. Se presentó en las sesiones ordinarias del Concejo Municipal y fue aprobado mediante Acuerdo 15 de agosto de 1993. En este mismo acuerdo se propuso la creación de la

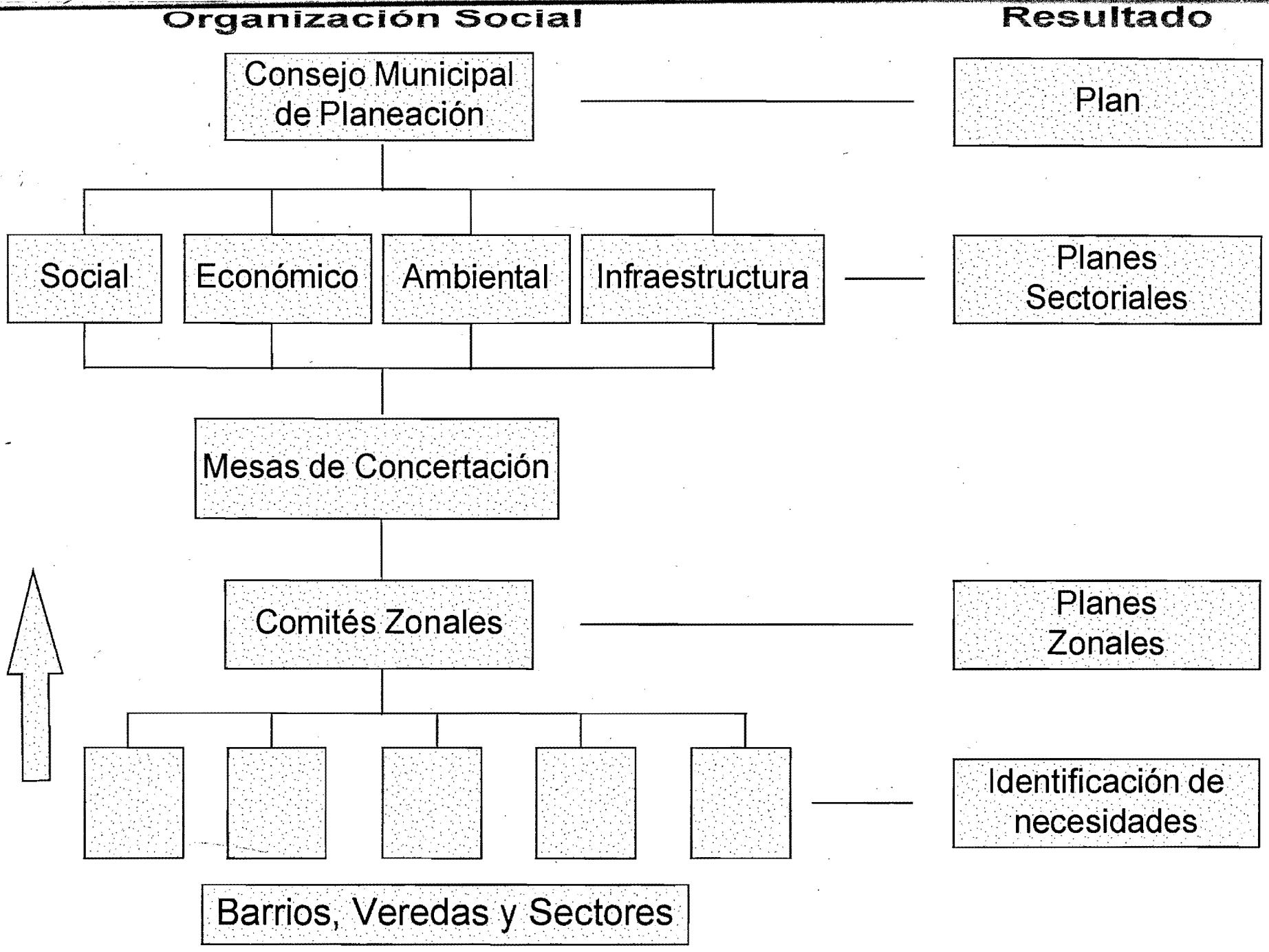
[8] Acuerdo 015 de 1993
[9] Anexo

Escuela de Formación de Líderes, como mecanismo para adelantar la capacitación y fortalecimiento de esta organización, lograr la implementación del Plan y vigilar su ejecución.

El Consejo Municipal de Planeación: Como figura creada por la Constitución Nacional y a pesar de no estar aún reglamentado, pues a la fecha la Ley de Planeación no había sido expedida, en el municipio de San Carlos, y como producto del mismo proceso de planeación participativa, se conformó con un representante por cada zona, representantes del sector cultural, deportivo, recreativo , entre otros, atendiendo a la composición pluralista que plantea la Constitución. En este sentido, se elaboró un proyecto de acuerdo, para que, una vez sancionada la Ley, sea presentado ante el Concejo para su aprobación[10].

[10] Anexo


Participación Ciudadana
Próceso de Planeación
Necesidad de Planificar
Participación Ciudadana
Fase 1
Motivación y Organización
Convocatoria
Organización Social del Territorio
Comités Zonales
Capacitación a los Comités Zonales
Recolección de información Comités zonales
Procesamiento, priorización de problemas zonales e identificación de alternativas
Mesas de concertación para el desarrollo
Social
Económica
Ambiental
Infraestructural
Comités Zonales, Administración, Consejales, Instituciones
Consejo Municipal de Planeación
Escuela de formación de lideres
Fase 2
Diagnóstico
Planes de Dllo Zonales
Fase 2
Estrategia de Desarrollo
Perfiles de Proyectos
Fase 3
Fase de Aprobación y Perspectivas
Aprobación Plan de Inversiones, Comités Zonales y Plan de Desarrollo


Organización Social
Resultado
Consejo Municipal de Planeación
Plan
Social
Económico
Ambiental
Infraestructura
Planes Sectoriales
Mesas de Concertación
Comités Zonales
Planes Zonales
Identificación de necesidades
Barrios, Veredas y Sectores

2.3. Balance

En este punto se quiere realizar un análisis y evaluación, tomando en cuenta cinco aspectos: el territorio, la planeación, la participación, el Estado y la concertación. En cada uno de ellos se trata de presentar los logros y las dificultades que arrojó la experiencia.

2.3.1. El Territorio

A este nivel se obtuvieron dos logros trascendentales: la construcción social y la construcción jurídico-institucional del territorio.

La construcción social del territorio municipal: se reseña y se presenta como un activo de la experiencia porque realmente se logró potenciar la capacidad organizativa del municipio de San Carlos y se empezó a transformar esa comunidad, segmentada por intereses particulares, en otra, organizada, identificada con su territorio y que camina sobre proyectos colectivos. Se pueden distinguir dos momentos en los que se hace evidente lo anterior: uno de identificación y construcción, y otro de reconocimiento y apropiación.

El primero, se presentó cuando los líderes se identificaron con su vereda y desde ésta con otras; con unas se diferenciaron, con otras se asimilaron y construyeron un nuevo territorio para ellos más grande que la vereda y más pequeño que el municipio: la zona; alrededor de este nuevo ámbito territorial se organizan.

Luego, con la formulación de los planes zonales hubo un reconocimiento por parte de los líderes hacia el Comité, como una instancia territorial y colectiva, donde identificaron problemas y proyectos que podrían beneficiar no a unas veredas, sino a toda la comunidad zonal. Ese reconocimiento se acentuó en otros espacios como las mesas de concertación, que implicaron confrontación con otros comités o con otros actores, como las instituciones o los gremios. Mirarse como zona y confrontarse con los otros, llevó a una apropiación de sí mismos y también a un reconocimiento de los demás. Es lo que se percibe y se trabaja en el Consejo Municipal de Planeación, instancia que recoge representantes tanto de los comités como de las organizaciones sectoriales y gremiales.

Fue a través de la capacitación que se logró un proceso cognoscitivo secuencial e inductivo del territorio desde lo micro hasta lo macro-municipal.

La construcción jurídica del territorio: A pesar del poco tiempo, los comités zonales ganaron legitimidad social e institucional. Tomando como eje la *zona*, se organizaron las fiestas del campesino; el Plan Nacional de Rehabilitación adjudicó los últimos recursos partiendo de las prioridades de esta nueva figura

territorial; se creó el depósito de herramientas; y la capacitación dirigida por algunas instituciones se hace en cada comité. Luego, como señalamos, se institucionalizan mediante acuerdo. Con esto, la norma pasa a reconocer un hecho social.

El presente Modelo de Planeación y Gestión y su ejecución se presenta como una propuesta para la organización territorial, especialmente, en los municipios pequeños, y algunos medianos, que apenas comienzan su proceso de ordenamiento territorial. La propuesta también apunta a la creación de las JALs, sobre la cual debe mediar un proceso de identidad territorial y fortalecimiento organizativo para luego crear el ente jurídico-administrativo.

Así lo establece el acuerdo 15 de 1993. Dice en su artículo 2o: "el Concejo Municipal podrá agrupar dos o más zonas de planificación en comunas o corregimientos, caso en el cual se crearán las JALs asumiendo para los nuevos territorios delimitados las funciones que tienen los comités zonales".

Como la principal dificultad en el proceso de construcción territorial, se debe señalar la reproducción del esquema "centralista" entre lo urbano y lo rural, entre el casco urbano y las veredas: Esto se percibe en la marcada distancia entre los líderes del "campo" y los del "pueblo". Las veredas se convierten en el receptáculo de políticas, programas de la administración o las instituciones o el espacio para los políticos; no se les reconoce como potenciales gestores del desarrollo; se mira a sus líderes de una manera paternalista.

2.3.2. La Planeación.

La organización social territorial para la planificación - a partir de microterritorios, zonas o áreas territoriales menores que el municipio y mayores que la vereda o barrio-, constituye el centro de este Modelo de Planeación y Gestión Participativa, y con ella se desmontan concepciones tecnocráticas, globales y sectoriales de la planeación, y se rompe con falsas dicotomías que se analizan a continuación:

La planeación zonal integral y la planeación sectorial: La planeación zonal es integral, porque el territorio, como unidad que incorpora los componentes económicos, político-administrativos, sociales, culturales, físicos, y ambientales. Cuando los líderes diagnosticaron en sus veredas y socializaron sus problemas en la zona, los presentaron como los viven: en su conjunto. No sectorizan la realidad, esto permite relacionar unos problemas con otros, lo que facilita su jerarquización y la búsqueda de alternativas que articulen los diferentes componentes. Lo sectorial ha sido una categoría técnica que racionalmente facilita el trabajo y los resultados pero tiene un agravante: lleva a una pérdida de la visión de conjunto y de las relaciones entre uno y otro campo.

Sin embargo, esta propuesta no niega la planeación sectorial, ni el previo trabajo investigativo y técnico; lleva a cabo estas actividades de manera paralela y en un sentido de complementariedad. En el trabajo de San Carlos fue un "ir y venir" entre lo integral y lo sectorial y entre lo comunitario y lo técnico. La misma organización para la planeación así lo establecía, y los trabajos social y técnico lo ratificaban. Dicha organización contemplaba los planes de carácter integral para cada unidad territorial, y las mesas de concertación los de carácter sectorial. Los planes zonales aportaron y enriquecieron los planes sectoriales a nivel económico, físico, social y ambiental [6].

La visión global del municipio y las particularidades microterritoriales: La globalidad ha sido otra de las características de la planeación tradicional. Son muchos los planes de desarrollo elaborados sin tener en cuenta la diversidad y las particularidades territoriales; como se ha dicho, este modelo parte de reconocer esta realidad. En el punto anterior se trabaja el concepto de "territorio como espacio integral"; aquí resalta el concepto de "territorio integrador", entendido como la relación que se establece entre lo micro y lo macro, lo particular y lo global. La organización para la participación en el Plan de Desarrollo apuntó a esta articulación de la vereda y el barrio con la zona, de una zona y otra, y de estas con lo municipal, en un momento a través de las mesas de concertación, y hoy mediante el Consejo Municipal de Planeación que permite lograr una visión global del municipio. Esta retroalimentación genera dos conceptos bastante alejados de la práctica tradicional de planeación: la realidad *y* la viabilidad. En la medida en que es un plan que consultó las particularidades de cada territorio específico, es un plan más real; y en este sentido, su ejecución resulta más viable, lo cual permite encontrar soluciones que de otra forma, difícilmente, se logran.

Las soluciones inmediatas y las soluciones colectivas y planificadas: desde el principio se sabía que nos enfrentábamos a una población con gran cantidad de necesidades, todas, según la población, de carácter urgente. Fue durante el proceso pedagógico y la aplicación de metodologías de planeación participativa que se obtuvieron soluciones colectivas y planificadas. Se hizo mucho hincapié en la necesidad de formular criterios que buscaran el "bien común", "una mayor cobertura", o "mayor beneficio". El ejercicio de jerarquización se reforzó en cada uno de los talleres, porque permitía trascender el interés individual y hacer prevalecer el colectivo. Era, sin duda, un proceso de concertación y de resolución de desacuerdos. Así lo demuestran los planes a los que se llegó en cada zona y los perfiles de planes sectoriales que se formularon en las mesas de concertación.

El ejercicio técnico y el ejercicio social: otra falsa dicotomía, presente en el ejercicio planificador. La práctica en San Carlos, aunque tuvo dificultades, logró

[6] Ver resultado de los planes de desarrollo zonal y los resultados del trabajo técnico.

con el tiempo demostrar que es posible esta articulación; lo que se aprecia en el proceso que condujo a la elaboración de los diagnósticos, proyectos y programas y del Plan de Inversiones. En él se buscó la articulación entre el componente técnico y el participativo, lo que se constituye en una de las principales propuestas de esta metodología: no se trata de dos visiones diferentes de la planeación, sino de dos componentes básicos de ésta.

La planeación y la gestión: Se han considerado como dos conceptos separados temporalmente en el proceso de la planeación. El primero, entendido como una etapa de organización de pasos y procesos, y el segundo, como un concepto administrativo y de negociación con instituciones del Estado y como parte de una fase final. Actualmente, no se hace esta diferenciación, ambos conforman una estructura permanente de toma de decisiones, de formulación-reformulación de objetivos, medios y resultados de acuerdo al contexto dinámico en que se muevan. Ya la planificación no puede limitarse al simple cumplimiento de etapas o a la formulación de un conjunto de buenas intenciones. La planificación cobra vigencia alrededor de lo posible, el presente y las decisiones. Siempre se ha se planeado para organizar el futuro; ya se trata de planear, gestionar, decidir y promover cambios desde el presente hacia la construcción del futuro.

San Carlos, hoy, es un municipio que dio pasos en este sentido. El proceso de planeación participativa fortaleció la capacidad de decisión de los participantes. Y se plantea esto porque se avanzó en la creación de condiciones que permiten potencializar esta capacidad de dirección y de participación en la definición del rumbo municipal. Con ello se hace referencia, a una mayor información y conocimiento del municipio, el fortalecimiento organizativo, la conformación de redes comunitarias y la creación de niveles y espacios de concertación.

La capacitación para la planeación del desarrollo: este punto no se ubica como parte de las bipolaridades de que se ha hecho mención, sino que hace parte de una de las estrategias de la propuesta, que, en esta experiencia, se convirtió en un gran acierto y en base fundamental del proceso. Es de anotar, que actualmente, esta capacitación se presenta como una necesidad para las fases de implementación y ejecución.

En cuanto a la metodología implementada en la capacitación puede evaluarse lo siguiente:

- Fue multi-instrumental ya que unió elementos de varios métodos de planeación estratégica (el ZOPP, el MAPP) acompañados siempre de dinámicas, generadores y ayudas didácticas que posibilitaron un mayor nivel de participación individual y colectiva.

- Fue ágil y sencilla. No partía de la racionalización profunda, ni de elementos teórico-conceptuales complicados sino que se incorporaba a las propias vivencias prácticas.

- Brindó la posibilidad de trabajar y discutir en grupo. Mediante dinámicas de trabajo colectivo se promovió la formación de valores democráticos y se fomentó una sana confrontación y el reconocimiento de los conflictos.

- Es bueno recalcar, que se trata de una metodología flexible, cuyos elementos básicos se construyen de acuerdo a las condiciones sociales, organizativas, políticas, culturales, entre otras, de cada territorio.

Algunos de los talleres de diagnóstico, fueron intensos en cuanto al tiempo e información que demandaron. Quizás, la conformación de un equipo más amplio para llevar a cabo la capacitación pudo haber permitido una mayor agilidad.

Este proceso también presentó dificultades:

No hay tradición de planeación: Es una ausencia general en la comunidad, la Administración Municipal, y en algunas instituciones gubernamentales y no gubernamentales. La planeación no ha sido un componente para la acción y gestión del municipio. Es una característica de la mayoría de los municipios colombianos. Se actúa frente a problemas que se presentan sobre la marcha, sin ningún sentido de previsión -es lo que se conoce como gestión "terapéutica"-. También ha sido una gestión fragmentada en la que no ha existido una atención integral a las necesidades y, en ese sentido, es desenfocada con respecto a las soluciones que se adoptan. Los presupuestos han sido atomizados y reorientados por intereses políticos. Es un modelo clientelista, en crisis, que va en contravía de la planeación participativa. Esta experiencia así lo demuestra.

Sin embargo existen temores, porque a pesar de los logros, el problema es de fondo: No hay una cultura de la planificación para la gestión. Se requiere de un cambio de prácticas y de mentalidad por parte de cada uno de los actores del municipio. Y para ello son necesarios largos períodos de educación. Hoy se habla mucho de la "cultura de los proyectos" y se convoca a las comunidades para formularlos pero también se debe ser consciente de que esto hace parte de un cambio que requiere capacitación no solo técnica sino formativa de nuevos valores que promuevan la colectividad, la solidaridad y la conciencia municipal.

Las dificultades del Equipo Técnico de profesionales para apropiarse de la filosofía y metodología de la planeación participativa: el enfoque participativo y el técnico no pueden ser dos caminos diferentes en la planeación; tampoco la participación puede considerarse como un aditivo del trabajo técnico. Ambos, en

este momento, hacen parte de una nueva propuesta para pensar y practicar la planeación.

La tensión entre lo participativo y lo técnico, que en varias ocasiones se ha reseñado, va más allá del problema práctico que se presenta en la aplicación de el modelo y obedece a diferentes factores:

- El primero, es un factor conceptual. La planificación y la participación encierran en sí mismas dos lógicas diferentes. Una, es eminentemente racional; define fases, metas e instrumentos; en su ejercicio el componente técnico ha sido predominante y, en muchos casos, ha llevado a prácticas tecnocráticas. La participación, por el contrario, comporta lógicas de acción social y política.

- El segundo factor es de tipo político. La planeación deja de ser un ejercicio exclusivo de gobiernos y de técnicos. Hoy, en el contexto de las transformaciones del Estado y de las nuevas tendencias en la Gestión Pública, se habla más de una planificación concertada.

- El tercero es de carácter técnico. Nos referimos al paquete de métodos e instrumentos utilizados tradicionalmente por consultores y entidades que tienen a su cargo la formulación de los planes de desarrollo y que obedecen a una óptica tecnocrática.

- El cuarto es de carácter educativo. Los profesionales técnicos, por lo general no tienen una formación social; poseen conocimientos y manejan metodologías técnicas sobre temas específicos pero poco o nada alrededor de su papel social.

Las dinámicas sociales, políticas y económicas internacionales y nacionales nos llevan a pensar, sin duda alguna, en una nueva dimensión de la planeación que represente cambios a nivel conceptual, metodológico e instrumental. Es lo que se ha sustentado a lo largo del documento, una de cuyas finalidades es aportar en esta dirección.

Como parte de los ajustes al modelo y a su propuesta metodológica, consideramos que en su réplica debe existir un alto componente de formación y capacitación previa a los técnicos.

2.3.3 La Participación

La Organización como pre-requisito de la Participación: Si entendemos la participación ciudadana como el proceso social a través del cual se interviene en la marcha de los distintos aspectos de la vida colectiva municipal, la organización social se convierte en pre-requisito ineludible para llevarla adelante. En San Carlos, la participación partió de una estrategia de

organización social territorial. Se crearon nuevas organizaciones, se fortalecieron las existentes, y se conformaron redes organizativas.

La participación cuantitativa y la participación cualitativa: se partió de un concepto más cualitativo que cuantitativo. En ningún momento nuestro objetivo era convocar una gran cantidad de personas para que escucharan disertaciones sobre problemáticas generales o proyectos ya formulados. Esto era claro para todo el equipo de profesionales. Aún así, se movilizó un núcleo cualitativa y cuantitativamente significativo de población en torno a un objetivo común: pensar sobre el presente y el futuro del municipio.

¿ Cuántos participaron ?

Número aproximado de personas sensibilizadas en el Plan de Desarrollo:

Asocomunal	70
Profesores	64
Administración	62
Instituciones	25
Barrio La Viejita	15
Barrio Zulia	22
Deportes	11
Comité Cultural	26
Comerciantes	22
Estudiantes IDEM	25
Estudiantes Palmichal	16
Concejales	8

Número de personas directamente involucradas en el Plan de Desarrollo:

Representantes de los comités zonales rurales:

Samaná	17
Vallejuelo	12
Sardinita	7
Alrededores Cabecera	7
El Chocó	17
La Esperanza	11
El Contento	10
Patio Bonito	6
Santa Rita	10

Representantes comité zonal urbano:

Profesores rurales	2
Profesores urbanos	2
Estudiantes Idem	2
Estudiantes Palmichal	2
Deportes rural	2
Deportes urbano	2
Cultura	2
Comerciantes	1
Barrio El Popo	2
Barrio Zulia	1
Barrio La Viejita	2

Población aproximada involucrada en la formulación del Plan:

Modalidad	**No. de personas**
Indirectos	366
Directos	117
Comites Zonales	97
Comité Zonal Urbano	20
TOTAL Porcentaje (teniendo en cuenta la población total del municipio: 17.300 hbs	483 2.79%

¿ Quiénes participaron ?

La Junta de Acción Comunal sigue siendo la instancia que agrupa a la mayoría de líderes comunitarios. De esto se éra consciente y en la conformación de los comités zonales se ve cómo muchos de sus representantes pertenecen a estas organizaciones. Sin embargo, se propuso la promoción de nuevos líderes, personas diferentes a quienes tenían cargos directivos en las Juntas de Acción Comunal. Lo novedoso de la propuesta trajo ventajas pues, en muchos casos, se delegó la participación en líderes no tradicionales, lo que creó condiciones bastante favorables para el trabajo. También permitió la renovación y fortalecimiento en el liderazgo comunal. Los porcentajes que a continuación presentamos permiten hacer un balance positivo de la promoción de la participación de la mujer, de líderes que no tienen cargos directivos y líderes de gremios o sectores.

LA MUJER: GANANDO PRESENCIA EN LA VIDA MUNICIPAL

Lideres Zonales	Porcentaje
Participación de la mujer	18.5%
Participación de líderes que ocupan cargos directivos en las JAC	12.0%
Participación de líderes de JAC que no ocupan cargos directivos	53.4%
Participación de otras organizaciones o gremios	16.08%

(La base son los 117 representantes zonales rurales y del casco urbano).

La institucionalización de la participación: este es un aspecto que preocupa cuando se quiere evitar la demagogia sobre la participación y empezar a caminar por los senderos de la democracia participativa. Es darle a la participación un estatuto de autoridad no solo a nivel social y político, sino, también, incorporándola en la estructura de la Administración Municipal.

En San Carlos se avanz;o en los dos primeros aspectos. El acuerdo 15 de 1993, en su artículo primero define los comités zonales como entes planificadores, gestores y fiscalizadores del desarrollo territorial municipal. Entre sus atribuciones se destaca que:

- Tendrán conocimiento e información sobre el plan municipal, los planes zonales, el plan de inversiones, el presupuesto municipal, los planes sectoriales y el programa de gobierno del respectivo alcalde.
- Formularán proyectos de desarrollo.
- Participarán en el Consejo Municipal de Planeación a través de un representante por cada comité zonal.
- Vigilarán y controlarán la adecuada prestación de los servicios públicos municipales dentro de su respectiva zona y presentarán informes sobre el particular.
- Propondrán plan de inversiones zonales.
- Vigilarán y controlarán la ejecución de las inversiones que dentro de sus territorios se realicen con dineros públicos.
- Participarán en la discusión de la elaboración del Plan Municipal de Inversiones.

Es importante resaltar que su aprobación logró institucionalizar un canal de participación no tradicional.

Alrededor de la Participación existen temores y expectativas que es necesario reseñar:

La incorporación de la participación en la gestión administrativa: cuando se realizó la fase de sensibilización fue constante la pregunta, por parte de líderes y diferentes organizaciones, sobre la continuidad del plan de desarrollo de una administración a otra. Si bien, como se ha dicho, se avanzó en el proceso social

es necesario institucionalizar la participación dentro de la estructura y gestión administrativa y darle carácter de obligatoriedad al ejercicio de la participación por parte de la Administración Municipal.

La capacitación para la participación: a pesar de que esta experiencia ha demostrado que la participación comunitaria como práctica social se aprende en medio del mismo proceso, también ha confirmado que es necesaria la educación como estrategia para lograrla. La conformación de la Escuela de Formación de Líderes se hizo con el objetivo de cualificar recursos humanos como gestores del desarrollo municipal. La capacitación no debe dirigirse solamente a la comunidad, debe involucrarse la administración, las instituciones y los partidos políticos. Lo anterior requiere, una vez más, de la voluntad política de los diferentes integrantes para dar continuidad al proceso ya desatado.

La participación en la asignación de recursos: la participación en el presupuesto y plan de inversiones es otra de las expectativas. Sin embargo, el sistema clientelista, aún presente, y los intereses políticos, son los factores que generan mayor resistencia al cambio.

2.3.4. La Concertación

La concertación de la comunidad en los procesos de planificación es uno de los pasos, quizás el más elemental, en el proceso de solución pacífica de conflictos. Cuáles fueron los alcances en este aspecto en la experiencia que se expone?.

A concertar, se aprende concertando: la concertación es un ejercicio por aprender. El municipio de San Carlos tiene una alta tradición en la participación especialmente política, como lo testifican los movimientos cívicos de la década de los ochenta, pero no ocurre así con la concertación. Es un municipio con una gran ausencia de diálogo.

La concertación y la participación a través del Plan de Desarrollo fueron conceptos que se fueron adhiriendo al lenguaje. Este es un primer paso para su ejercicio y entendimiento. La gran ventaja es que el concepto ha estado incorporado a espacios organizativos concretos que han exigido niveles de acuerdo prácticos. De lo contrario hubiese sido muy difícil asimilarlo a través del simple discurso.

Niveles de concertación: hubo elementos característicos en la práctica de la concertación en cada uno de los espacios: zonas, mesas, comités sectoriales y Consejo de Planeación, determinados por la participación de los diferentes actores y su relación entre sí.

LA CONCERTACION: INDISPENSABLE PARA TOMAR DECISIONES COLECTIVAS

Comunidad-comunidad: Entre la comunidad rural hubo muy buen ambiente para la concertación a su interior, y disposición para buscar acuerdos, a los que efectivamente se llegó, por ejemplo, en la identificación de problemas jerarquizados, aunque esto implicaba, para algunos, ceder y reconocer problemas mayores que no correspondían a los de su vereda; existía confianza entre los líderes. Entre la comunidad del casco urbano y la rural, se presentó mayor confrontación, especialmente de la primera hacia la segunda, inclusive, en algunos casos se asumieron actitudes de imposición.

Comunidad - administración - instituciones: esta comunicación se dio en las mesas de concertación y, en términos generales, se creó un ambiente de expectativa por la novedad del espacio que permitió reunir en un mismo lugar a estos tres actores en torno a objetivos de desarrollo muy concretos.

De parte de la comunidad hacia la Administración y las instituciones pueden percibirse varias actitudes: una, mayoritaria, de mucha expectativa e inquietud y abierta a escuchar los planteamientos de los técnicos, las instituciones y los representantes de la administración; otra, de cuestionamientos frente al cumplimiento de obras o proyectos pero en disposición de conocer y aclarar diferentes aspectos; algunos líderes aprovechaban para resolver inquietudes puntuales; y, una tercera actitud, presentada por unos cuantos líderes, que comportaba posiciones negativas que, en ciertos casos, lograron afectar algunas reuniones.

De la administración hacia la comunidad se percibieron las siguientes posiciones: una, de escuchar y explicar; otra, la de presentar, en algunas ocasiones, una descripción detallada de los proyectos realizados; en otras, se comprometía con el cumplimiento de actividades y obras.

De parte de las instituciones hacia la comunidad igualmente se identificaron posiciones diversas: en algunas existía una buena disposición para la colaboración y para compartir conocimientos que podían ayudar a una mejor comprensión de diferentes temas; otras, tomaron una actitud más defensiva y de justificación de sus acciones; y, finalmente, hubo una institución con una posición muy negativa, poco propositiva, y muy crítica frente a la metodología que se estaba implementando.

Instituciones-Administración: en la mayoría de los casos fue una actitud desprevenida; sólo en cierta ocasión una institución tomó una posición crítica frente a la Administración Municipal, según su representante, por su falta de compromiso.

La metodología comportó criterios que se ubicaron como aciertos para el funcionamiento de las mesas de concertación y que se ve importante resaltar por ser una práctica que apenas comienza:

- La creación de un ambiente propicio a la concertación.

- El rol de la mediación: el papel de los técnicos y facilitadores de la Corporación Región fue importante al ubicarse como personas "por fuera" de los conflictos que se pudiesen presentar y cumplir un papel de mediación en la búsqueda de soluciones colectivas.

- Finalmente, es necesario insistir en que, durante el ejercicio de concertación, se definieron compromisos de los diversos actores en las propuestas y proyectos formulados.

Estuvieron ausentes de este proceso actores como el gremio de los comerciantes y el financiero; la Iglesia y los partidos políticos.

Sin duda alguna la principal dificultad para la concertación es el ambiente político que la rodea. Varias de las organizaciones e instituciones o líderes tienen una afiliación política que se coloca como obstáculo para lograr acuerdos. Aunque esto no se hace expreso, la afiliación política es el criterio bajo el cual se coloca a los demás, del "otro lado".

2.3.5. El Gobierno Local

El balance sobre el gobierno local tiene mayores dificultades; que se den cambios y percibirlos, demanda mucho más tiempo, pues sigue siendo reflejo y producto de una cultura clientelista que ha congelado la modernización de la gestión estatal. Sin embargo, se enseñarán algunos elementos que valoramos como logros y que, como muchos de los hasta ahora presentados, no pueden entenderse como metas o estados ya alcanzados sino como claves que va dejando el proceso.

La participación promovida por el alcalde como parte de su programa de gobierno: más que un logro, esta se convierte en una condición política necesaria para lograr la participación. La planeación participativa municipal, sin un respaldo institucional y una apertura democrática del gobierno local, difícilmente puede realizarse. En este caso, el plan surgió de la iniciativa del alcalde y la Oficina de Planeación contó con su apoyo y colaboración permanente.

Acercamiento entre la Administración y la comunidad: este proceso, impensable en administraciones caracterizadas por la ausencia de diálogo o por el contacto clientelista, fortaleció la comunicación entre el gobierno local y las comunidades. El diálogo se posibilitó más en los comités zonales, especialmente en los últimos talleres.

CAPACITARSE PARA APRENDER A PARTICIPAR

La organización social demanda cambios en la gestión administrativa, institucional y política: el balance arroja un fortalecimiento de la organización civil, apropiada de una visión municipal y consciente de su posibilidad para hacer parte de las decisiones que se tomen en relación con el desarrollo del municipio. Estas expectativas generan un alto nivel de exigencia hacia la Administración, las instituciones y los políticos comprometidos; para todos ellos, lo anterior implica cambiar su mirada y relación con la comunidad, y planificar, programar, decidir y ejecutar acciones concretas y de impacto colectivo de acuerdo a ese plan.

La planificación como instrumento de transformación de las prácticas del Estado: el plan, fruto del proceso descrito se convierte por lo tanto, en la carta de decisión fundamental de la Administración, del Concejo Municipal, las instituciones y la comunidad. La aprobación de proyectos, el plan de inversiones, el presupuesto municipal y la asignación de recursos deben estar acordes con él. En este sentido la planeación se convierte en un instrumento que potencializa la democracia, la modernización y eficacia administrativa.

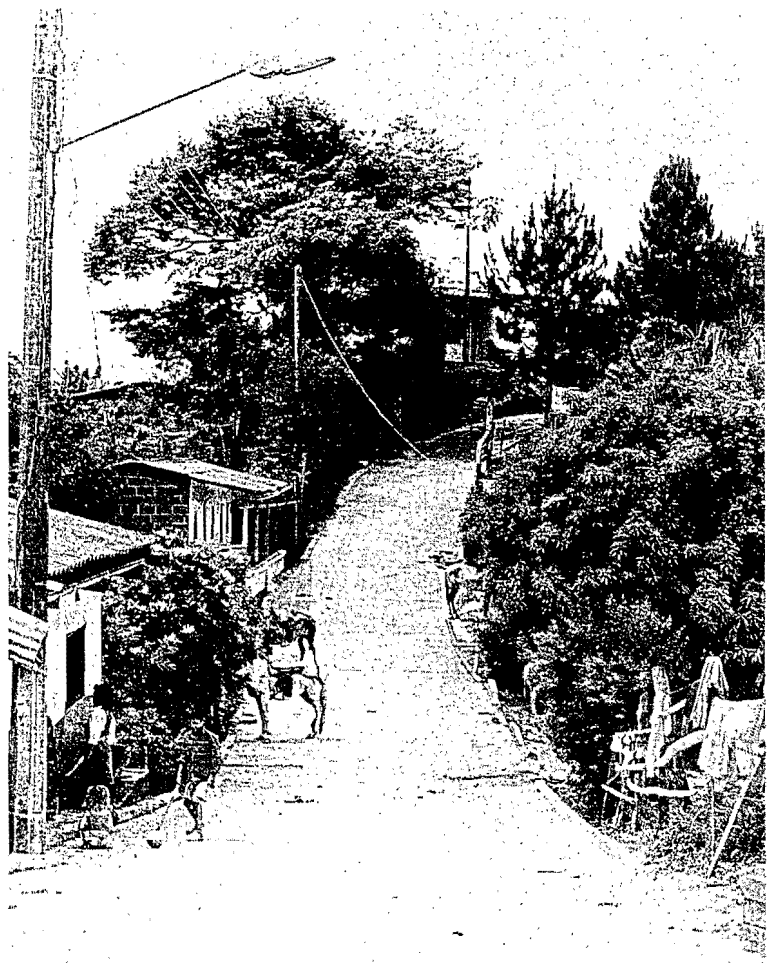
Entre las dificultades que persisten en este aspecto, se ubican las siguientes:

La debilidad de lo público: a pesar de los logros, sigue existiendo desconfianza en algunos sectores hacia las instituciones públicas en general. Ciertas organizaciones comunitarias no sienten la acción de la Administración Municipal como una representación del interés colectivo sino como producto de los manejos de partidos y gobernantes, como sinónimo de interés o lucro particular y de lealtades electorales.

La Gestión paternalista: esta también hace parte de las relaciones tradicionales entre administración y comunidad e instituciones y comunidad, creadas alrededor de la satisfacción de necesidades. Es una atención asistencialista que debilita al ciudadano pues lo vuelve dependiente y disminuye su iniciativa, su capacidad de decisión y de proposición.

La baja capacidad de gestión: San Carlos, como la mayoría de municipios colombianos, no cuenta con los instrumentos políticos, administrativos y financieros suficientes que le permitan asumir las nuevas competencias y funciones establecidas por las políticas descentralistas, la Constitución y los desarrollos legislativos que tocan con este ente territorial. La Administración sigue siendo débil y necesita fortalecerse por medio de capacitación, asesoría y asistencia técnica en la planeación, formulación de proyectos, administración y gerencia, y participación ciudadana, entre otros.

TODOS CON TODO: PARA EL BIEN DE TODOS



HORIZONTES

Partimos de un desafío del presente que es entender las conexiones entre una lógica espacial, planetaria, constituida por múltiples fuerzas de orden tecnológico informático y económico, con las lógicas regionales y locales generadas por grupos organizados social, cultural y territorialmente.

La localidad permite hoy ensayar, a pequeña escala, la gestión de las diferencias socioculturales que afloran entre los grupos de población que cohabitan un territorio. Así, Los territorios pueden convertirse en agentes institucionales de integración; y los efectos, ojalá positivos, pueden posteriormente irradiarse a escenarios cada vez mayores.

Para ello, es vital que los pequeños territorios se asuman como centros de gestión, con los mismos componentes del sistema tecnoeconómico global: con productividad, competitividad económica, integración sociocultural y gestión política.

Hoy en día, la planeación debe estar impregnada por esas variables. Por todo lo anterior, ella, como práctica social, está llamada a intervenir una territorialidad cada vez más compleja. En ese sentido la planeación consulta tendencias al tiempo que incide también sobre ellas. Su reto esta en construir y consolidar territorios como proyectos colectivos que parten de reconocer actores pensadores, planificadores y gestores de su propio desarrollo.

Las transformaciones mencionadas han permeado la vida colombiana. La Constitución Política colocó al país de frente a la democracia territorial. Así lo demuestran, el paso de una descentralización municipalista a un régimen de autonomía y descentralización territorial e integral; la incorporación de los derechos sociales; el establecimiento de principios para la nueva intervención del Estado, como es la participación, el humanismo y la compensación del desequilibrio.

Aunque pueden existir grandes desconciertos o incertidumbres por la desarticulación de los desarrollos legislativos, y la creación inusitada de sistemas sin una clara política de integración de los mismos, los territorios, entre ellos el municipio, se constituyen por excelencia en el campo privilegiado para construir la democracia y reconstruir la política; como puntos claves de interacción entre el Estado y la Sociedad Civil.

Además, la planeación zonal abre las puertas hacia una descentralización territorial a nivel intramunicipal. Es la que se denomina *planificación meso-municipal.* Consiste en transferir competencias planificadoras en zonas, comunas, barrios, corregimientos y veredas, en donde sus actores legitiman su acción en el conocimiento directo que tienen de sus propios problemas y de las potencialidades para resolverlos.

De esa forma, la reestructuración del territorio no es sólo funcional o técnica, sino política y cultural. Un proceso que permite la formación de ciudadanía y la democratización de las prácticas públicas.

Respecto de la planeación zonal existen diversas aproximaciones desde el punto de vista político, conceptual y metodológico. En este caso, la propuesta presentada introdujo cambios en el ejercicio planificador "institucional", sobre todo en las relaciones entre el gobierno y las comunidades locales. Uno de ellos fue la participación comunitaria de manera clara y sistemática. Otro fue desligar la noción de "comunidad" de la referencia exclusiva a grupos marginados o sectores populares, y ampliar su horizonte a las clases medias y altas, al sector privado, a la iglesia, a los actores en conflicto, etc..

Obviamente, la experiencia deja un mundo de incertidumbres acerca de prácticas y procedimientos de planeación que tal vez tardarán en responderse o transformarse:

- La falta de apertura institucional gubernamental y la falta de voluntad política para incorporar estos procesos y aportar en el desarrollo de los mismos
-
- La tensión entre los tiempos administrativos perentorios para la formulación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo, y los tiempos de la vida social y cotidiana que marchan a ritmos muy irregulares.
-
- La falta de destinación presupuestal para planear, debido a la poca conciencia y/o preparación de los gobernantes, en el manejo de costos económicos y logísticos que incluyan la promoción participativa.

- A pesar de que existe el precepto constitucional, los gobiernos locales desconocen o eluden la participación comunitaria; identificandola y cediéndola como tarea de otras instituciones, como las universidades y los organismos no gubernamentales.

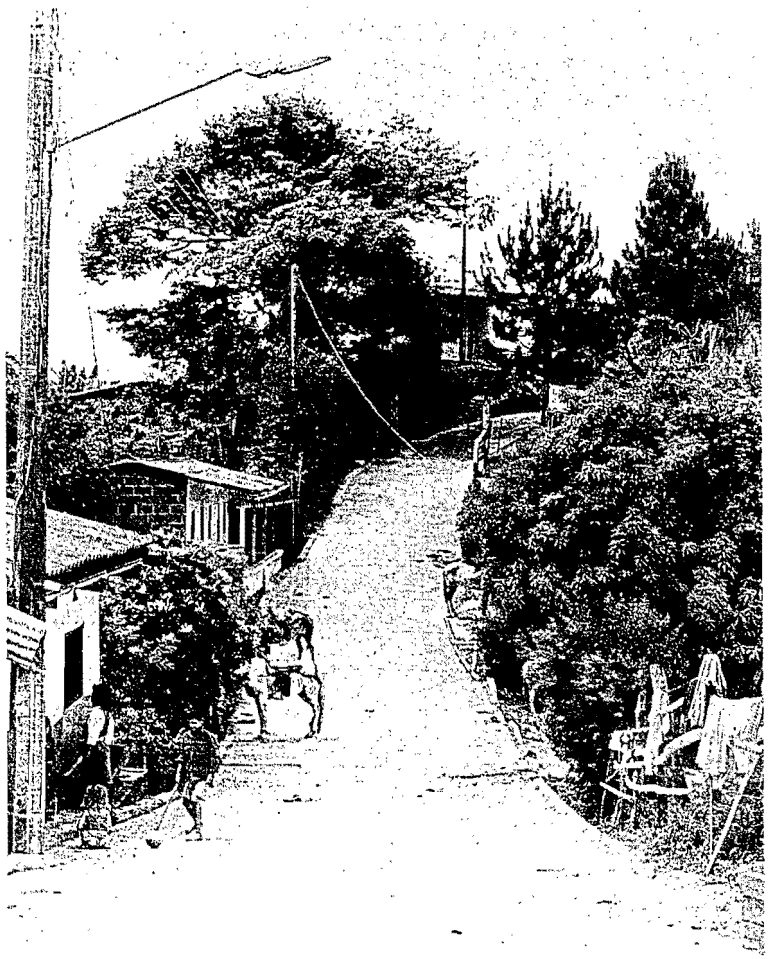
- Habrá que esperar mucho tiempo para que los gobiernos locales cambien su actitud respecto de la articulación que debe haber entre la planeación zonal y la estructura y gestión municipal.

- Mientras la planeación zonal no trascienda las rivalidades de pequeños centros de poder territorial o de grupos, seguirá tardando su aplicación; es el caso de los Comités, Consejos Zonales y las Juntas Administradoras Locales, donde éstas existan.

- Lo mismo sucederá, si persiste la visión segreguista de la planeación entre los funcionarios estatales.

Para terminar, considero que los mayores retos y proyecciones de la planeación zonal, en el marco jurídico y social actual, están en la consolidación de los sistemas de planeación municipal, que incorporen subsistemas de evaluación y seguimiento, de información y difusión, de coordinación interinstitucional y de educación y capacitación.

EL SABER Y LA EXPERIENCIA: UNIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO



BIBLIOGRAFIA

Atehortúa Ríos, Carlos Alberto y Otros. Las nuevas políticas territoriales. Fescol. Bogotá. 1993. 403 pág.

Atehortua, Carlos Alberto y Otros. Estado y nuevo régimen territorial. Fescol, Federación Colombiana de Municipios, Faus. Santafé de Bogotá, 1992.

Atheortua, Rocío. La Participación comunitaria en el proceso de planeación. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. 1986. 165 pág.

Bejarano, Ana María. Recuperar el Estado para fortalecer la democracia. Análisis Político. N° 22. 1994. pág 47-79.

Bejarano, Ana María. Democracia y Sociedad Civil: Una Introducción teórica. Análisis Político. N° 15. 1992. pág 68-85.

Bernal A, Jorge. (Compilador) Integración y equidad, democracia, desarrollo y política social. Corporación S.O.S. Colombia, Viva la Ciudadanía. Santafé de Bogotá. 1994. 429 pág

Boiser, Sergio. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: Cuasi Estado y Cuasi Empresa. Ilpes, documento. 36 pág.

Boisier, Sergio. Palimpesto de las regiones como espacios socialmente construidos. Ponencia presentada en el Seminario-Taller "Experiencias de Planificación Regional en Colombia". Medellín, 1989. 37 págs.

Boisier, Sergio. La Gestión del Desarrollo en economía abierta y Descentralizadas. Ilpes.

Boisier, Sergio. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: Cuasi Estado y Cuasi Empresa. Ilpes, documento. 36 pág.

Boiser, Sergio. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: Cuasi Estado y Cuasi Empresa. Ilpes, documento. 36 pág.

Borja, Jordi. Estado, Descentralización y Democracia. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989. 271pág.

Borja, Jordi y Castells, Manuel. Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la era de la información. United Nations. Center for Human Settements. Hábitat, Istambul. 1996. Barcelona.

Caccia Baba, Silvio. Gobierno Local, Partido y movimientos Sociales. Entrevista San Pablo, Brasil. 1989.

Cardanelli, Graciela. La Participación al borde de un ataque de nervios. Documento de trabajo. UNICEF. Argentina. 1991.

Cardenas Santa María, Jorge Hernan y Zambrano Citin Williams (Editores). Gobernabilidad y Reforma del Estado. Biblioteca Jurídica Dike. Santafé de Bogotá. 1994. 551 pág

Cárdenas Santa María, Jorge H y Zambrano Cetina, William. Gerencia Pública en Colombia. Biblioteca Jurídica Dike. Santafé de Bogotá, 1994. 573 pág.

Carrion F, Valarde P y Otros. Municipio y Democracia, Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina. Colección Estudios Urbanos. Ediciones Sur Santiago de Chile. 1991. 194 pág.

Castells, Manuel. La ciudad y las Masas. Sociología de los Movimientos Sociales Urbanos. Madrid, Alianza Editorial, 1983.

Cifuentes Noyes, Ariel y Otros. Diez años de Descentralización. Resultados y Perspectivas. Fescol. 1994. 380 pág.

Centro de Estudios del Hábitat Popular. Hacia una gestión alternativa: Elementos estructurantes de la ciudad de Medellín y sus contextos territoriales. Medellín, Forhum, 1993. 122 pág.

Ciudad, Centro de Investigación. Diagnóstico y Plan de Desarrollo Vecinal de los barrios populares del Noroccidente de Quito. Serie Ensayos Forhum N° 3, 1992, 106 pág.

Ciudad Alternativa. Grupo Democracia y Territorio, la recuperación democrática del territorio y el medio ambiente de México. 1994. pág 9-31.

Comisión de Ordenamiento Territorial. Colombia Hacia el Misterio. Santafé de Bogotá. 1994. 267 pág.

Cornelly, seno A. Ideas sobre planeamiento participativo. Selecciones de servicio social. N° 35, mayo-ag. 1973. 6 pág.

Correa, Nestor Raúl. El Municipio en la nueva Constitución en: Fundación para la promoción humana y social. Santafé de Bogotá. 1991. pág 57-85.

Correa, Nestor Raúl. El reordenamiento territorial en la nueva Constitución Política de Colombia. (Documento)

Cortes Beltrina y González Posso, Camilo. La Planeación Urbana y Participación Popular en Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular. Cinep. Bogotá, 1989. 319 pág.

Curso-Taller: Formulación de Proyectos Integrales y Participativos con el concurso de ONGs y Estado. El PPO, Planificación Participativa por Objetivos. Instrucciones para su aplicación. 1992.

De Mattos, Carlos A. La Descentralización, Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?. Ponencia presentada al seminario Internacional sobre Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. Organizó el Centro de Estudios Regionales (CEUR) en Buenos Aires. 9 al 11 de nov de 1988. 25 pág.

De Mattos, Carlos A. "Estado, Procesos de decisión y planificación en América Latina". En: EL Estado y la Planificación. Revista de la Cepal N° 31 de abril de 1987.

De Mattos, Carlos. "Panificación y Gobierno" En: El Estado y la Planificación. Revista de la Cepal N° 31.

De Mattos, Carlos A. Mito y Realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas Latino Américanos. Ponencia al seminario sobre Investigación Urbana en América Latina. Quito (Ecuador). 1987. 37 pág.

Demo, Pedro. Indagaciones críticas sobre la teoría y la práctica de la planificación social. Revista Interamericana de Planificación. Vol. XVII, N° 68, dic. 1983.

Departamento Administrativo de Planeación de Cali. Cuadernillos del Plan de Desarrollo 04. De la Desagregación del Plan de Desarrollo Municipal en su versión Comunitaria. 145 pág.

Desarrollo Local, Cuadernos del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. Celcadel. N° 11. Quito, 1993. 250 pags.

Diez años de Descentralización. Revista Foro N° 29. Santafé de Bogotá. 1996. 107 pág.

Dos Años de la Constitución. Revista Foro. N° 21 Santafé de Bogotá. 1993. 116 pág.

De Soto, Hernando y shmidheiny Stephan. Las nuevas reglas del juego. Hacia un desarrollo sostenible en América Latina. De. Oveja Negra. Santafé de Bogotá. 1991. 263 pág.

Duque, Fernando. La Participación. Un componente de la Planificación municipal democrática. Foro 1990. pág 21-32.

El Salto Social es el Tiempo de la Gente?. Revista Foro N° 26 Santafé de Bogotá. 1995. 104 pág.

Famu (Proyecto Fortalecimiento de la autonomía municipal). Municipio de Santa Teresa. Plan Indicativo de Desarrollo Municipal (Tomo II). Managua, 1993. 120. pág.

Forero Pardo, Edgar. La planificación regional en los 90: Nuevo contexto y nuevos paradigmas. Documento. 27 pág.

Gaitan Pavia, Pilar y Moreno Ospina, Carlos. Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Instituto de Estudios políticos, Universidad Nacional. Tercer Mundo Editores. 315 pág.

García, Marta y Zamudio José Vicente. Bogotá: Entre Sueños y expectativas. Revista 100 días. pág 22-25.

García, Jorge. Hacia una gestión urbana sinérgica, en ciudad alternativa. México. 1995. pág 37-44.

Gobernabilidad, Ciudad y Territorio. Revista Foro N° 25, Santafé de Bogotá. 1994. 116 pág.

Gobierno Municipal de Santiago de Cali. Decreto 1541 del 29 de dic. de 1995. Por el cual se crea el Sistema Municipal de Planificación.

Gómez Cardona, Efrain. Nuevo Derecho Administrativo Colombiano. General y especial. Biblioteca jurídica Dike. 1995. 606 pág.

Gómez Cruz, Alberto .La Participación Ciudadana: Un Enfoque y perspectivas para su evaluación. Santafé de Bogotá, 1992, 19 pág. Mimeo.

Guimaraes, Roberto P. Participación Comunitaria, Estado y Desarrollo: El difícil arte de conciliar lo conflictivo. Documento. 33 pág.

Habinet, Tercer seminario Internacional. Participación Comunitaria. Memorias Centro de Estudios del Hábitat Popular Cehap. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, Facultad de Arquitectura. 1991. 186 pág.

Hurtado, Jhon Jairo y Gutiérrez, Hernan. Mecanismos y escenario de partición para la planeación en Medellín. Revista Planeación Metropolitana. N° 8, 1994. pág 5-9.

Ibarra, David. Los acomodos de poder entre el Estado y el Mercado. Revista de la Cepal N° 42. México. pág 69-96.

Lechner, Robert. Reflexiones acerca del Estado Democrático. Flacso. Chile. Documento. 16 pág.

Lechner, Norbert. El desafío de la democracia Latinoamericana. Análisis y Debate N° 4.

Matus, Carlos. Planificación en situaciones de poder compartido. Ilpes. Programa de capacitación. Caracas Venezuela. 1981.

Medellín Lozano, Fernando. El modelo de Relaciones entre lo público y lo privado como sistema de planificación participativa del Desarrollo Departamental. Documento de trabajo.

Moncayo c, Víctor Manuel. Estado y espacialidad, Forma y reforma. universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá. 1990. 210 pág.

Moncayo, Víctor Manuel. El Régimen Territorial en la Constitución de 1991 frente a las tendencias contemporáneas del Estado. Documento producto de consultoría a la Federación Colombiana de municipios.

Múnera, María Cecilia. Hacia un Desarrollo no Convencional. Centro de Estudios del Habitat Popular. Cehap, 1993.

Muñoz, Javier Ignacio. Hacia los Planes de Desarrollo Zonal: Propuesta Metodológica. Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. Documento de trabajo. 1995.

Neira Avalos, Eduardo. Fundamentos de la planeación estratégica, programa de formación de recursos humanos. Forhum, cidap. Lima-Perú. 1991.

Palma, E y Rufian D. Hacia una estrategia de Investigación de los procesos de descentralización de las políticas sociales en América Latina, Ilpes, Santiago de Chile, 1989.

Plan Estratégico y Social. Barcelona 2.000. Mimeo.

Primed. Los Comités Zonales como forma de Organización Comunitaria. 1994. Documento.

Restrepo, Luis Alberto. Relación entre la Sociedad Civil y el Estado. Análisis Político N° 9. 1990. pág 53-80.

Rinaudo, Ulises. Aspectos Sociales de la Planeación del Desarrollo Urbano: El caso de Santafé de Bogotá. 1993. Mimeo, 81 pág.

Rincón Patiño, Análida. Metodología Participativa para la Formulación de los Planes Zonales, planes sectoriales y estatutos temáticos. Plan general de Desarrollo para Medellín, parte estratégica, Convenio Alcaldía de Medellín y Corporación Región. Medellín, 1994, 47 pág. Mimeo.

Rincón Patiño , Análida. La Comuna de Hoy hacia la zona deseada: Por un proyecto colectivo de ciudad, Plan Zonal de Desarrollo Participativo Zona Noroccidental de Medellín. Experiencia Piloto Comuna 6. Autodiagnóstico Cualitativo y Calificado (Sistematización, análisis y Evaluación). Convenio Consejería Presidencial para Antioquia y Centro de Estudios del Hábitat Popular Cehap Universidad Nacional sede Medellín. 1996, 147 pág.

Rincón Patiño, Análida. Un modelo de planeación y gestión del desarrollo, Corporación Región, 1993. 34 pág.

Rincón Patiño, Analida. Participación Comunitaria. Sistematización y análisis del concepto. Trabajo presentado al seminario Internacional de Habinet 1991.

Rodríguez, Alfredo y Winchestes, Lucy. Ciudad Alternativa. El Municipio: Lugar de la Ciudadanía. Apuntes para una discusión. México. 1995. pág 33-35.

Sabatini, Francisco. Planificación del Desarrollo regional: Desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales. Revista Interamericana de planificación. Siap. Vol. 23 N° 23, N°89. 1990. pág 42-75.

Santana R, Pedro. Crisis Municipal, Movimientos Sociales y Reforma Política en Colombia. En Revista Foro N° 1, Bogotá- Colombia. 1986. pág 4-15.

Velázquez, Fabio E. "Democracia Vs Clientelismo. Hacia un nuevo modelo de Gestión Municipal". Ponencia presentada al taller latinoamericano sobre las Perspectivas y desafío de la Gestión Urbana en América Latina. Quito, 1990. 26 págs

Viviescas, Fernando. Urbanización y Ciudad en Colombia. Ediciones Foro Nacional, colección Ciudad y Democracia. Bogotá 1989. 280 págs.

Velázquez, Fabio. La Gestión Municipal para quien?. Revista Foro. N° 11, Bogotá- Colombia, 1990. pág 11-20.

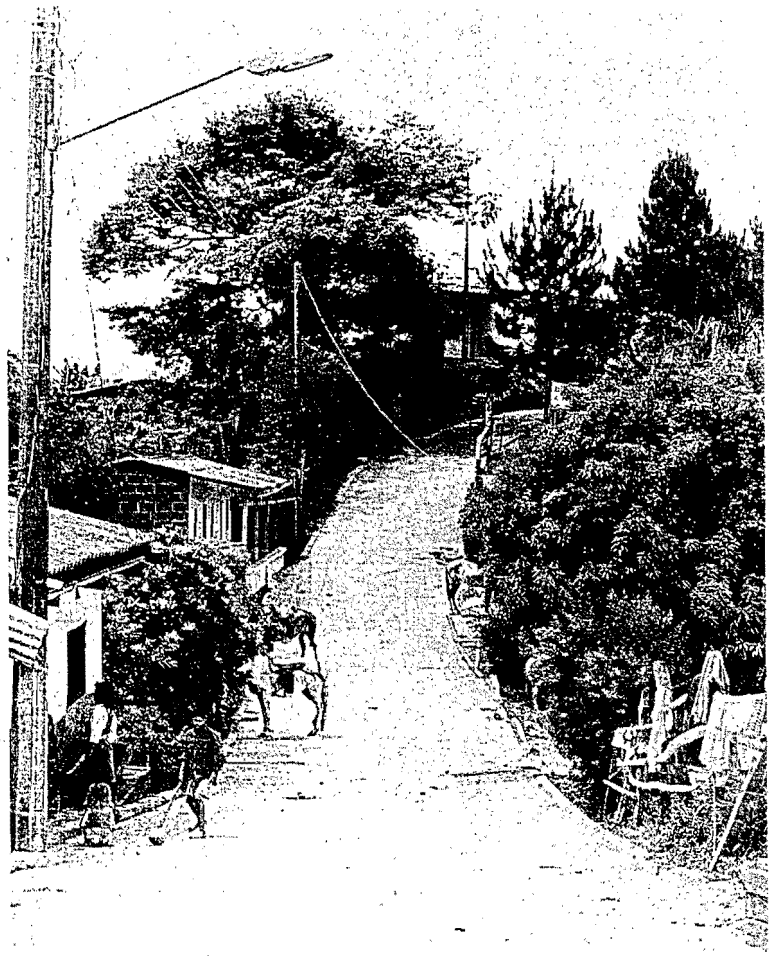
Velázquez, Fabio. Bases Conceptuales para el análisis de la participación ciudadana. Ponencia presentada al taller Nacional sobre Movimientos Sociales y Participación Comunitaria. Octubre 1985. Medellín. 22 Pág.

Velázquez, Fabio E. La participación Ciudadana en la planeación urbana, trampa, ideología o posibilidad democrática. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Sociología Universidad de Antioquía. 1985. 40 pág.

Velázquez, Fabio E. Los Horizontes de la Descentralización en Colombia. En 10 años de Descentralización. Revista Foro, N° 29. Santafé de Bogotá. 1996. pág 34-46.

Villareal, René. "La Planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo. Problemas y Perspectivas". En el Estado y la planificación. Revista de la Cepal N°31.

Zuleta, Fabian y Otros. Gestión, Planeación y Participación en Colombia: Reflexiones críticas. Cehap, Cinep, Fundesoe. Citce/ Funcop. Medellín, Forhum, 1992. 103 pág.



ANEXOS

ANEXO 1
GENERALIDADES DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS

MUNICIPIO DE SAN CARLOS-ANTIOQUIA
GENERALIDADES

La cabecera del municipio de San Carlos está localizada a los 6 grados, 11 minutos de latitud norte y 75 grados de latitud oeste del meridiano de Greenwich. La altura sobre el nivel del mar es de 1.070 metros con una temperatura media de 23 grados centígrados. Los límites municipales son: Por el norte San Rafael y San Roque, por el oriente Caracolí y Puerto Nare, por el sur San Luis y por el occidente Granada y Guatapé.

El relieve del municipio corresponde a la Cordillera Central de Los Andes. Su territorio es montañoso y sobresalen accidentes orográficos como la Serranía de La Miranda y las Cuchillas de el Trapiche, Santa Bárbara, San Nicolás y La Morelia. El área municipal es de 702 kilómetros cuadrados distribuídos en tres pisos térmicos: Cálido, 339 kilómetros cuadrados; medio, 261 y frío, 102.

San Carlos es un municipio rico en aguas. Se destacan los ríos Samaná Norte, Guatapé, San Carlos, San Miguel, Nare, Calderas, Peñol Grande, El Dormilón.

La cabecera dista de Medellín 117 kilómetros por la vía a Granada. Otras vías son San Carlos-San Luis, 35 kms; San Carlos-San Rafael, 46 kms; San Carlos-Puerto Nare, 71 kms; Juanés-Samaná, 13 kms; Puerto Arkansas-Samaná, 22 kms.

La población es de 17.300 habitantes, 6044 de ellos viven en la cabecera. Con una densidad de 38 habitantes por kilómetro cuadrado distribuídos en 52 veredas y un corregimiento, Samaná.

El municipio dispone en la cabecera de dos escuelas urbanas, una concentración de quintos elementales y el IDEM. Tiene además 45 escuelas rurales y anexos de bachillerato en la vereda Palmichal. Los Núcleos Educativos están en San Carlos cabecera, Palmichal y Samanál.

La historia económica del municipio presenta la cabecera como centro económico en donde la minería y la agricultura han sido los sectores básicos de la economía.

Entre 1970 y el primer lustro de 1980, se construye la Central Hidroeléctrica de San Carlos, elemento básico dentro del desarrollo hidroeléctrico nacional, pero con grandes impactos económicos, sociales y políticos en el municipio.

ANEXO 2
GUIAS DE TALLERES

COMITÉS ZONALES

Plan de Desarrollo Participativo
Municipio de San Carlos- Antioquia
Taller No. 1 sobre Información y sensibilización
Fecha 18 de junio de 1992

Objetivo: -Dar inicio a la formulación del Plan de Desarrollo
-Presentar los propósitos generales del Plan
-Presentar la propuesta y metodología participativa

Programación:

-Presentación de los asistentes
-Informes de labores realizadas
Punto a destacar, la elaboración de los términos de referencia del Plan
-Presentación conceptos generales del Plan de Desarrollo
-Presentación inicial de la propuesta participativa del plan
Metodología y fases
-Discusión y fín de la reunión

Evaluación

Plan de Desarrollo Participativo
Municipio de San Carlos-Antioquia
Taller no. 2 conformación de las "Zonas de Planificación"
Anexo: Guía para la selección de los miembros de los comités zonales

Objetivo: -Conformar las áreas territoriales (zonas) como primer paso de estructura organizativa para la participación y planeación del territorio municipal.
-Orientar la conformación de los Comites Zonales

Sesión No. 1:
Presentación del municipio de San Carlos a través de un mapa sencillo
Presentación de diferentes sectores de organización territorial.

Sesión No. 2:
Explicación sobre conceptos como:
-Centralidades territoriales
-Vínculos de relaciones territoriales. Ejemplarizar: vínculos económicos, comerciales, sociales, espacios de encuentro, etc.

Sesión No. 3:
Distribución de los asistentes en diversos grupos.
Desarrollo de la siguientes puntos:
-En orden de prioridad enuncie los centros rurales de mayor jerarquía en el municipio (actividad comercial, población, cultura, etc).
-Diga las razones de su importancia
-Escriba cuales veredas tienen mayor relación con los centros anteriormente anotados.

Sesión No.4: Socialización de resultados
Identificación de las áreas territoriales y de los centros de mayor jerarquía en el municipio.

Sesión No. 5: Presentación de la propuesta de los COMITES ZONALES como la unidad organizativa básica social para la participación en el plan.

Sesión No. 6:
Guía para la selección de los representantes

Sesión No. 7:
Evaluación

Plan de Desarrollo Participativo
Municipio de San Carlos-Antioquia
Taller No.3 Capacitación conceptos territorio, municipio, desarrollo y participación (se realiza con cada uno de los comités zonales).
Guía para la selección de los participantes

Objetivo: -Propiciar el conocimiento de los integrantes de los comités zonales y promover la comprensión de estos comités como instancia organizativa.
-Sensibilizar a la comunidad sobre conceptos de planeación del desarrollo territorial con participación
-Posibilitar una mayor apropiación con respecto a la metodología de planeación particiaptiva

Sesión No. 1:
Presentación de los conceptos: Participación, plan de desarrollo y planeación participativa.
Hacer especial énfasis en los fines de la participación como medio para planear, concertar, vigilar y controlar, invertir y distribuir el gasto público y promover el desarrollo social.

Sesión No. 2:
Presentación de la propuesta metodológica y la estructura organizativa.
Realizar énfasis en los COMITES ZONALES y su definición como:
-Espacio de trabajo concertado donde se genere concenso de opiniones a través del proceso de planeación
-Espacio de reflexión que facilite la comunicación entre los participantes
-Espacio que aprovecha los conocimientos, las ideas y las experiencias de los líderes seleccionados por la comunidad para su representación.

Sesión No. 3:
Presentación del mapa y las áreas territoriales para la planeación participativa (resultado del taller anterior)

Sesión No. 4:
Presentación de los líderes
Dinámica de los refranes
Se reunen dos personas y se intercambian información personal
Reconocimiento de los líderes nombrados así como la vereda que representan y a través de qué mecanismo fué legido en su vereda.
Se comentan los intereses y expectativas que se tienen con el plan de desarrollo. Esta información se consigna en tarjetas.

Sesión No. 5:
Socialización de la presentación de los líderes
Reformulación de los intereses y expectativas
Establecer claramente los alcances de la planeación participativa
Cada representantes se llevará de forma escrita los propósitos de la planeación participativa para su retroalimentación con las asambleas veredales y barriales.

Sesión 6:
Evaluación

Plan de Desarrollo Participativo
Municipio de San Carlos-Antioquia
Taller No.4 Reconocimiento del territorio zonal

Objetivos: Promover el reconocimiento territorial (zonal y municipal) por parte de los integrantes del comité zonal.

Sesión 1: Trabajo en grupos:
Ubicación de la vereda o barrio en el municipio
Se conforman grupos con representantes veredales o barriales, se les entrega un croquis del municipio con referentes claves como el río San Carlos, la iglesia, la piedra del Tabor, etc. y se le solicita a los líderes que ubiquen con un punto su vereda o barrio.

Sesión 2:
Se socializan y confrontan los resultados.

Sesión 3:
Trabajo en grupos: Armar el rompecabezas
Se conforman grupos heterogeneos con representantes de diferentes veredas o barrios; se les proporciona un rompecabezas municipal cuyas partes corresponden a las diferentes zonas en que se dividió el municipio. El trabajo consiste en armar el municipio a partir de las zonas.

Sesión 4: Plenaria
Se socializan resultados a partir de las dificultades
Una vez ubicada la zona en el contexto municipal se identifican en el mapa los principales referentes zonales.

Sesión 5:
Evaluación

Plan de Desarrollo Participativo
Municipio de San Carlos-Antioquia
Taller No.5 Capacitación comités zonales sobre identificación de problemas. Estudio de caso: Muncipio de Lomalinda

Objetivo: Capacitar los líderes de los comités zonales en la identificación de problemas.

Sesión No. 1:
Presentación conceptual del Problema
-Identificación
-Análisis o procesamiento
-Formulación
Realizar especial énfasis en la diferenciación entre el problema y la necesidad.

Sesión 2: Trabajo en grupo
Estudio de caso de Lomalinda
Identificación de los problemas

Sesión 3:
Socialización de resultados
Dificultades

Sesión 4:
Evaluación del taller

Plan de Desarrollo
Municipio de San Carlos-Antioquia
Taller No. 6. Identificación y priorización de problemas

Objetivo: Formular los perfiles de planes zonales

Sesión No. 1
Animación: Bote salvavidas
Presentación de representantes y de las instituciones

Sesión No. 2
Sensibilización sobre lo que es un taller y los objetivos que se pueden trazar en éste.

Sesión No. 3

Sensibilización sobre el concepto CONCERTACION

Se les hace preguntas a los representantessobre lo que significa para ellos el concepto de concertación. Para qué se concierta? Porque es necesario concertar? Quienes pueden concertar?

Las respuestas se colocan en el papelógrafo y se hace una reflexión en plenaria.

Sesión No. 4
Identificación y priorización de problemas a nivel veredal o barrial. Construcción del árbol de problemas
Los representantes de cada vereda colocan en tarquetas los principales problemas identificados en las asambleas veredales o barriales. Cada vereda o barrio tendrá un panel de icopor donde colocan dichas tarjetas. Se priorizan los problemas y se identifican las causas y efectos.

Sesión No. 5
Construcción del árbol de problemas a nivel zonal

Luego de la identificación de los problemas a nivel veredal y barrial se inicia el proceso de la sectorización de los problemas a nivel zonal. Este procedimiento se hace por parte del equipo que coordina el taller para luego en plenaria mostrar las diferentes áreas que se han encontrado como debilidades y que es necesario reforzar a través de proyectos de desarrollo zonal y municipal. Este procedimiento se trabaja en plenaria con la utilización de un panel de icopor por parte del coordinador.

Sesión no. 6
Identificación de Objetivos de desarrollo a nivel zonal

Con la identificación de los problemas a nivel zonal se pasa a la identificación de los objetivos de desarrollo. En términos metodológicos y en plenario, utilizando igualmente el recursos del panel de icopo y las tarjetas, lo negativo identificado como problema se convierte en un propósito a desarrollar en el mediano y en el largo plazo.

Sesión No. 7
Elección representantes ante las mesas de concertación por áreas de trabajo

Plan de Desarrollo Participativo
Municipio de San Carlos Antioquia
Taller comites zonales No.7
Perfil de Proyectos

Objetivos: Iniciar un proceso de formulación de proyectos con la comunidad.

Sesión 1:
Presentación de los componentes básicos de un proyecto

Sesión 2:
Presentación de los resultados priorizados de las mesas de concertación

Sesión 3:
Selección de dos proyectos zonales de interés de la comunidad

Sesión 4:
Trabajo en grupos por cada componente del proyecto

Sesión 5:
Socialización y ajustes de resultados

Sesión 6:
Presentación de la agenda de aprobación del plan de inversiones, el plan de desarrollo y la aprobación mediante acuerdo de los planes zonales.

Sesión 7:
Evaluación del taller.

MESAS DE CONCERTACION

Plan de Desarrollo Participativo
Municipio de San Carlos-Antioquia
Evento de Instalación Mesa de Concertación

Sesión No. 1
Presentación de los integrantes de la mesa

Sesión No. 2
Dinámica sobre concertación y negociación

Sesión No. 3
Justificación e importancia de las mesas de concertación

Sesión No. 4
Expectativas de los participantes

Sesión No. 5
Entrega de fichas que consolidan los resulstados de los planes zonales

Sesión No. 6
Funcionamiento de las mesas de concertación.

Plan de Desarrollo Participativo
Municipio de San Carlos-Antioquia
Taller Mesa de Concertación 1

-Reglas de juego para la concertación:
(por ejemplo: Respeto a la palabra, ser cortos y concisos, no manipular la palabra,ser discipliandos con el objetivo, hacer priorización municipal).

1. Presentación general del municipio
2. Se presenta la síntesis del diagnóstico técnico y participativo
3. Exposición de proyectos de las instituciones
4. Establecer criterios de priorización
5. Plenaria

Plan de Desarrollo Participativo
Municipio de San Carlos-Antioquia
Taller Mesa des Concertación 2

1. Alternativas
2. Perfil de proyectos
3. Compromisos

COMITE INTERINSTITUCIONAL

Plan de Desarrollo Participativo
Municipio de San Carlos-Antioquia
Taller Comité Interinstitucional
Fecha 19 de febrero de 1993

Objetivo: Identificar los principales problemas del funcionamiento del Comité Interinstitucional

Metodología: Construcción árbol de problemas, causas y efectos.

Plan de Desarrollo Participativo
Municipio de San Carlos-Antioquia
Taller Comité Interinstitucional
Fecha 18 de marzo de 1993

Objetivo General: Formular el plan de trabajo del Comité Interinstitucional por el período de 1993

Objetivos específicos:

-Definir la misión institucional del Comité y una organización ágil para su funcionamiento
-Trazar las actividades a realizar de acuerdo al objetivo anterior

Metodología:
Se realizará un taller de trabajo que arroje como resultado el plan de trabajo.

ADMINISTRACION MUNICIPAL

Plan de Desarrollo Participativo
Municipio de San Carlos-Antioquia
Taller Administración Municipal
Fecha 28 de mayo de 1993

Sesión No. 1
Introducción

Sesión No. 2
Presentación de resultados del proceso de planeación participativa

Sesión No. 3
Relación Plan de Desarrollo y Programa de Gobierno

Sesión No. 4
Programa de Gobierno del actual Alcalde

Sesión No. 5
Evaluación

CONCEJO MUNICIPAL

Reunión: Concejo Municipal
Día: 14 de agosto de 1992
Hora: 10 a 12 m.

Objetivo General:
Motivar y lograr un respaldo de los Concejales hacia la realizaicón del Plan de Desarrollo del Municipio.

Objetivos Específicos:
-Dar a conocer a los representantes del Concejo el proceso que ya se ha iniciado
-Realizar la elección de representantes del Concejo para conformar la Comisión del Plan.

Temario:

1. Presentación
2. Presentación de las Instituciones que intervienen dentro del Plan
3. Antecedentes
4. Plan de Desarrollo Municipal
   Explicación General
   Proceso participativo
5. Expectativas o preguntas
6. Nombramiento Comisión del Plan

ANEXO 3
PROYECTOS DE ACUERDOS MUNICIPALES

PROYECTO DE ACUERDO NO.--- POR EL CUAL CREAN LOS COMITÉ ZONALES

EXPOSICION DE MOTIVOS

Proyecto de Acuerdo creación COMITES ZONALES

Señor
LAUREANO CASTRILLON A.
Presidente Honorable Concejo
Demás Honorables Concejales
Ciudad

Respetados Honorables Concejales:

Vivimos importantes cambios en el país, donde la participación y concertación mas que una moda se convierten en algo indispensable para la promoción del desarrollo municipal.

Por ello, desde agosto de 1992 se inició la promoción de la participación ciudadana en el Plan, a través de la organización y educación a líderes comunitarios. Esto se hizo de la siguiente forma:

1. Se dividió el Municipio (En ese entonces con 72 veredas) en zonas territoriales, conformados por veredas, barrios y organizaciones gremiales. Estas zonas las identificaron los mismos líderes . Once comités zonales rurales y uno urbano. (Actualmente dos: uno barrial).

2. De acuerdo a las zonas se integraron los COMITES ZONALES en los que participan líderes veredales, barriales y gremiales escogidos por la misma comunidad en asambleas generales.

3. Luego estos COMITES ZONALES fueron capacitados y con ellos se realizo el diagnostico participativo donde se identificaron y priorizarón problemas por zona. Lo cual arrojo pequeños planes de desarrollo a nivel zonal.

4. Representantes de estas zonas asistieron en las mesas de concertación sectorial en las que conjuntamente con instituciones, administración y otros lideres identificaron propuestas y proyectos a los problemas priorizados ya señalados en las zonas.

Actualmente están participando 100 LIDERES de los comités zonales y están siendo capacitados en la formulación de proyectos. Ellos han sido la base social del plan de desarrollo.

Esta propuesta organizativa para la participación también se ha convertido en un espacio de capacitación y organización para algunas instituciones como el hospital Cornare y el P.N.R.

Los mismos líderes zonales ven la necesidad de continuar y fortalecer como organización. Por ello se considera importante y necesario que estos comités zonales sean reconocidos por el HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE SAN CARLOS mediante ACUERDO y como el mismo proyecto lo plantea se conviertan en una organización de planificación, gestion y fiscalización del desarrollo municipal y en instancias de apoyo y consulta a la labor del Concejo municipal.

Presentado al honorable Concejo municipal, hoy veintiuno de Agosto de mil novecientos noventa y tres por:

JAIME ELI ATEHORTUA GOMEZ
Alcalde

PROYECTO DE ACUERDO No 015 DE 1993

POR EL CUAL SE CREAN LOS COMITES ZONALES.

EL HONORABLE CONCEJO DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS-ANTIOQUIA,

En uso de sus atribuciones legales y en especiales las conferidas por los artículos 103 a 106, 270,273,340 y 369 de la Constitución Nacional, relacionados con la participación ciudadana.

ACUERDA:

Articulo 1o. Créanse los siguientes Comités Zonales de planificación, gestión y fiscalización del desarrollo territorial municipal:
El Choco, Vallejuelo, La Esperanza, Santa Rita-Sardinita, El Contento, Samaná, Jordán, Narices, Alrededores de la Cabecera Urbana, Patio bonito, Barrios de la zona urbana y comite intergremial.

Articulo 2o. El Consejo Municipal podrá agrupar dos o mas zonas de planificación en comunas o corregimientos, caso en el cual se crearían las JAL (Juntas Administradoras Locales) asumiendo para los nuevos territorios delimitados las funciones que tienen los comités zonales.

Articulo 3o. Los COMITES ZONALES estarán integrados por dos representantes de cada vereda (para los comités zonales veredales), dos representantes barriales (para el comite zonal barrial) y dos representantes por cada gremio

Articulo 4o. El periodo de los comités zonales será de tres años.

Articulo 5o. Los comités zonales tendrán como instrumento de funcionamiento básicos los siguientes:
- Plan de Desarrollo Municipal.
- Plan de Desarrollo Zonal.
- Plan de Inversiones.
- Presupuesto Municipal .
- Planes Sectoriales.
- Programa de Gobierno del respectivo Alcalde.
- Planes o programas Institucionales.
- Y los demás que crean convenientes

Articulo 6o. Los comités zonales tendrán las siguientes funciones:

- Tener conocimiento e información sobre los instrumentos mencionados en el articulo anterior.

- Realizar una labor de veeduría sobre la labor de gestión del desarrollo municipal.

- Ajustar los diagnósticos zonales partiendo de la identificación de los problemas prioritarios de sus respectivas veredas, barrios o sectores.

- Formular proyectos de desarrollo.

- Apoyar a las JAC (Juntas de Acción Comunal) y otras organizaciones en procesos organizativos en los corregimientos, veredas y barrios.

- Ejercer una labor de asesoría y acompañamiento a los pobladores de su respectiva zona.

- Participar en el Concejo Municipal de Planeación (creado por la C.N) a través de un representante por cada comite zonal.

- Vigilar y controlar la adecuada prestación de los servicios públicos Municipales dentro de su respectiva zona y presentar informes sobre el particular ante el Concejo Municipal y el Alcalde.

- Proponer Plan de Inversiones Zonales.

- Vigilar y controlar la ejecución de las inversiones que dentro de sus territorios se realicen con dineros públicos.

- Asegurar y promover una efectiva participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos de interés público.

- Informar y gestionar los Planes de Desarrollo Zonal ante los subcomites sectoriales del Comite interinstitucional Municipal.

- Participar en la discusión de la elaboración del Plan Municipal.

ARTICULO 7o. Para la debida capacitación continuada de las personas que formaran estos comités, se autoriza al Alcalde Municipal que gestione la creación de una Escuela de Formación de Líderes.

ARTICULO 8o. Facultase al Alcalde para hacer los traslados presupuestales que lleven al cabal cumplimiento del presente acuerdo municipal.

Presentado al Honorable Concejo Municipal hoy veintiuno de Agosto de mil novecientos noventa y tres, por:

JAIME ELI ATEHORTUA GOMEZ
alcalde

PROYECTO DE ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE CREA EL CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN

ACUERDO No de 1993
POR EL CUAL SE CREA EL CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACION

EL CONCEJO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS- ANTIOQUIA con base en el articulo 340 de la Constitución nacional y demás atribuciones que le confiere las leyes,

ACUERDA:

ARTICULO 1o.: Crease el CONCEJO DE PLANEACION MUNICIPAL como máxima instancia de participación y concertación de la planeación del desarrollo del municipio de San Carlos-Antioquia. También tendrá un carácter consultivo y asesor tanto para la alcaldía como para el Concejo Municipal en la identificación de problemáticas y la formulación de estrategias, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal.

ARTICULO 2o.: El Consejo de Planeación tendrá a su vez, una asesoría técnica del COMITE INTERINSTITUCIONAL a través de los diferentes subcomites sectoriales: Educación, salud, tecnico-agropecuario, deportes y recreación y otros que se creen.

ARTICULO 3o. : Los miembros del Consejo actuaran AD-HONOREM .

ARTICULO 4o. : La oficina de planeación municipal y la administración en general prestaran al Consejo de planeación municipal el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

ARTICULO 5o. : La alcaldía brindara el apoyo necesario en términos de organización, capacitación y asesoría al Consejo que permita su fortalecimiento y continuidad.

ARTICULO 6o. : Los integrantes del Consejo Municipal de Planeación deben cumplir los siguientes requisitos para participar en este organismo:

- Líderes reconocidos y popularmente en su respectivo comite zonal, barrial y gremial.
- Líderes que busquen el bienestar colectivo de la comunidad y el desarrollo del municipio.

- Líderes que posean capacidad de dirección y decisión así como valores democráticos de solidaridad, tolerancia, respeto a la vida, buen trato, etc....
- Líderes con un gran sentido de servicio publico y ejercicio democrático de la gestión municipal.

ARTICULO 7o. : Serán integrantes del CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACION los siguientes representantes escogidos popularmente de barrios, gremios y zonas:

- El Alcalde Municipal.
- Dos Concejales de la comisión del plan.
- Un representante por cada uno de los comités zonales conformados.
- Un representante de ASOJUNTAS.
- Un representante de los comerciantes.
- Un representante de recreación, cultura y deportes.
- Un representante de Educación.
- Un representante gremial legalmente organizado.

Paragrafo: Este Consejo será presidido por el Alcalde y serán invitados dos Concejales.

Paragrafo: El Consejo Municipal de Planeación tendrá como base la organización social para la participación creada y legitimada en la formulación del plan de desarrollo.

ARTICULO 8o. : El Consejo Municipal de Planeación tendrá las siguientes FUNCIONES BASICAS Y ESPECIFICAS:

FUNCIONES BASICAS:

1. Discutir y analizar el proyecto de plan de desarrollo.
2. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación, sobre su contenido y forma.
3. Resolver las consultas que le formulen sobre el plan de desarrollo.
4. Organizar y coordinar discusiones sobre los planes de desarrollo zonales, sectoriales y municipal en general.
5. Asesorar al Alcalde en la elaboración, formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y ajuste de los planes, programas y proyectos.
6. Promover bajo la coordinación del Alcalde las actividades e intervenciones adoptadas en los planes, programas o proyectos.
7. Contribuir a la concertación entre los sectores publico y privado en relación con la política y estrategias de desarrollo.
8. Participar en la formulación del plan de investigaciones y en el presupuesto municipal.

FUNCIONES ESPECIFICAS:

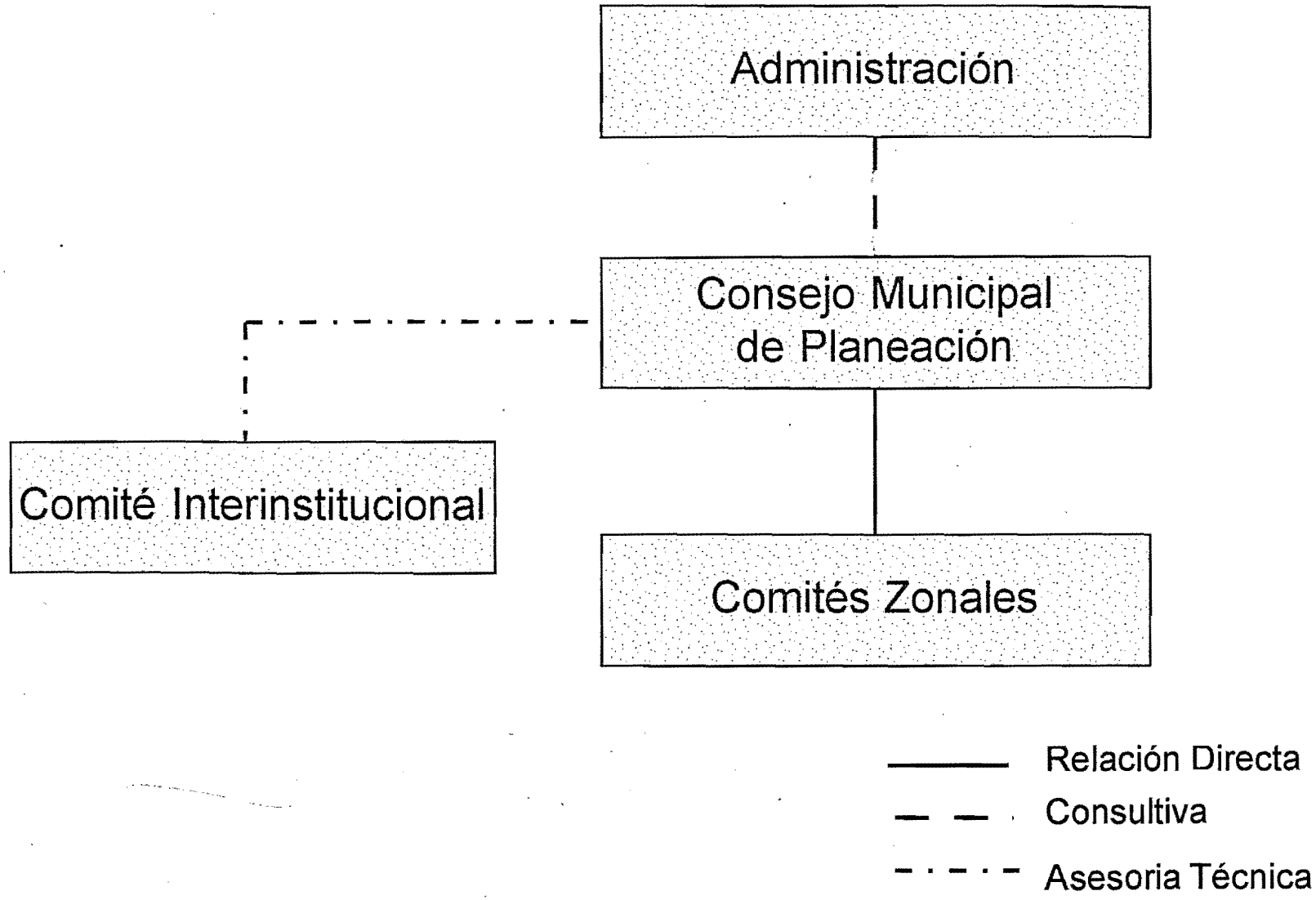
1. Asesorar, apoyar y fortalecer a los comités zonales, gremios y demás organizaciones involucradas en la planeación del desarrollo.
2. Realizar jornadas conjuntamente con la administración, instituciones y concejales en las respectivas ZONAS que permitan descentralizar las gestiones de cada uno de estos organismos.
3. Potenciar las relaciones comunidad-administración municipal, para crear espacios de participación buscando el consenso general en la toma de desiciones publicas.
4. Promover la formulación, ejecución y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal.
5. Promover políticas de control y manejo del medio ambiente.
6. Participar en la identificación de proyectos incluibles en el Plan de Investigaciones y en el presupuesto municipal, permitiendo distinguir los recursos destinados a cada proyecto, señalarles la prioridad de discusión encaminada a acelerar el desarrollo del municipio.
7. Coordinar y supervisar todas las acciones tendientes a lograr el enlace del Plan de Desarrollo tanto en el área urbana como rural.
8. Identificar y priorizar los problemas básicos del Municipio y las propuestas y alternativas señaladas por la comunidad en los Planes de Desarrollo Zonales.
9. Recomendar a la administración Municipal las políticas y criterios que sirvan de base para la elaboración de planes y programas de desarrollo económico y social, para la ejecución de obras públicas, con base en las políticas generales trazadas en los Planes de programas Regionales, Departamentales y Nacionales.
10. Analizar y debatir las medidas para el control de construcciones, urbanizaciones y asentamientos industriales, comerciales, turísticos, de servicios o similares que adoptara la administración.
11. Establecer políticas y criterios sobre la fijación de tarifas de servicios públicos y la organización de los mismos, procurando obtener su costeabilidad, acorde con los criterios establecidos por el gobierno Nacional.
12. Definir las obras cuya ejecución deba realizarse por el sistema de Valorización y acordar su ejecución directamente por el Municipio o por intermedio de otras entidades públicas o privadas.
13. Analizar todos aquellos casos de orden económico, espacial, fiscal, administrativo, social, ambiental, entre otros, que están comprendidos dentro del campo de la planeación y sean susceptibles de su manejo y regulación para beneficio social.

Paragrafo 1: El Alcalde Municipal podrá mediante decreto reglamentar la elección y el funcionamiento general de Consjo Municipal de Planeación.

Paragrafo: El Consejo Municipal de planeación en concordancia con el presente acuerdo Municipal, el decreto del Alcalde (si existiere) podrá dotarse de un reglamento interno especifico de funcionamiento operativo, medidas disciplinarias, programas organizativos, programas de capacitación t otras que requieran para el cumplimiento de su objetivo y funciones.

ARTICULO 9o. : Autorizase al Alcalde Municipal para realizar las acciones pertinentes para el fortalecimiento del Consejo de Planeación Municipal y el cumplimiento del presente acuerdo.

CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN Y SU RELACIÓN CON OTRAS INSTANCIAS



ANEXO 4
PROYECTO ESCUELA DE FORMACION DE LIDERES

ESCUELA DE FORMACION DE LIDERES
COMITES ZONALES
Municipio de San Carlos - Antioquia

JUSTIFICACION

La propuesta de PLANEACION PARTICIPATIVA realizada durante el Plan de Desarrrollo del Municipio de San Carlos-Antioquia entre Agosto de 1992 Agosto-Septiembre de 1993 arrojo como resultado organizativo la conformación de 10 comités zonales, nueve rurales y uno urbano. El primero con una conformación veredal y el segundo con una conformación barrial y sectorial.

Han estado vinculados a este proceso un poco mas de cien líderes. Con los cuales se ha realizado un proceso pedagógico alrededor del tema " Desarrollo y la Planeación Municipal" conjugando elementos conceptuales y metodologicos . Con cada comite zonal se han realizado cuatro talleres siendo un total de 40 talleres aproximadamente.

Sin que sea este el espacio para presentar un balance del proceso (Este se realizara en el informe final que presentara la Corporación Región en el Plan de Desarrollo) es necesario destacar tres elementos fundamentales:

- Los Comités Zonales se han convertido en un referente organizativo importante tanto desde las comunidades como desde las instituciones.

- El proceso de capacitación realizado hasta el momento, ha fortalecido la necesidad, por los mismos líderes expresada, de continuar con el proceso de capacitación que ya se inicio.

- La proyección de los Comités Zonales como organismos veedores del desarrollo Municipal exigen su fortalecimiento organizativo.

El proceso de acompañamiento pedagógico realizado por la CORPORACION REGION nos ha permitido de un lado, el conocimiento actual de uno de los Comités Zonales y los resultados arrojados en el Plan de Desarrollo en cuanto a problemas, alternativas y proyectos. De otro lado, se identificó el perfil actual que tiene los líderes de estos comités zonales y sus demandas de capacitación.

Con base en lo anterior hemos realizado la propuesta de ESCUELA DE FORMACION DE LIDERES.

OBJETIVO GENERAL:

Promover la formación de líderes comunitarios, integrantes de los comités zonales, con capacidad de planificar, gestionar y fiscalizar el desarrollo del Municipio de San Carlos.

GRUPO META:

Los líderes comunitarios pertenecientes a los Comités Zonales.

METODOLOGIA Y CONTENIDOS:

Los líderes se dividirán en dos grandes subregiones en el Municipio y en cada una de ellas se atenderán los comités zonales respectivos. A cada jornada de capacitación asistirá un representante de los comités zonales. Este grupo meta recibirá la capacitación de cada subregión. Se realizaran tres unidades temáticas: una sobre Fortalecimiento Organizativo, otra sobre Municipio y Participación y la otra sobre Planeación y Gestión del Desarrollo.
Estos temas se llevaran a cabo en 8 jornadas, cada una de ellas con una duración de 5 horas aproximadamente. Para cada jornada de Corporación Región realizara un modulo conceptual y metodologico que ajustara al conocimiento y necesidad de cada comite zonal, partiendo de los resultados pedagógicos arrrojados por cada uno de ellos en la propuesta de Planeación Participativa del Plan de Desarrollo.

FECHA DE DURACION:

Entre Septiembre 15 a Diciembre 4 de 1993 y entre Enero 22 a Julio de 1994.

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES:

Fase promoción y presentación:

Preparación de módulos, selección de materiales y metodologías e inscripción de participantes.
Tiempo: Septiembre 15 al 30.

Unidad Tematica: Planeación y gestión del Desarrrollo

La jornada:
Formulación de proyectos
Tiempo: Octubre

Nota: continuación del cuarto taller del Plan de Desarrollo.

Unidad Tematica: Planeación y gestión del Desarrollo.

2a. Jornada:
Gestión de Proyectos.
Tiempo: Noviembre

Unidad Tematica: Fortalecimiento organizativo:

3a. Jornada:
Formación de valores.
Tiempo: Febrero.

Unidad Tematica: Municipio y Participación:

4a. Jornada:
Canales de participación.
Tiempo: Marzo

Unidad Tematica: Municipio y participación.

5a. Jornada:
El Municipio: Historia y cultura.
Tiempo: Abril.

Unidad Tematica: Municipio y participación.

6a. Jornada:
El Municipio: Organizativa y Administrativa.
Tiempo: Mayo

Unidad Tematica: Municipio y Participación
7a. Jornada:
El Municipio: Finanzas y presupuesto
Tiempo: Junio
Unidad Tematica: Planeación y Gestión

8a. Jornada:
Régimen de Contratación.
Tiempo: Julio

Julio de 1994: CLAUSURA Y GRADUACION

Presupuesto

Honorarios	$ 2.400.000
Viáticos	$ 256.000
Transporte	$ 96.000
Total	$ 2.752.000

ANEXO 5
Guía de Apoyo: selección representantes zonales

TRABAJO POR VEREDA PARA SELECCIONAR
(2) REPRESENTANTE(S) AL PLAN DE DESARROLLO.

QUIEN DE LA VEREDA CUMPLE MEJOR ESTA FUNCION	NADIE	ALGUN MIEMBRO DE LA VEREDA.
Si ustedes fueran encargados de realizar un trabajo comunitario que exige esfuerzo y dedicacion a quien le pedirian colaboracion?		Rafael Zora Arturo Murillo
Quien creen ustedes es la(s) persona(s) toma decisiones con mayor rapidez.		Rafael Zora Arturo Murillo
Quien creen ustedes es la(s) persona(s) que toma decisiones para solucionar problemas que afecten a la mayoria.		Rafael Zora Arturo Murillo
Quien creen ustedes es la(s)persona(s) que ponen mas energia para animar el grupo cuando este parece estar estancado, y proponer nuevas cosas.		Arturo Murillo Rafel Zora Ciro
Quien creen ustedes es la(s)persona(s) que esta pendiente del desarrollo de las tareas y responsabilidades del grupo.		Rafael Zora Arturo Murillo

AYUDENOS A REALIZAR UN MEJOR TRABAJO:

1. Que opinion le(s) merece el trabajo que acabamos de realizar?

El trabajo estuvo muy bien

2. Cree(n) que le(s) aporto algo bueno, constructivo o positivo?
SI (X) NO ( )

3. Tiene(n) alguna sugerencia:

Se tenga en Cuenta el Campesino en toda decisión que se vaya a tomar con respeto al progreso del municipio y sus Veredas.

ombre de la Vereda: 7 de Agosto

ANEXO 6
Estudio de caso (hipotético): Municipio de Lomalinda

PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS

ESTUDIO DE CASO HIPOTÉTICO
(Para la identificación de problemas)

MUNICIPIO DE LOMALINDA

El municipio está localizado sobre la márgen izquierda del río San Bonifacio y entre las quebradas Santa María al occidente y la Loquita al oriente.

Tiene 45 veredas y un corregimiento. Tiene una altura sobre el nivel del mar de 1050 metros. Una población de 20000 habitantes de los cuales 7000 están en la zona urbana y 13000 en la zona rural. Tiene 5 escuelas urbanas y 42 rurales, un liceo en el área urbana y otro en el área rural.

Tiene los siguientes servicios:

Salud: Un hospital en la zona urbana y un centro de salud en el corregimiento de Chagual.

Bienestar: Un centro de bienestar del anciano, un hogar juvenil campesino y 23 hogares de bienestar.

Servicios públicos: Tiene un acueducto con planta de tratamiento, pero la calidad del agua es mala. Tiene alcantarillado pero bota sus aguas al río San Bonifacio, además tiene un matadero que bota sus aguas al río.

También tiene una plaza principal donde se realiza el mercado desordenadamente, los productos se venden sin ningún control y aunque posee todos los climas, la mayoría de los productos se traen de otras partes vendiéndolos mucho más caros al consumidor.

Tiene 8 placas polideportivas, 3 canchas de fútbol, una Casa de la Cultura, 3 escenarios para presentaciones artísticas, un Coliseo Cubierto en área urbana. En el área rural 32k placas polideportivas y un parque infantil; aún así hay un alto índice de drogadicción y alcoholismo.

Se saca madera para leña y comercialización. En algunas áreas se tala bosque indiscriminadamente. En otros se seleccionan árboles conservando el bosque.

Hay barrios que están en peligro de ser arrasados por el volcán Mecha Prendida. En un alto porcentaje en el área urbana se vive en estrechez y promiscuidad. Las viviendas valiosas arquitectónicamente fueron demolidas.

Existe una Junta de Acción Comunal por cada vereda y una Asociación de Juntas que se reune mensualmente con buen poder de convocatoria.

Recibe regalías por la explotación petrolífera y energética. El presupuesto es de quinientos millones de pesos, existen proyectos de inversión sin priorización ni participación comunitaria.

Tiene una sola vía de acceso y se encuentra en pésimas condiciones.

ANEXO 7
REGISTRO DE PARTICIPANTES

Comités Zonales

CENTRO ZONAL	VEREDAS QUE LO CONFORMAN	REPRESENTANTES
SAMANÁ	20 DE JULIO	- Luis Angel Arango - Jairo Agudelo - Santiago Garcia.
	LAS FLORES	- Rosalba Londoño - Jesús Maria Londoño
	7 DE AGOSTO	- Rafael Toro - Arturo Murillo
	SAMANÁ	- Saúl Sánchez - Pedro Nel Alvarado
	PRADO	- Wilfred A. Guzmán - Eliecer López -Pastor Jiménez
	PEÑOL GRANDE	- M. Lorena Parra - Mario R. Valencia
	SANTA BARBARA	- Elvira Duque - José de J. Giraldo
	MIRAFLORES	- Francisco López -
VALLEJUELO	VALLEJUELO	- Juan de J. Gómez - José V. Cortes R. - Godofredo Urrea
	EL TABOR	- Elias Escudero - Luis Alfonso Giraldo
	LAS CAMELIAS	- Bertulfo Giraldo - Nelson Fern Usme
	RÁPIDA ARRIBA	- Horacio Giraldo G. - Marcos Usme
	PUETO RICO	- Carlos Adam Cuervo - Luz Mery Duque - Esther Quiceno

COMITé ZONAL	VEREDAS QUE LO CONFORMAN	REPRESENTANTES
SARDINITA	SARDINITA	- Omar Cardona. - Jairo Morales
	LA VILLA	- Victor José Flórez. -
	SARDINA GRANDE -	- Alonso Alvarez - Octavio Daza
	BELLAVISTA	- Pablo Emilio Mejía. - Bernardo Giraldo.
ALREDEDORES CABECERA.	CAÑAVERAL -	- Ernesto Gonzalez. - Sigifredo Giraldo.
	LA FLORIDA	- Imelda Alzate. - Rigoberto González
	LA MARIA	- -
	LA CABAÑA	- -
	PEÑOLES	- Socorro Castañeda. - Julio García Salas
	DINAMARCA	-
	AMUSIC	- FLOR M. MARTINEZ G.
EL CHOCó	EL CHOCó	- Darío Correa - Aurelio Duque - Marco Tulio García
	PABELLóN	- -

CAFOTAL	- Raúl Cardona - Aníbal Arias
VERGEL	- Octavio Agudelo - Orlando Hoyos
QUEBRADONA	- -
LA HONDITA	- Nicolás Gómez - Bernardo Hernández - Lilia Cardona - Fco. Emilio Arist.
CALDERAS ARRIBA	- -
PALMICHAL	- William Aristizábal -
HONDITA PARTE BAJA	- -
ARENOSAS	- ROSA ELENA CASTAÑO - Alfonso Alzate
BETULIA	- Gilberto -
LA TUPIADA	- Fermín Loaiza - Enrique Rendón

LA ESPERANZA	LA ESPERANZA	- Rigoberto Gómez - Albeiro Zapata
	PIO XII	- Héctor Alzate - José joaquín López
	JUAN XXIII	- Fabio Naranjo - Gerardo Monsalve
	LA AGUADA	- Teresa Daza - Dorancé Castañeda
	AGUALINDA	- Arcangel Usme. - Juan Manuel Torres
	AMUSIC	- Nohelia López
EL CONTENTO	EL COTENTO	- Bernardo A. Urrea F. - Belarmina Muñoz - Salvador Arboleda C. Presidente.
	SANTA ELENA	- Damián Hernández - Jairo Murillo - Diana P. Gómez
	SAN JOSé	- Javier Usme - Norberto Maria Usme
	SAN MIGUEL PARTE BAJA	- Miguel A. Correa. - Luis Arturo Rendón
PATIO BONITO	PATIO BONITO	- Sulfana Duque - Joaquín Agudelo
	SAN BLAS	- -
	AGUABONITA	- Evel Gómez - Gustavo Duque

	MIRANDITA		- Luis Javier Arias - Graciliano Valencia
SANTA RITA	SANTA RITA		- Cruz Murillo - Pablo Em. Martinez -
	COCALITO		- Lisandro Marín - Joaquín Emilio Arias
	SAN MIGUEL		- Francisco Zapata - Arnoldo Murillo
	EL SILENCIO		- Patricia Fernández - Alfonso Murillo
	SANTA INéS		- Luis Alf. Santillana - Francisco A. Castaño
CASCO URBANO	PROFESORES	Primaria Secundaria	- Jairo Buriticá - Jairo Rojas
	PROFESORES RURAL.		- Luis Fernando García - Diana Patricia Gómez
	DEPORTES URBANO		- Teodulfo Gómez - Astrid Salazar
	DEPORTES RURAL		- Campo Elías Pareja - Elías Alzate Gerardo Jaramillo
	CULTURA		- Néstor Marín - Wilson Tamayo
	BARRIOS	El Popo	- Diego Tamayo
		La Iraca	- María Utilia Gómez (reemplaza por Juan de Jesús Sierra) - Ramiro Lopez (E. Valdelia) (reemplaza Víctor López)

Zulia	- Oscar Salazar
La Viejita	- Horacio Duque
COMERCIANTES	- Luis Tamayo - Julio Escudero.
ESTUDIANTES IDEM	- Jhon Fredy Murillo
ESTUDIANTES PALMICHAL	- Car. Federico Eusse M

Participantes:
MESA ECONOMICA.

Nombre	Comite Zonal o Institución
Graciliano Valencia Rizo Marillo	Santarita
Jorge Iván Lacayo	La Mirandita convenio Cornare-Mpio
Edgar Ovalle	IBA.
Ana María Barrio R (Zootecnista)	Secretaría Agricultura
Rigoberto Gonzalez	Comite sanal al repoblamiento de la cabecera
Jesús Mª Castro de A. (T.F)	Cornare
Antonio Zapata C	AMUC.
Carlos Adar Cuervo	Humberto Giler
Hector Alvaro Herrera M	Secretaria de Agricultura

MESA DE CONCERTACION

AREA SOCIO CULTURAL

JULIO 2/93

ASISTENTES

NOMBRE	INSTITUCION O SECTOR
ILSON TAMAYO GIRALDO	SECTOR CULTURAL.
Leticia Parra	Damas Voluntarias social
Dra. Amparo MONTES T.	
Dra Marina Giraldo	Cooperativa multiactiva San Carlos
José de Jesus Giraldo	Hogar Infantil, Recreacion. Com
Dor Carmen Julia Rojas	R. B TAMARBARA
Dor Leopoldina Pina Villamil	Obra Social
	Divina Providencia Asilo
PATRIZ E. PEREIRA Z.	Centro. Bienestar del Anciano
Dr. Olimpo Gil pbro	CORNARE
	parroquia. H. I C.
luis Alfonso Santillana	Sona. Santorita
STRIO JANETH MEJIA ZULUAGA	
Dra Ligia Ciro.	AUXILIAR COMPLEMENTACION ALIMENT
Nicolas Cobos L.	Secretaria de desarrollo y Fomento R
Hilduardo Sanchez H	Dir F. VIV int social
	Vicepresidente. San Vicente de Paul
mar Alfonso Ramirez	San Vicente de paul
nan de Jesus Gomez	delegado de barrio
or María Martinez G.	Amucic.
agda Moreno Urrea	Casa de la Cultura
eopoldo Giraldo	
BERTO alonso Londoño	SSSA. JUNDEPORTES (ADMON MUNICIPAL)

. Olimpo Gil pho	parroquia
reya Gómez Vélez	Cornare
onso Murillo	Satapito
[illegible]	Club D. Deptes Campesino
ra Cecilia Restrepo R.	Jefe Servicios públicos.
Omar Carrasco	Sardinitas.
lson Fernando Olme	Vallejuelo
Héctor F. Chaver Reldán	Secretaría de Agricultura
ría Cecilia Gómez G	Futuro para la niñez.
arlos Alberto Cuervo	Puerto Rico
Campo Elías Parra O.	Grupo Ecológico
ia del Socorro Castaño	Peñoles.
ame Arrego Murillo	Cornare.

ANEXO 8
Evaluaciones

ENTREVISTAS

CONSIDERACIONES SOBRE EL PLAN DE DESARRROLLO DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS

INTEGRANTES COMITES ZONALES

-cómo les ha parecido el plan de desarrollo , si creen que ha sido participativo y concretado?
y como ha sido esa participacion?

RIGOBERTO GONZALEZ

- Yo creo que este plan ha sido muy participativo y de mucha concertación, porque se ha tenido en cuenta todas las veredas de San Carlos, todos los sectores, gremios, es decir todo mundo ha tenido participación.

- Esa participación ha sido educativa, y ha sido priorizando todos los problemas que tiene San Carlos y las comunidades.

JULIO SALAS

- Mi opinión sobre el Plan de Desarrollo Municipal y la elección del Concejo Municipal de Planeación ha sido un exito tanto del señor Alcalde como de los componentes del grupo educativo que nos informaron, nos prepararon, nos ayudaron en unas reuniones que se caracterizaron enormemente por lo amenas, lo agradables, concisas y muy ilustrativas para todos y cada uno de nosotros. Como decía el señor Alcalde, no solo los profesionales de la administración en esta información una Escuela de Desarrollo, una escuela preparativa para todos los profesionales y especialmente para nosotros como representante de la vereda y del sector campesino.

HECTOR ALZATE

-Pertenezco al Centro Zonal de La Esperanza, hemos tenido una grande sorpresa con todo lo que nos han enseñado, estamos trabajando en acuerdo con la comunidad del Centro Zonal de La Esperanza, lo mismo que con las personas que nos han estado asesorando en este Plan de Desarrollo, también el Alcalde ha tenido una participación activa y estamos muy contentos porque estamos llevando nuestro Municipio adelante y nuestra Región.

-Ustedes creen que eso si le va a servir al municipio de san carlos?

JULIO SALAS

-Creo y tengo la absoluta convicción de que va a ser un aporte supremamente importante para el MUNICIPIO de San Carlos. En primer lugar porque toda la población de San Carlos vamos a tener una participación directa en programas, en distribución de presupuesto, veeduría general de todas las obras que se vayan a adelantar en la administración Municipal.
Por eso lo considero de máxima importancia.

JUAN

- Para mi como representante del Comite Zonal de Vallejuelo realmente para mi es algo muy maravilloso y creo que realmente vamos a llegar a conocer unos frutos reales de este Plan de Desarrollo. Porque desde un punto de vista desde la base, desde el campo, es en el campo donde realmente se conocen los problemas y las necesidades y desde allá nos vinimos conociendo con los demás comités zonales las diferentes veredas del MUNICIPIO de San Carlos y nos dimos cuenta que unidos podíamos sacar un Plan de Desarrollo y que en estos momentos realmente quedo, o es un Plan ejemplo.

ustedes se han logrado conocer con otra gente de otras veredas. ustedes antes se conocian o realmente el plan de desarrollo si ha permitido que ustedes se conozcan con otros lideres de otras veredas que antes no se conocian?

JULIO SALAS

-Me siento el mas autorizado para contestarle a la Doctora esa pregunta por una sencilla razón: por que yo no tenía, como no soy de San Carlos, no tenia la misma participación colectiva que crean las Escuelas, los colegios las comunidades y que van haciendo conocerse a la gente. Esta reunión que

hemos tenido me ha hecho conocer muchos y buenos amigos. Me he informado de muchos problemas del MUNICIPIO de San Carlos que desconocía en los cinco años que llevo en esta región y por lo tanto me he llenado de mas amigos y por lo consiguiente de las regiones y de sus problemas en general.

-usted dice que este era un plan de telaraña. porque se le ocurrio decir eso.?

RIGOBERTO GONZALEZ

- Yo se me ocurrió que este era un Plan telaraña puesto que todos estamos integrados y por lo tanto todos participamos.
Nos estamos conociendo todas las zonas, todas las veredas todos en común,, nos estamos uniendo, conociéndonos todos, desde la vereda, desde la zona, desde la misma población urbana.

- y otra cosa que usted decia era la metáfora del carro porque?

- Nosotros el Plan de Desarrollo lo hemos considerado como un autopartes de un carro que tiene o se compone de varias piezas, esas piezas vendrían a ser cada una de las veredas, cada uno de los Comités Zonales donde cada uno de los que intervienen en la educación los técnicos y todas las gentes que tuvieron que ver en este proceso vienen a conformar el aparato, la maquinaria el vehículo, todos unidos y trabajando todos unidos llegaremos a poner a funcionar este aparato bien.
Y me encuentro también muy agradecido de todo el equipo técnico que trabajo en este Plan de Desarrollo, de toda la Corporación Región que participo en esta educación, y en el coordinador y todos los que participaron en este proceso que ha sido una verdadera participación sin precedentes en San Carlos para un verdadero Plan de Desarrollo.

JAIME ELI ATEHORTUA
ALCALDE POPULAR 92-94 DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS

-alcalde, usted que piensa de lo que ha sido este proceso para el municipio?

- El proceso directo que ha tenido el Plan de Desarrollo para el Municipio de San Carlos es el proceso mas acertado que puede tener para la democracia y aun administración porque en ella estamos encontrando el acercamiento directo de la comunidad con lo que es el objetivo de cada anhelo deseado y directamente la planeación de lo que se va a ejecutar. Es el entendimiento directo de lo que es el mandato que un Alcalde va a hacer con lo que es el deseo de una comunidad. La planificación, la estrategia para esa planificación y el DESARROLLO con control precisamente de lo que se va a hacer.

-cuando nosotros llegamos aqui a san carlos nos encontramos con una comunidad temerosa de participar, usted cree que eso ha cambiado o digamos se mantienen rezagos de ese tipo?

- Yo creo que la comunidad estaba era prevenida, de pronto el temeroso era el Plan de Desarrollo, es decir los profesionales que tenían a su cargo el desarrollo de cada una de las etapas que cumplir. En San Carlos hay una comunidad prevenida hay que entenderlo.

- y por qué?

- Lo hay por la desconfianza que hay en el liderazgo que ha tenido el Municipio, por los mandatarios incluso en donde en el estado no creen, en la dirección del mismo Municipio no se ha creído. Eso se ha superado, ahora la comunidad entendió que las pocas creencias que tenían equivocadas de pronto se cambiaron por unas creencias concertadas. Yo creo que es lo primordial que hayamos logrado comprometernos en la base haciéndoles entender que el ejecutivo tiene unas funciones que cumplir algunas veces de carácter duro dentro de la ley ordena, otras veces de carácter demasiado blando en donde la comunidad no ha entendido porqué. Y otras veces en el termino medio, es decir concertando, diciéndole a la gente porque una cosa no se puede hacer, porque la constitución la prohibe, porque el presupuesto no alcanza, porque el presupuesto no no se puede variar y esto ha dado para que la comunidad ya no hable sin bases sino que por el contrario la comunidad busca o el sujeto busca directamente la causa y sobre el hecho directo de conocer ahí si puede de pronto ni criticar sino antes multiplicara la información positiva y a otros que si todavía tienen esa otra alternativa de critica.

usted puede decir en este año largo que coincide con el tiempo de su gobierno ha cambiado la participacion de la comunidad?

- Ha cambiado tanto que es uno de los puntos prácticamente vitales de mi programa de gobierno. Yo creo que ese fue uno de los básicos que era desarrollar el Plan de Desarrollo, pero lo lógico era que ese Plan se encontrara con algunos tropiezos, algunos incluso de tropiezos malisiosos para no dejar que un programa de gobierno avanzara.
Hoy por hoy, realmente a un año y dos meses de mi gobierno y prácticamente a diez meses de Plan de Desarrollo la comunidad ha entendido completamente que el Alcalde es un coordinador.
El Alcalde no es un funcionario de imposición sino, por el contrario,, la comunidad es la que manda a ejecutar una serie de actividades y el Alcalde las coordina. Muchas veces la comunidad viene con un poquito de brusquedad a reclamar y se tiene que ir, con la verdad dicha, es una formula casi de sinceridad diciendo: "el Alcalde tenia la razón" porque nos logro concertar. Y lo mas importante es que con el Plan de Desarrollo las comunidades desde el punto de vista de la parte rural y de la parte urbana ya bajaron esa guardia grande y expectante que tenían de criticar y ahora se limitan a observar y a buscar la verdad donde esta y vuelvo y repito con esa verdad encontrada por el contrario apagan a quien ha querido hacer un comentario de tergiversación y vuelven hacia la realidad al que estaba equivocado.

- entonces usted ha incorporado la concertacion como parte de su gestion?

- Es que es una herramienta mas eficaz que puede tener cualquier administrador . Cuando un administrador impone seguramente que encuentra oposición. Cuando un administrador concerta la misma oposición que tenia y alguna vez ya concertada la lijó, es decir ya la borro.

- y ha hecho cosas concretas con eso?

- Se han hecho cosas concretas, claro que si. Porque de todas maneras en el aspecto rural donde había alguna desconfianza y que la inversiones no se hacían porque un Alcalde no quería, ya se ha entendido que es porque no se tiene en el presupuesto o no se puede variar de lo que ya esta escrito o la misma constitución no lo permite. Aquí ha habido un paternalismo grande que es el de entregarle a cualquier persona dádivas o alternativas de ejecución simplemente por parentesco político, por entendimiento con el ejecutivo, pero nunca cumpliendo la constitución, nunca con un proyecto.

Ahora las comunidades donde ustedes vayan le entienden que para poder ir donde el Alcalde tiene que venir con un proyecto. Eso si para mi es lo mas satisfactorio que hay porque ya le ahorro tiempo para poder ejecutar.

- y la gente realmente le presenta a usted proyectos?

- Si, la gente me presenta proyectos.
Las peticiones en ese momento están organizadas a nivel de comunidad y a nivel incluso particular cuando alguno viene con pedido particular de inmediato, con un poquito de dialogo, entiende que ha perdido su tiempo.
Porque se sabe y se entiende que la constitución no permite ahora entregas particulares ni proyectos particulares sino que todo es producto de un Plan y producto de un entendimiento comunitario.

entonces en que puntos puede usted resumir los cambios que se han dado dentro de su administracion?

- Bueno, en la parte social es donde yo creo entender un mejor desarrollo de este programa de gobierno. Simple y llanamente puede decirse que San Carlos era un pueblo violento, y pasó a ser violento a ser pacifico, pero porque hay dialogo , porque hay entendimiento.

Las estadísticas no fallan no fallan. Yo creo que si analizamos este periodo de gobierno entendemos que incluso las muertes violentas bajaron ostensiblemente porque aquí habían lastimosamente muertes que daban o tenían su origen desde el punto de vista de la critica y muchas veces criticas no fundamentadas.
En los aspectos físicos lógicamente que este programa de gobierno y esta etapa que llevamos tiene unos puntos muy vitales, pues porque se han desarrollado proyectos concertados. Algunos de muy poco calibre en el valor pero muy concertados con la comunidad como por ejemplo el entendimiento con el desarrollo de la asistencia técnica agropecuaria.

El entendimiento con los educadores, directamente con las plantas físicas que estaban algunas en muy buen estado porque se tenia allí un potencial electoral muy bueno y otras en muy mal estado porque allí no se tenia eso y aquí ahora no estamos valorizando ningún potencial electoral sino por el contrario estamos entendiendo la necesidad de lo mas sagrado que tiene un pueblo que es la juventud y la niñez.

Yo creo que hicimos una labor en el periodo que llevamos de provecho inmenso, que fue haberle dado tranquilidad, comodidad, e higiene a las escuelas en el área urbana y en el área rural.

Si nos faltan unas pocas escuelas en el área rural. Es que el presupuesto propiamente no nos daba. Pero en el camino en el sentido del presupuesto de lo que hay que atender es así:

Primero la salud, segundo la educación y segundo lógicamente el medio ambiente dentro de la misma formula de desarrollo del ser humano.

En todo este proceso usted como ve el papel de la administracion?

- Hay que dividirlo en dos aspectos. Yo diría que el equipo que se tiene debe de concientizarse mas en lo que es el Plan de Desarrollo en si. Hay un empirismo que hay de todas maneras tecnificar. La administración municipal a brindado una serie de aspectos para que se capaciten los funcionarios. hay que ser sinceros. Algunos reciben esa capacitación, otros aducen no tener tiempo y otros de pronto no les interesa por la formula ya de tiempo y de costumbrismo y de querer saber manejar un aspecto administrativo técnico que de pronto da para decir que no necesita mas preparación. Ese aspecto si es preocupante, preocupante porque en la metodología y la tecnificación o la gerencia que tiene que tener un municipio ahora requiere de unos aspectos mas profesionales.

Pero de todas maneras como estamos en un gobierno de cambio si han entendido que la concertación es el proceso de acercamiento a la comunidad es mas importante que la imposición y yo creo que este es un avance que si vale la pena cualificar, calificar y cuantificar.

y con respecto al concejo municipal, como cree que ha sido el proceso en su participacion dentro del plan de desarrollo?

- También tiene etapas porque al principio el mismo concejo no entendía ni quería que el Plan se desarollara. Yo tengo testimonios de Concejales que decían que eso para que.

El proceso fue caminando. Hasta el punto de vista de que comenzamos a interesar por etapas a algunos Concejales, no a todos. Hoy por hoy también me atrevo a decir con toda la franqueza de no equivocarme que el Concejo Municipal entro en el proceso de Plan de Desarrollo, lo esta comprendiendo, lo va a comprender mas cuando lo tenga en sus manos para a probar y con absoluta seguridad estoy diciendo que el Concejo no va a interferir en ninguna de las etapas al Plan de Desarrollo ni mucho menos las ejecuciones que el Plan ha propuesto en las fórmulas priorización que tiene.

usted que le propondria digamos a otros municipios, a las asociaciones de municipios con respecto a esta experiencia?

- Pues yo creo poder hablar, yo les tengo que decir a los demás Alcaldes colegas a, a los Honorables Concejos Municipales de que entiendan que la base es lo mas primordial. El ejecutivo mas grande que tengan en el Municipio no puede imponer ante una comunidad. La comunidad tiene todo un derecho y

un anhelo para entenderlo primero el ejecutivo. Si hay un Plan de DESARROLLO en un Municipio y este Plan no ha sido concertado de alguna manera para que el Plan produzca hacia el futuro debe de volverse hacia la concertación, la imposición se tiene que recoger, la formula dictatorial de un funcionario no opera en el país mucho menos en los mismos Municipios donde hay controversia, en donde lógicamente hay que concertar y no equivocarse en esa concertación sino que hay que darle la razón al que la tiene y la base del desarrollo de un Municipio esta precisamente en la base, ahí buscamos la razón y con la razón trabajamos.

ANEXO 9
DIARIO DE CAMPO
(Registro de Actividades 1993)

DIARIO DE CAMPO

FECHA	ACTIVIDAD	OBJETIVO
Febrero 19 2 P.M	Reunión de profesores Representantes de Núcleo 02,04	Nombrar dos representantes del magisterio ante el comité zonal urbano del Plan de Desarrollo
Febrero 12	Reunión de profesores del Núcleo 02	Nombrar tres representantes del magisterio del núcleo 02 para conformar grupo de los "9"
Febrero 19 2 p.m	Reunión Consejo Municipal	Presentar equipo técnico, Propuesta de Corporación Región
Febrero 25 10 A.M	Reunión de profesores jefes de núcleo, Aníbal y E.T y Corporación Región	Asesorar a profesores para realizar Plan Educativo Municipal para mejorar la calidad de la educación en secundaria
Febrero 27 2 P.M	Reunión Consejo Municipal	Sensibilizar a los concejales sobre la importancia del Plan de Desarrollo
Febrero 11 9 A.M	Visitas a comerciantes del área urbana	Invitar a reunión de comerciantes para presentar Plan de Desarrollo y motivar a la participación
Febrero 10 8 A.M -3 P.M	Visita a empresa comunitaria de Vallejuelo	Informar a la junta administradora que es el Plan de Desarrollo y la propuesta de la Corporación Región
Febrero 23 5:30 P.M	Reunión del Grupo Ecológico	Presentar Plan de Desarrollo y propuesta de Corporación Región

Fecha	Actividad	Objetivo
Febrero 13 7 P.M	Reunión ASOCOMUNAL	Informar Plan de Desarrollo y la importancia
Febrero 2 3 P.M	Reunión con Cornare	Informar Plan de Desarrollo Propuesta de Corporación Región
Febrero 3 7 P.M	Reunión Deportistas	Informar Plan de Desarrollo Propuesta de Corporación Región, Elección representante Comité zonal urbano
Febrero 4 4:30 P.M	Reunión personal Hospital, asiste el médico y dos funcionarios más	Presentar Plan de Desarrollo Propuesta de Corporación Región
Febrero 5	Reunión con profesores urbanos	Presentar Plan de Desarrollo, propuesta de Corporación Región
Febrero 12 8 A.M	Reunión Profesores Núcleo 02 Rural	Sensibilizar sobre Plan de Desarrollo
Febrero 12 10 A.M	Reunión Profesores Núcleo 01 Rural	Sensibilizar sobre Plan de Desarrollo
Febrero 12 2 P.M	Reunión Profesores Núcleo 04	Sensibilizar sobre Plan de Desarrollo
Febrero 18 3 P.M	Reunión Comerciantes Fallida	Sensibilizar sobre Plan de Desarrollo, elegir representante ante comité zonal urbano
Febrero 4 3 P.M	Reunión Comerciantes Fallida	Informar Plan de Desarrollo, elegir representante ante comité zonal urbano
Febrero 2 3 P.M	Reunión con Secretaría de Agricultura	Informar Plan de Desarrollo y Propuesta de Corporación Región

cha	Actividad	Objetivo
Enero 30 4 P.M	Charla con el Padre Olimpo Gil, Párroco de Sn Carlos	Reconocer Programa de La Parroquia y el Municipio
Enero 27 10 A.M	Charla con Edgar Varela de ISA	Determinar que hace
Enero 30 1 P.m	Reunión AIWSIC	Brindar información sobre Plan de Desarrollo
Enero 23	Charla con Gustavo Cardona Secretario Desarrollo de la Comunidad	Qué hace Desarrollo de la Comunidad? Inventario de Organizaciones
Enero 22 9 A.m	Reunión Administración Municipal	Información Plan de Desarrollo
Enero 22 6 P.M	Reunión Área Cultural	Información Plan de Desarrollo
Enero23 3 P.M	Reunión Junta de Deportes	Información Plan de Desarrollo
Enero 28 8 A.M	ReuniónMagisterio Zona Urbana	Información Plan de Desarrollo
Enero 28 3 P.M	Reunión Comerciantes	Información Plan de Desarrollo
Enero 29 8 A.M	Reunión Magisterio Rural	Información Plan de Desarrollo
Enero 28	Reunión Club de Deportes	Elegir representante al comité zonal urbano
Enero 26	Reunió Deportistas Urbanos y Rurales	Sensibilización Plan de Desarrollo
Enero 28	Reunión Profesores Urbanos	Información Plan de Desarrollo

Fecha	Actividad	Objetivo
Febrero 19 10 A.M	Informe a Equipo asesor del Plan de Desarrollo	Presentar avance del Plan de Desarrollo, su Diagnóstico
Febrero 20 1 P.M	Reunión Consejo Municipal	Repetir propuesta planeación participativa. Importancia del plan
Febrero 4	Reunión con Rodrigo Giraldo	"Reconocer" Las actividades de la Oficina de Obras Públicas del Municipio
Febrero 5	Reunión Equipo Técnico	Revisar lo que se lleva hasta ahora
Febrero 19 2 P.M	Reunión Comité Interinstitucional	
Febrero 27	Reunión Consejo Municipal	Sensibilizar y comprometer al Comité en el Plan de Desarrollo
Febrero 18	Reunión Comité Interinstitucional	Sensibilizar y comprometer al Comité en el Plan de Desarrollo
Febrero 11	Reunión Profesores urbanos	Sensibilizar y comprometer al Comité en el Plan de Desarrollo, Elegir representante
Febrero 18 3 P.M	Reunión Comerciantes	Elegir representante al Plan de desarrollo
Marzo 18 2 P.m	Reunión Comité Interinstitucional	Avanzar en el Esclarecimiento de la función del Comité innterinstitucional y en su misión, reconociendo problemas, objetivos, actividades a realizar. Uso de Zoop
Marzo 19 8 A.M -12 P.M	Reunión Estudiantes Sec Pal	Presentar los objetivos del Plan de Desarrollo y Motivar hacia la participación por medio de un representante
Fecha	Actividad	Objetivo

Marzo 10 2 P.M	Reunión Comité Cultural	Informar sobre Plan de Desarrollo y propuesta de la Corporación Región. Elección de representante del Comité Cultural. El Comité zonal urbano para el Plan de Desarrollo
Marzo 15 9 A.M	2do Taller Comité Zonal Urbano	Taller de Identificación de Problemas
Marzo 29	2do taller comité zonal Patio Bonito y la Esperanza	Taller de Identificación de Problemas
Marzo 13	2do taller comité zonal Contento	Taller de Identificación de Problemas
Marzo 6 4 P.M	Reunión ASOCOMUNAL	Informar sobre Propuesta Corporación Región y próximos talleres
Marzo 6 2 P.m	Reunión Junta Acción Comunal B. Zulia	Informar sobre Plan de Desarrollo y la propuesta de Corporación Región
Marzo 6 2 P.M	Reunión Junta de Acción Comunal B la Viejita	Informar sobre Plan de Desarrollo y la propuesta de Corporación Región
Marzo 27	Consejo Municipal	Informar Plan de Desarrollo
Marzo 25	Taller Comité Zonal casco urbano y alrededores cabecera	Identificación de problemas
Marzo 15	Taller Comité Zonal alrededores cabecera	2do taller: Identificación de problemas

Fecha	Actividad	Objetivos
Abril 2	Taller Comité Zonal	2do Taller de Identificación de problemas
Abril 3	Taller Comité zonal	2do Taller identificación de problemas
Abril 5 2 P.M	Taller Comité zonal Sardinita y SantaRita	2do Taller identificación de problemas
Abril 15 3 P.M	Taller Administración Municipal PPI	Hacer un diagnóstico de la situación actual del Municipio
Abril 23	Taller Comité zonal Santa Rita y Sardinita	3er Taller Identificación, priorización de problemas a nivel zonal
Abril 30	Taller Comité zonal Patio Bonito	3er Taller Identificación, priorización de problemas a nivel zonal
Abril 24	Taller comité Zonal Samaná	3er Taller Identificación, priorización de problemas a nivel zonal
Abril 22	Taller CascoUrbano	3er Taller Identificación, priorización de problemas a nivel zonal
Abril 26	Taller Chocó	3er Taller Identificación, priorización de problemas a nivel zonal
Abril 17	Taller Comité Zonal la Esperanza	3er Taller: Identificación, priorización de problemas a nivel zonal
Abril 19	Taller Comité zona vallejuelo	3er taller: Identificación, priorización

Fecha	Actividad	Objetivo
21 de Mayo	Instalación Mesa de Concertación	
28 de Mayo 8 A.M	Reunión Administración	Definir participación en el Plan de Desarrollo
Mayo 3	Taller Comité zonal el Contento	3er Taller Identificación y priorización de problemas
Junio 17 2 P.M	Reunión Comité Interinstitucional	Informar sobre instalación mesas de concertación y la vinculación del comité al proceso de Plan de Desarrollo
Junio 11 9 A.M-12 P.M	Instalación Mesas deConcertación	Arrancar en el Proceso de concertación. Definir criterios de priorización de problemas
Junio 12 9 A.M -2 P.M	Instalación Mesas de Concertación No asisten Instituciones	Arrancar en el Proceso de concertación. Definir criterios de priorización de problemas
Junio 18 3 P.M	Reunión Comunidad Alrededores Palmichel, Chocó, Vallejuelo, Puerto Rico	Asistir y "vigilar"reunión con funcionarios "políticos" de obras públicas departamentales, para frenar demagogia que entorpezca el Plan de Desarrollo.
Junio 24 2 P.M	Reunión Comité Interinstitucional Extraordinaria	Informe sobre "Matriz resumen de actividades de instituciones. Hacer llamado a que todos participen en el Plan de Desarrollo y las mesas de Concertación
Junio 22 2 P.M	Reunión Equipo Técnico	Cuadrar orden del día para la reunión del Comité Interinstitucional
Junio 3 2 P.M	Reunión Comité Interinstitucional	Información avance del Plan de Desarrollo
Junio 26	Mesa de Concertación	Iniciar formulación Plan

		de Desarrollo Concertado
Fecha	Actividad	Objetivo
Julio 1 9 Am	Reunión Equipo técnico Temático	Avance sobre Mesas de Concertación. Brindar últimos topes para reunión del 2 de Julio
Julio 9 9 A.M	1a Mesa de Concertación social y Económica	Definir criterios de Priorización, exponer resultados de áreas de Diagnóstico
Julio 3 2 P.M	1a Mesa de Concertación Infraestructura y	Definir criterios de priorización, exponer resultados área de Diagnóstico
Julio 10 9 A.M	2a Mesa de Concertación básico	Formular Propuestas de Desarrollo a la problemática por área
Julio 10 9 A.M	2a Mesa de Concertación Infraestructura	Formular Propuestas de Desarrollo a la problemática por área
Julio 17 9 A.M	2a Mesa de Concertación Económica	Formular Propuestas de Desarrollo a la problemática por área
Julio 17 2 P.M	2a Mesa de Concertación Social.	Formular Propuestas de Desarrollo a la problemática por área

Fecha	Actividad	Objetivo
Agosto 5	Taller Comité Zonal La Esperanza	Taller Formulación y Elaboración de Proyectos
Agosto 6	Taller Comité Zonal Vallejuelo	Taller Formulación y Elaboración de Proyectos
Agosto 9	Taller Comité Zonal Chocó	Taller Formulación y Elaboración de Proyectos
Agosto 12	Taller Comité Zonal Patio Bonito	Taller Formulación y Elaboración de Proyectos
Agosto 13	Taller Comité Zonal Alrededores cabecera	Taller Formulación y Elaboración deProyectos
Agosto 14	Taller Comité Zonal Casco Urbano	Taller Formulación y Elaboración deProyectos
Agosto 16 3 P.M	Taller Comité Zonal El Contento	Taller Formulación y Elaboración deProyectos
Agosto 20	Taller Comité ZonalSanta Rita y Sardinita	Taller Formulación y Elaboración deProyectos
Agosto 21	Taller Comité Zonal Samaná	Taller Formulación y Elaboración deProyectos
Agosto 23	Taller Comité Zonal El Contento	Taller Formulación y Elaboración deProyectos
Agosto 28	Instalación Consejo Municipal de Planeación	

10. Cartilla
"Tejiendo la Red"
El futuro de San Carlos se hace con todos.

Realización: Alcaldía Municipal
Producción: Corporación Región