

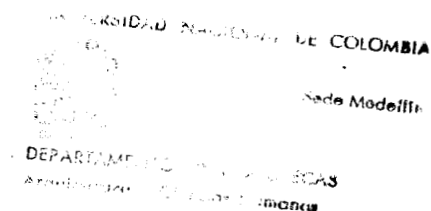
F
811

CEHAP

19o. TALLER LATINOAMERICANO

"Gestión de los Gobiernos locales: Fortalecimiento Institucional y Participación"

Medellin, Agosto 14, Septiembre 11 de 1994



Modulo 3:

PERCEPCION DEL PROCESO PLANIFICADOR

Luis Fernando Arbeláez S.

Pedro Pablo Peláez B.

UN

Universidad Nacional de Colombia

OEA

Organización de Estados Americanos

ICETEX

Instituto colombiano de Crédito Educativo y
Estudios en el Exterior

HACIA UNA METODOLOGIA DEL PROCESO PLANIFICADOR

INDICE

- 1. INTRODUCCION**
- 2. MARCO TEORICO**
- 3. CRITERIOS FUNDAMENTALES**
 - 3.1. TERRITORIO, COMUNIDAD Y POLITICA:
BASE DEL PROCESO PLANIFICADOR**
 - 3.2. LOS ELEMENTOS Y SU INTERACCION**
 - 3.2.1. El Territorio
 - 3.2.2. La Comunidad
 - 3.2.3. La Política
 - 3.3. UN DESARROLLO INTEGRAL**
- 4. ETAPAS DEL PROCESO PLANIFICADOR**
 - 4.1. ANALISIS**
 - 4.1.1. El Territorio
 - 4.1.2. La Comunidad
 - 4.1.3. La Política
 - 4.2. DIAGNOSTICO**
 - 4.3. LAS PROPUESTAS**
 - 4.4. LA IMPLEMENTACION**
 - 4.5. LA EVALUACION**

1. INTRODUCCION

El proceso de Modernización del Estado planteado desde la década de los años 80s. ha producido desde un nivel internacional hasta un nivel local, una serie de cambios en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales; que han requerido una nueva forma de ver el desarrollo en nuestros países y un ajuste a nivel institucional de nuestras administraciones, todo lo cual aún continúa y continuará consolidándose.

Como un punto específico en este contexto, se otorga una mayor responsabilidad a lo local, a lo municipal, en la planeación de su devenir. Algo a lo cual no se estaba acostumbrado, cuando por muchos años se destacó la visión paternalista del Estado que desde un nivel central intentaba responder a todos los niveles, sin un conocimiento claro de los problemas afrontados por cada localidad.

Es entonces en este replanteamiento del desarrollo, involucrando conceptos como descentralización, desregulación, privatización, participación y autogestión, que se requiere la consolidación de metodologías apropiadas que respondan a este nuevo contexto y que establezcan un verdadero proceso planificador para la comunidad.

En este sentido, pretendemos aportar algunas de nuestras herramientas elaboradas a través del tiempo, tanto a partir de procesos conceptuales, como prácticos. Estas nos han llevado a pensar en una metodología para el proceso planificador, desde un nivel micro que responda a proyectos específicos, hasta un nivel macro que involucre la formulación de planes de desarrollo.

Esta metodología debe ser entendida como un proceso flexible, en la medida en que debe adaptarse a las circunstancias particulares del objeto de trabajo, el cual obviamente responderá a características culturales, económicas, políticas y sociales de diversa índole. También se debe entender como una metodología en proceso de formación sin que se llegue a pensar en un final, puesto que el proceso de cambio en nuestro contexto es permanente.

Con este determinante, presentamos la metodología bajo dos objetivos principales, el primero es el de aportar la experiencia obtenida hasta el momento y el segundo, el de continuar la consolidación de la misma, con los aportes que ustedes le puedan hacer en todo sentido.

Para su desarrollo, inicialmente se expondrán algunas bases conceptuales indispensables para entender la metodología propuesta. Posteriormente se presentará y desarrollará la metodología con la participación constante de los asistentes y finalmente se abrirá un espacio para debatir las inquietudes y los aportes que se presenten.

2. MARCO TEORICO

En teoría se plantea como objetivo principal para todo proceso planificador, el permitir a la comunidad involucrada alcanzar un nivel más alto en la calidad de vida. Sin embargo las respuestas que se generan ante este objetivo van encaminadas muchas veces y de forma sesgada hacia el crecimiento en términos netamente económicos.

A partir de este objetivo se habla entonces de mejorar el ingreso económico, de crear más fuentes de trabajo, de reactivar la actividad industrial, de educar a la población para que tenga más oportunidades de empleo, es decir en términos generales de lograr que nuestro desarrollo económico sea capaz de sostenerse en la política económica mundial. Peligrosamente se desconoce entonces, que la característica fundamental del ser humano es la de ser ese ser integral, indivisible, y se intenta responder a él por partes, unas más importantes que otras, según criterios económicos y que atentan permanentemente contra su identidad.

No se pretende buscar las causas que han llevado a través del tiempo a perder la visión del hombre como ese sujeto creador, pensante, integral, que utilizaba su medio biofísico para subsistir, en una relación de equilibrio constante.

Se entiende que con la puesta en marcha de la Industrialización, unido a otra serie de aspectos, esta relación de equilibrio se rompe; el hombre se convierte en ese ser programado para producir y es su razón, su lógica, la herramienta con la cual va a dominar el medio, convertido entonces en el elemento a explotar en función de una economía que se imponía rápidamente.

Los cambios se manifiestan a todos los niveles influyendo lógicamente en la estructuración de los asentamientos, con manifestaciones críticas como la segregación espacial, el nacimiento de los suburbios, la descoordinada ruptura de las estructuras urbanas, etc.

Como se mencionó anteriormente, no se pretende establecer las causas de ese dominio inconsciente del hombre sobre su medio, a través de la técnica y en busca de una optimización económica. Preocupa por el contrario los aspectos negativos que se han generado, con la separación desarrollo económico - desarrollo humano.

La Planeación en el nuevo contexto, debe intentar romper con ese sesgo económico y conceptualizar el desarrollo humano integral como el real mejoramiento de las condiciones de vida.

Es un reto complejo que nos planteamos, al intentar participar en la creación de una nueva visión del hombre, que responda a la misión fundamental de alcanzar los principios de Igualdad, Libertad y Solidaridad para la comunidad que interviene en el proceso.

Es intentar superar el nivel de Subsistencia en el cual se encuentran estancadas muchas comunidades, más allá del simple hecho de estar y sobrevivir, de responder a sus necesidades básicas insatisfechas en términos de seguridad, alimentación, techo, salud y servicios públicos; porque el hombre no sólo tiene necesidades fisiológicas.

Es obvio que se debe responder a estas necesidades básicas de la comunidad, sin embargo no se puede olvidar en ningún momento, que el ser humano plantea otras necesidades a las cuales se debe responder simultáneamente. Junto a sus necesidades fisiológicas están las necesidades psico-sociales del hombre, y solamente

respondiendo a ellas adecuadamente éste podrá alcanzar su nivel de Existencia, que lo ubique como ese ser que se interrelaciona con un territorio y con una sociedad, hallando en esta interrelación su verdadera identidad.

Pero el proceso no debe terminar allí, se pretende entonces llegar al nivel de Realización, donde además de Estar y de Ser, el hombre este capacitado para Crear, en una relación socio-económica equilibrada, que le posibilite proponer y plantearse nuevas oportunidades en su desarrollo humano fundamentadas en un nuevo proceso educativo, que superando el nivel de información le facilite las herramientas necesarias para conocerse a sí mismo.

El alcanzar este nivel de realización del hombre, debe llegar a ser el objetivo fundamental de todo proceso planificador y es este nuevo concepto de desarrollo el que nos exige una nueva visión del problema en nuestro papel de planificadores, directos o indirectos, del futuro de nuestras comunidades. Planteando soluciones verdaderamente integrales en pro del bienestar humano.

Entendemos que el reto es complejo y obviamente no se pretende llegar a verdades absolutas, pero si se desea aportar en la estructuración de este nuevo proceso planificador donde el hombre se encuentre en el lugar central que merece, creando conciencia de que la planeación más allá de ser la herramienta que estructura el aspecto físico de los asentamientos, o que plantea óptimas posibilidades económicas, es una herramienta de apoyo para plantear soluciones a los problemas de la sociedad.

3. CRITERIOS FUNDAMENTALES

3.1. TERRITORIO, COMUNIDAD Y POLITICA: BASE DEL PROCESO PLANIFICADOR

En todo asentamiento en el cual el hombre se relaciona con su medio, intervienen tres elementos fundamentales:

En primer lugar está el espacio sobre el cual el hombre ejerce su acción, bien sea de adaptación o de transformación, a ese primer elemento lo llamamos territorio, entendido como el medio biofísico, natural o intervenido, sobre el cual se sustenta el desarrollo de la comunidad.

En lugar central está obviamente el hombre quien como grupo social que llamaremos comunidad, es el que va a hacer uso de ese territorio, adaptándose a él de acuerdo con su cultura, sus posibilidades y limitaciones.

En tercer lugar y sin pensar en un orden estricto, están las pautas que esa misma comunidad de acuerdo con su cultura, crea para intervenir el territorio en el cual se asienta, a estas últimas las llamaremos políticas.

Así como estos tres elementos son determinantes para hablar de cualquier asentamiento, igualmente éstos son fundamentales para planear el desarrollo de dicha comunidad.

Estos tres elementos se involucran en un proceso claro, lógico y muy obvio; pero que sin embargo se olvida cuando se pretende intervenir en el campo de la Planeación, perdiéndose la importancia de esta interacción.

Podemos ilustrar esta concepción, que va de acuerdo con la lógica natural, mediante dos ejemplos que de alguna manera son comunes a todos nosotros.

- En el mismo establecimiento de una relación de pareja, instintivamente se busca en primer lugar un territorio (casa), sobre el cual se van a establecer unos parámetros de interacción (políticas), que van a permitir el desarrollo de la familia (comunidad).

- Por otro lado y sin caer en determinismos religiosos de ningún tipo, traemos un ejemplo que ilustra la Biblia, escrita cuando nadie había establecido formalmente un proceso planificador. Mirando el libro Génesis, donde se narra la creación del mundo, se pueden encontrar fácilmente los tres criterios básicos enunciados anteriormente y que obedecen a un proceso conocido por todos, creamos o no en ello:

Veamos el territorio:

En los cuatro primeros días de la creación se conforma el territorio, aparecen inicialmente el cielo y la tierra, originándose un espacio, el espacio temporal; posteriormente con la separación de las aguas se da lugar al firmamento y se empieza a dar forma al mundo; más tarde con la separación de las aguas y la tierra brotan las plantas y los árboles para que finalmente al aparecer el sol y la luna se cree el clima. Habiéndose creado el territorio se crean entonces los animales, que establecen un equilibrio biológico.

Luego del Territorio, aparece el hombre con la posibilidad de procrearse y desarrollarse, generando la comunidad.

Ya existiendo el territorio y la comunidad, se hace necesario marcar unas pautas (políticas), que permitirían la interacción de éstos: "Procread y multiplicaos, y henchid la tierra; sojuzgadla

y dominad en los peces del mar, y en las aves del cielo y en todo animal que bulle sobre la tierra".

Estos ejemplos, como muchos otros que podríamos encontrar, son obviamente procesos planificadores, aunque no hayan sido concebidos bajo esta visión; pues buscan el desarrollo de la comunidad intentando establecer un equilibrio entre los elementos que interactúan.

En esta interrelación que se genera es clara, exista equilibrio o no, la influencia permanente que cada uno de los elementos ejerce sobre los demás.

3.2. LOS ELEMENTOS Y SU INTERACCION

3.2.1. El Territorio.

Se entiende como el lugar en el cual se desarrolla un asentamiento. Este interactúa con la comunidad al generar pautas de comportamiento específicas de acuerdo con sus características.

Por ejemplo, fácilmente el clima puede influenciar el comportamiento de la comunidad, como lo muestran estudios que analizan la influencia de éste en la forma de ser abierta y descomplicada de los habitantes de la costa, al contrario de la introversión que se observa en los habitantes de tierras frías.

Igualmente se ha planteado la influencia de los hábitos alimenticios generados por las posibilidades que brinda el suelo, sobre el comportamiento humano.

A esta influencia del territorio sobre los habitantes de una región se le denomina Telurismo, generando unas costumbres y características específicas, es decir una cultura de acuerdo al territorio; entendiendo la cultura como el conjunto de valores y normas que rigen la conducta de los individuos.

De igual manera el Territorio influye sobre las políticas que se crean, en el sentido que éstas deben responder a las características propias del territorio. Las políticas deben nacer de un entendimiento claro con el territorio si se busca el establecimiento de ese equilibrio.

3.2.2. La Comunidad.

La comunidad interactúa con el territorio al intervenirlo, a través de toda una formación cultural generada a partir de su proceso como grupo social. El hombre interviene su territorio, generando transformaciones sobre el sistema biofísico que afectan de manera positiva o negativa el medio ambiente.

La comunidad también interactúa con las políticas, como ya se mencionó, porque es ésta la que las genera a partir de la forma como desee manejar su territorio.

3.2.3. Las Políticas.

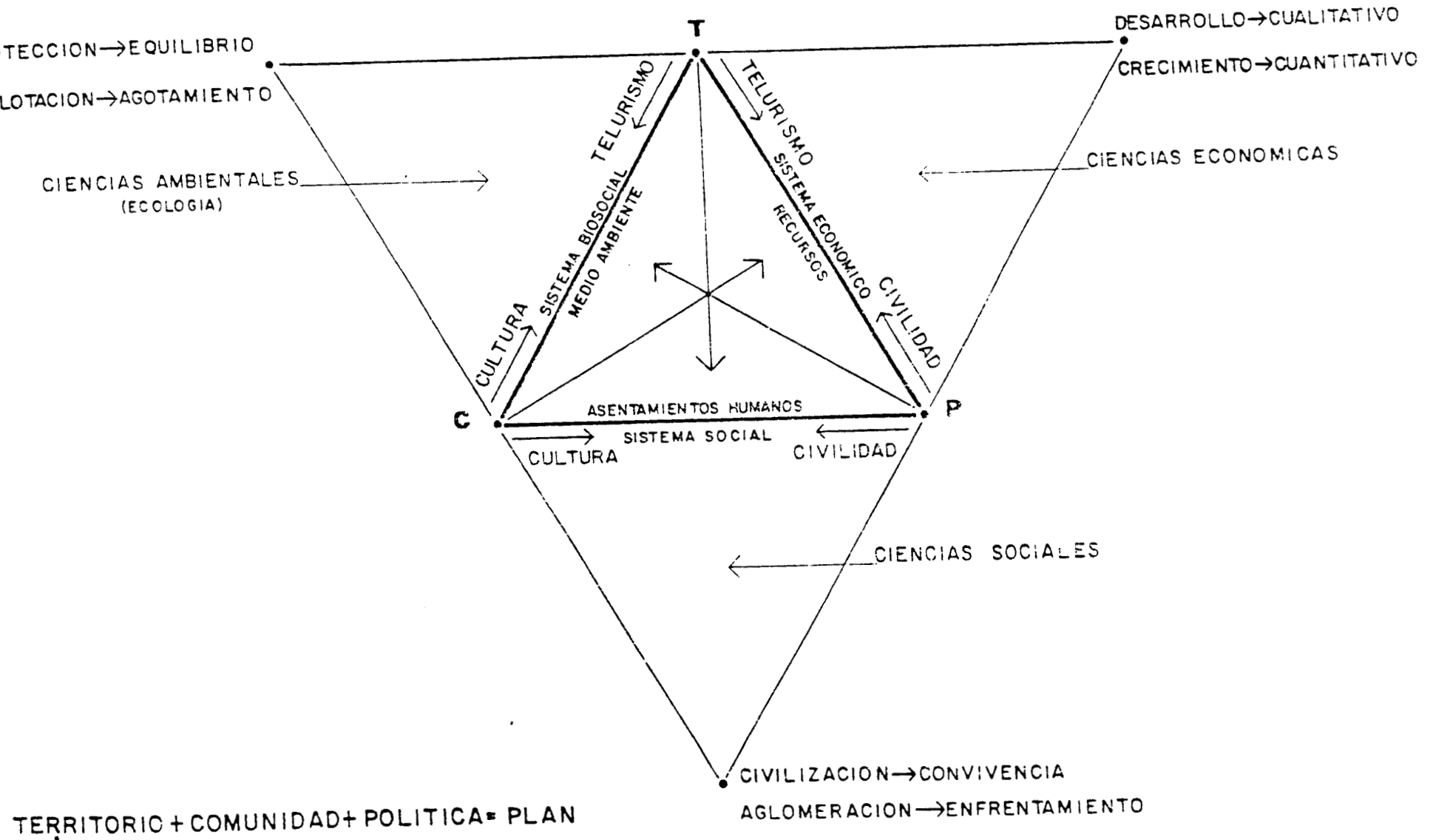
Las políticas interactúan con el territorio dando origen, en nuestra sociedad, al sistema económico, que busca el uso adecuado de los recursos generados por ese territorio.

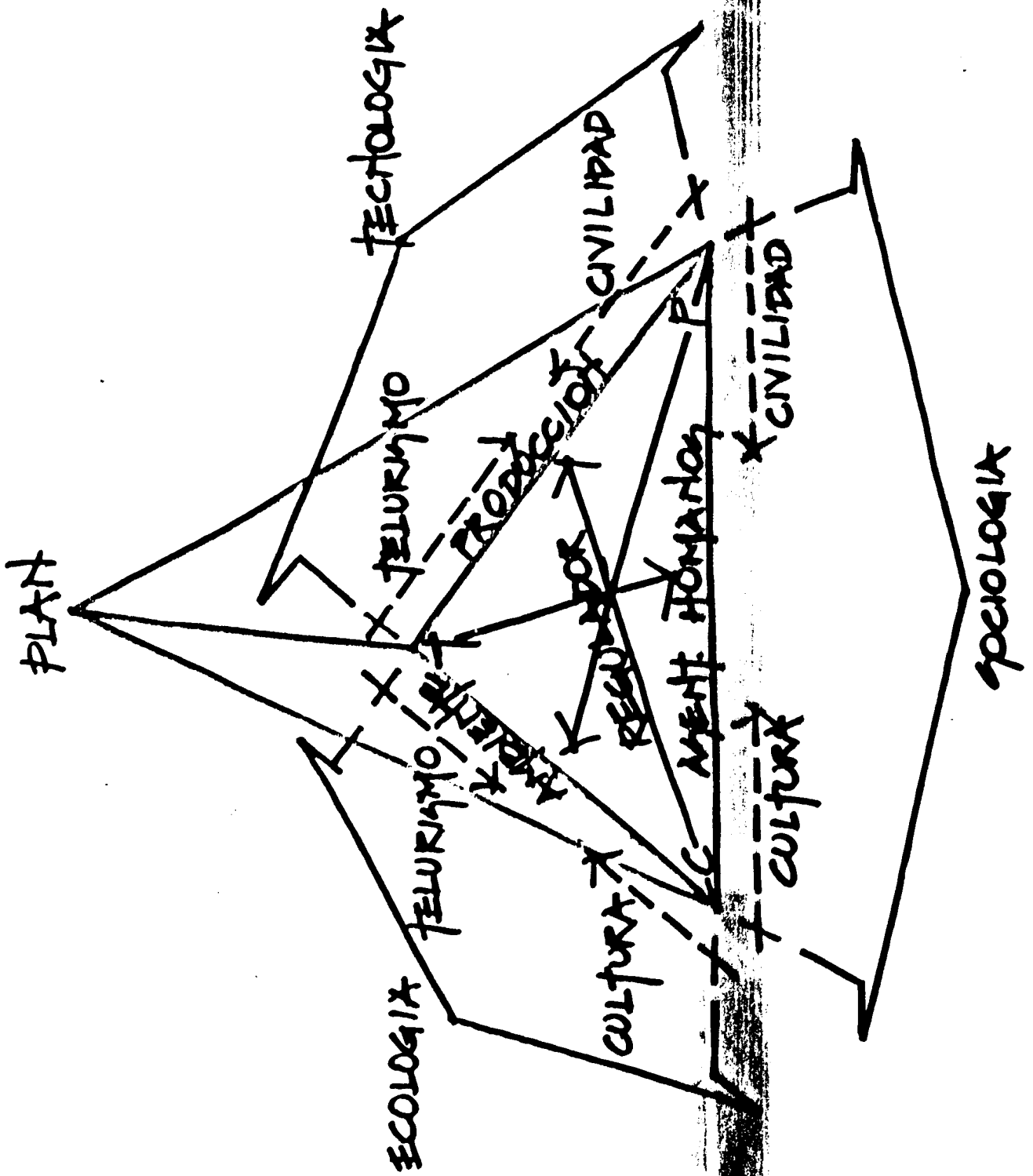
Las políticas igualmente, interactúan con la comunidad a través de la civilidad, es decir a partir de esa manera de construir Estado a partir del ciudadano; las políticas en éste caso además de ser generadas por la comunidad están determinadas para regirla, estableciéndose un sistema social que determina el comportamiento de los asentamientos humanos.

3.3. UN DESARROLLO INTEGRAL

Esta relación de los tres elementos, que nace como ya lo vimos de la lógica natural del hombre y cuya búsqueda del equilibrio ha planteado preocupaciones, genera entonces unos campos específicos que intentan analizar las relaciones creadas a partir de este triángulo. El proceso planificador, como es visto en la actualidad, ha dejado de ser preocupación de unos pocos

LA ESTRUCTURA METODOLOGICA





involucrando distintas disciplinas que propenden por una respuesta integral.

Es así como las ciencias sociales a través del estudio de la relación entre la comunidad y las políticas, intentan buscar soluciones al problema del enfrentamiento social, que ha generado la aglomeración; propendiendo en cambio por un nivel de convivencia que parta de la civilización de la comunidad, entendido este concepto en términos de una relación social equilibrada.

Igualmente aparecen las ciencias ambientales (Ecología), que intentan a través del análisis de la relación entre el territorio y la comunidad, buscar el equilibrio entre la explotación y protección de los recursos que posee el territorio, tanto naturales como transformados.

Por otro lado las ciencias económicas deben buscar a través del estudio de la relación territorio - políticas, propender por superar el nivel de crecimiento, que involucra tan sólo términos cuantitativos o económicos; para alcanzar el nivel de desarrollo pensado en términos cualitativos.

4. ETAPAS DEL PROCESO PLANIFICADOR

El proceso planificador debe partir de la comprensión real del problema, su correcta conceptualización es el punto de partida del proceso y en ella se fundamenta todo el trabajo.

4.1. ANALISIS

El ejercicio comienza entonces con la comprensión del todo a través de cada uno de sus componentes y obviamente las variables que se analizarán serán delimitadas por el planteamiento del problema y por sus objetivos que serán específicos para cada asentamiento o comunidad que se piense intervenir, entendiéndose por ejemplo que las variables involucradas en el análisis para un Plan Integral de Desarrollo, no serán las mismas que las analizadas para la preservación de una zona de alto valor ambiental.

Conscientes entonces de la singularidad que posee cada trabajo realizado en el campo de la Planeación, se intentará presentar las variables más importantes que intervienen en cualquier proceso, planteando posibilidades de análisis para las mismas e intentando estructurarlas a manera de un texto guía que pueda ser utilizado de acuerdo con las necesidades específicas de cada problema.

4.1.1. El Territorio.

Se deberán tener en cuenta las variables que permitan conocer las características físicas del área sobre la cual se va a intervenir, éstas se agruparán de acuerdo a las diferentes disciplinas que intervengan en su estudio, en planos temáticos que faciliten el análisis.

Intervienen en el territorio aspectos como:

- La Geomorfología: El estudio de las características, origen y desarrollo de las formas de la tierra.

- * La Geología y el suelo.

- * La Fisiografía: la geografía concerniente con las características naturales de la superficie de la tierra.

- * La Topografía: el arte de describir en mapas y cartas las características físicas de un área.

- * Las Pendientes.

- * El Clima: que involucra indicadores como temperatura, humedad, vientos, asoleamiento, pluviometría y altitud.

- El recurso agua:

- * La Hidrología.

- * Las relaciones visuales.

- * La Flora y la Fauna.

- * Los Recursos Naturales.

5.2.2. La Comunidad:

El estudio de la comunidad debe estar basado en su participación activa, de esto depende que la información corresponda a la realidad y que las propuestas que se hagan sean las adecuadas para ella misma.

En el análisis de la comunidad intervienen múltiples factores: así, la información que se tenga sobre su evolución histórica, permitirá analizar las tendencias que se deben evaluar, para transformar o acentuar según lo plantee el estudio.

La variable económica por su parte, permite entender por ejemplo la forma como la comunidad interviene en su territorio y lo modifica.

Otra variable es la Demografía, que estudia el crecimiento de la población, la distribución por edades (pirámide de edades), y la distribución de la población en el área. Lo cual es importante para determinar por ejemplo la expansión urbana, la localización

de la infraestructura y el equipamiento, lo mismo que las prioridades en el tiempo y la destinación de recursos.

Las proyecciones de población pueden determinar las necesidades de suelo urbano en un cierto período de tiempo.

Otro aspecto que permite analizar la comunidad es el conocimiento de los servicios comunitarios establecidos en el territorio y que determinan de cierta forma la calidad de vida de la población.

Los aspectos más sobresalientes a analizar serían:

- Los patrones: La morfología urbana y el área rural.
 - La Vivienda.
 - Las densidades, índices y alturas.
 - El Espacio público.
- La infraestructura, los servicios públicos:
 - El acueducto.
 - El Alcantarillado.
 - El Drenaje.
 - La Energía.
 - El Gas.
 - Las Basuras.
- Las Vías, El transporte: Los estacionamientos.
- Los servicios comunitarios:
 - La Educación.
 - La salud.
 - La recreación.
 - Las comunicaciones.
 - La seguridad.
 - El culto religioso.
 - La distribución y el consumo.
- El empleo.
- Los costos del suelo. Los terrenos municipales.
- Las organizaciones comunitarias. Los colectivos.

4.1.3. La Política:

Referida esencialmente a la expresión de gobierno, las leyes, reglas y regulaciones, que intervienen en un territorio y en su comunidad.

Se podrán tener en cuenta algunas variables como son por ejemplo:

- Los derechos y los deberes del ciudadano.
- Las normas y reglamentaciones por las cuales se rige la comunidad.
- El conocimiento de los aspectos administrativos, de los cuales depende el desarrollo óptimo de las propuestas.

4.2. EL DIAGNOSTICO

Siguiendo la metodología propuesta, el diagnóstico se debe realizar en los tres aspectos analizados, el territorio, la comunidad y la política.

El diagnóstico debe dar cuenta de la realidad, según los objetivos buscados, y a partir de ella entender las potencialidades y limitaciones de una comunidad, para determinar la óptima vocación del suelo.

El diagnóstico debe permitir entonces, conocer cuales son los principales obstáculos que se deben superar, para lograr los objetivos buscados, de acuerdo a la escala del trabajo.

4.3. LAS PROPUESTAS

Estas deben dirigirse a lograr los objetivos buscados, que mediante estrategias claras permitan superar los obstáculos presentes.

Estas propuestas deben ir de acuerdo a las oportunidades externas y las fortalezas internas, arrojadas por el diagnóstico, intentando disminuir al mismo tiempo, las debilidades internas y las amenazas externas, que interfieren tanto en el desarrollo de la comunidad, como en el del territorio y en las políticas.

4.4. LA IMPLEMENTACION

Se debe entender que gran parte de la implementación de las propuestas formuladas está garantizada, si desde el comienzo del análisis se involucra a la comunidad, mediante una participación activa. Tanto la comunidad como la Administración, deben ser concientes de la importancia de las propuestas, como respuesta a los problemas encontrados.

Igualmente la eficacia de las propuestas está delimitada por la formulación de objetivos iniciales, que deben ser medibles y con posibilidades reales de desarrollo.

4.5. LA EVALUACION

Corresponde a la etapa de seguimiento y ajuste de las propuestas, mediante una evaluación efectiva de la información, con una retroalimentación oportuna y adecuada. Para ello se debe tener en cuenta:

- El control e los objetivos.
- La verificación de indicadores de cumplimiento de las acciones, para el logro de los objetivos.
- La determinación de las dificultades de gestión.

Lo anterior se materializa en un reajuste de acciones y de objetivos, y aún de mecanismos de gestión, tanto por parte de la comunidad, como de las instituciones involucradas.