

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

PROGRAMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
TERRITORIAL

ABDÓN ALEJANDRO POVEDA GÓMEZ



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Director

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

Subdirector académico

CARLOS ROBERTO CUBIDES OLARTE

Decano de pregrado

JAIME ANTONIO QUICENO GUERRERO

Coordinador Nacional de A.P.T

JOSE PLACIDO SILVA RUIZ

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ABDÓN ALEJANDRO POVEDA GÓMEZ

Bogotá D.C., Noviembre de 2008

Contenido

DE LOS NUCLEOS TEMÁTICOS Y PROBLEMÁTICOS

1.INTRODUCCIÓN	13
2. OBJETIVOS	13
2.1. Objetivo General.....	13
2.2. Objetivos específicos.....	14
3. IDEAS CLAVES	15
4. MAPA CONCEPTUAL	15
5. PRESENTACIÓN DE CASO	16
UNIDAD UNO.....	17
PLANIFICACIÓN, ESTADO TERRITORIO Y DESARROLLO.....	17
1. Introducción.....	17
2. Objetivo.....	17
3. Ideas claves.	18
4. Mapa conceptual.	18
5. Cuestiones para reflexionar.	19
6. Desarrollo de contenidos.....	20
6.1. Razón y sentido de la Planificación y la gestión del desarrollo.....	20
6.2. Estado y desarrollo: el ámbito territorial.....	25
6.3. El carácter de lo territorial. el municipio	29
6.4. El Municipio como Organización.....	30
6.5. El Municipio, un complejo multidimensional.....	33

6.6.	La modernización: espacio político de gestión local.....	34
6.7.	El carácter de la Descentralización.	36
7.	Actividades de aprendizaje.....	46
8.	Actividades de autoevaluación.	47
9.	Síntesis.....	47
10.	Bibliografía.....	48
UNIDAD 2	49
MARCO CONCEPTUAL DE LA PLANIFICACIÓN.	49
1.	Introducción.....	49
2.	Objetivo de la Unidad.....	49
3.	Ideas claves.	50
4.	Mapa conceptual.	50
5.	Para reflexionar.....	51
6.	Desarrollo de contenidos.....	52
6.1.	Planificación y Gestión.	52
6.2.	Elementos de la planificación del desarrollo.....	55
6.3.	La Planificación a escala nacional.	57
6.4.	Planificación en el orden territorial.....	60
6.5.	El Marco General: Lo Territorial.....	64
6.6.	Criterio Regional.....	66
7.	Actividades de aprendizaje.....	67
8.	Actividades de autoevaluación	67
9.	Síntesis.....	68

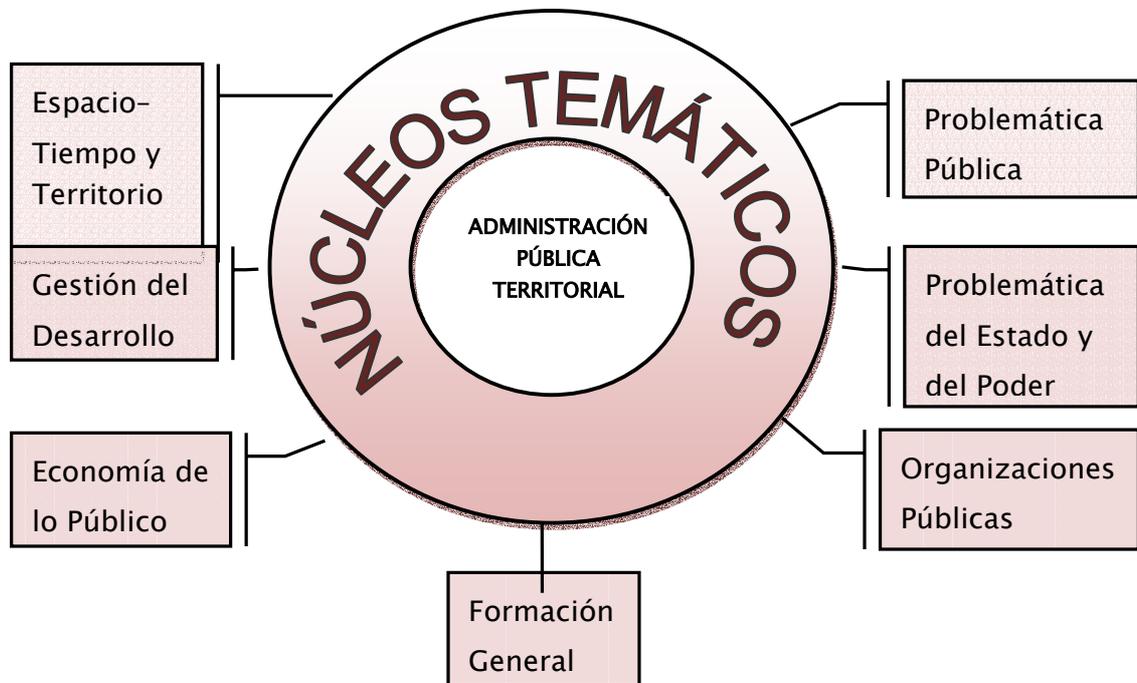
10. Bibliografía.....	69
UNIDAD 3	70
ELEMENTOS METODOLÓGICOS DE LA PLANIFICACIÓN	70
1. Introducción.....	70
2. Objetivo.	70
3. Ideas claves.	71
4. Mapa conceptual.	72
5. Reflexión.....	72
6. Desarrollo de contenidos.....	74
6.1. ¿Qué es planificar?.....	74
6.2. El Plan de Desarrollo: una propuesta social.	78
6.2.1. Población y derechos.	80
6.2.2 Negociación	80
6.2.3. Concertación	81
6.2.4 Ordenamiento de acciones y de recursos.	81
6.3. Las instancias del plan.	82
6.4. La configuración del Plan.	85
6.4.1. La visión de lo complejo: El análisis dimensional.....	85
6.4.1.1. Dimensión Social	85
6.4.1.2. Dimensión Económica	86
6.4.1.3. Dimensión Política	81
6.4.1.4. Dimensión Institucional-Administrativa.....	81
6.4.1.5. Dimensión ambiental	87

6.4.1.6. Interrelaciones.	87
6.4.2. Reconocer la realidad. El diagnóstico y la visión del actual-futuro.....	88
6.4.3. Participación: ¿formulismo o base fundamental del Plan?.....	93
6.4.4. Auto - referenciación social del territorio.	94
6.5. Fases del proceso	97
6.5.1. Construcción del Espacio Político del Plan.....	97
6.5.1.1 Concertación y Coordinación Social	97
6.5.1.2 Concertación y Coordinación Económica.	98
6.5.1.3 Concertación y Coordinación Institucional.....	98
6.5.1.4 Concertación y Coordinación Territorial.	98
6.5.2. Formulación y articulación del PDM y el POT	98
6.5.2.1. Definición del Plan	98
6.5.2.2. Apropiación del POT y del Plan de Desarrollo.....	99
6.5.2.3. Áreas de interés.....	99
6.6. Definiciones de políticas específicas en relación con la estrategia 101	
7. Actividades de aprendizaje.....	102
8. Actividades de autoevaluación.	103
9. Síntesis.....	104
10. Bibliografía.....	105
UNIDAD 4	101
ORDENAMIENTO Y ESTRATEGIA TERRITORIAL DE DESARROLLO	106
1. Introducción.....	106
2. Objetivo.	106

3. Ideas	
Claves.....	101
4. Mapa conceptual.....	108
5. Presentación de caso.....	109
6. Desarrollo de contenidos.....	120
6.1. Razón de ser y sentido del proceso de ordenamiento.....	120
6.2. El carácter del ordenamiento.....	122
6.3. Conformación del Sistema Ambiental Municipal.....	130
6.3.1. ¿Cual es el marco de acción?.....	132
6.3.2. Un instrumento para desarrollar la gestión ambiental.....	133
6.3.3. El esquema (Lineamientos generales).....	135
7. Actividades de aprendizaje.....	138
8. Actividades de autoevaluación.....	138
9. Síntesis.....	139
10. Bibliografía.....	140
UNIDAD 5	141
INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN	136
1. Introducción.....	141
2. Objetivo.....	141
3. Ideas claves.....	141
4. Mapa conceptual.....	142
5. Reflexión.....	142
6. Desarrollo de contenidos.....	144

6.1. La Financiación del Desarrollo.....	144
6.2. La Focalización del Gasto Social.....	147
6.3. Instrumentos del Plan.....	149
6.3.1. Plan de Acción Inmediata.....	149
6.3.2. El presupuesto.....	149
6.3.3. Los Proyectos.....	149
6.3.4. Los Planes de Inversión.....	150
6.3.5. La Plusvalía y la tributación.....	150
6.3.6. Control Social.....	150
7. Actividades de aprendizaje.....	151
8. Actividades de autoevaluación.....	151
9. Síntesis.....	152
10. Bibliografía.....	152
BIBLIOGRAFÍA OBLIGATORIA.....	153
BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA.....	153
DOCUMENTOS.....	154
TALLER DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO.....	155

DE LOS NUCLEOS TEMÁTICOS Y PROBLEMÁTICOS



El plan de estudios del Programa de Administración Pública Territorial, modalidad a distancia, se encuentra estructurado en siete núcleos temáticos. Éstos, a su vez, se constituyen en los contenidos nucleares del plan de formación que, en la exposición didáctica del conocimiento, se acompañan de contenidos complementarios específicos.

Cada uno de los siete núcleos temáticos que componen el programa tiene una valoración relativa en número de créditos y, en consecuencia, varía también en el número de asignaturas que lo conjugan. El primer momento en cualquier proceso de formación ha de establecer las particularidades del programa, de ahí que sea necesario dar a conocer los núcleos temáticos con su respectiva valoración en número de créditos: Problemática pública, once (11) créditos; Problemática del estado y del poder, 23 créditos; Organizaciones públicas, 24 créditos; Espacio-tiempo y territorio, 22 créditos; Gestión del desarrollo, 16 créditos; Economía de lo público, 18 créditos; y Formación general, 21 créditos.

De igual manera, se debe reconocer que el plan de estudios se cimienta en el principio de la problematización. En otras palabras, la formación en Administración Pública Territorial parte del hecho de que la disciplina se encuentra en constante cambio teórico y práctico; lo cual genera, a su vez,

problemas multifacéticos que implican la formación de profesionales con capacidad de comprender, explicar y resolver los distintos textos y contextos que conforman la administración pública.

▪ **NÚCLEO GESTIÓN DEL DESARROLLO.**

Ofrecer los elementos conceptuales y metodológicos que permitan al estudiante el conocimiento, reflexión y crítica acerca de las concepciones y fundamentos que soportan las teorías y enfoques de desarrollo y su articulación con los procesos de gestión para plantear interpretaciones al concepto económico de desarrollo y de los procesos de gestión del mismo, acordes con su contexto y especialmente con el planteamiento de una forma de relación, no antropocéntrica, entre naturaleza y ser humano. Se conforma por:

ASIGNATURAS DEL NÚCLEO DE GESTIÓN DEL DESARROLLO	CRÉDITOS	SEMESTRE
1 Teorías y Enfoques del Desarrollo	2	6º
2. Teorías y Enfoques del Desarrollo Territorial	2	7º
3. Planeación del Desarrollo	3	8º
4. Proyectos de Desarrollo	4	9º
5. Gestión para el Desarrollo	2	9º

EL TRABAJO DEL TUTOR

El tutor tendrá libertad de cátedra en cuanto a su posición teórica o ideológica frente a los contenidos del módulo, pero el desarrollo de los contenidos de los módulos son de obligatorio cumplimiento por parte de los tutores. Los Tutores podrán complementar los módulos con lecturas adicionales, pero lo obligatorio para el estudiante frente a la evaluación del aprendizaje son los contenidos de los módulos; es decir, la evaluación del aprendizaje deberá contemplar únicamente los contenidos de los módulos. Así mismo, la evaluación del Tutor deberá diseñarse para dar cuenta del cubrimiento de los contenidos del módulo.

El Tutor debe diseñar, planear y programar con suficiente anticipación las actividades de aprendizaje y los contenidos a desarrollar en cada sesión de tutoría (incluyendo la primera), y diseñar las actividades para todas las

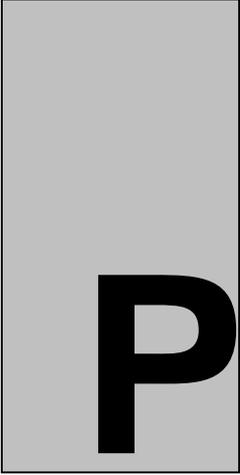
sesiones (una sesión es de cuatro horas tutoriales). También debe diseñar las estrategias de evaluación del trabajo estudiante que le permita hacer seguimiento del proceso de autoaprendizaje del estudiante. Los módulos (asignaturas) de APT son de dos créditos (16 horas de tutoría grupal presencial por crédito para un total de 32 horas), tres créditos (48 horas de tutoría grupal presencial) y de 4 créditos (64 horas de tutoría grupal presencial, distribuidas así:

MÓDULO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO (3 créditos)						
No. Créditos	Horas por crédito	Total horas Tutoría Grupal	No. de sesiones	Horas por sesión	No. mínimo de encuentros tutoriales*	No. max. sesiones por encuentro
2	16	32	8	4	2	8
3	16	48	12	4	3	12
4	16	64	16	4	4	16

* El número de encuentros se programara de acuerdo con las distancias y costos de transporte de la Sede Territorial al CETAP, por ejemplo para los casos de los CETAP de Leticia, San Andrés, Mitú, Puerto Inírida y Puerto Carreño, se podrán programar un mínimo de dos encuentros para un módulo de 2 Créditos (16 horas por encuentro), tres encuentros para un módulo de 3 créditos y cuatro encuentros para un módulo de 4 créditos.

Encuentro: número de veces que se desplaza un Tutor a un CETAP para desarrollar un módulo.

Sesión: número de horas por cada actividad tutorial, por ejemplo: 8-12 a.m., 2-6 p.m., 6-10 p.m.



PLANEACIÓN

DEL DESARROLLO

1. INTRODUCCIÓN

La planificación del desarrollo, desde el enfoque de derechos, poblacional y territorial configura un núcleo fundamental en la formación del ADMINISTRADOR PÚBLICO TERRITORIAL, para quien el ámbito de lo político, de lo jurídico, de lo económico, de lo socio territorial y lo ambiental es el pan de cada día.

El núcleo problemático se ubica en el campo de las relaciones que existen entre políticas públicas, construcción de ciudadanía y de territorio, organización política, gestión administrativa y desarrollo. La Planificación implica en lo fundamental un ejercicio de reflexión sobre la realidad en un contexto socio ambiental, económico y político concreto, de cara al diseño de un proyecto político socio territorial concreto, guiado por una estrategia de desarrollo.

El módulo como aporte a la formación del Administrador Público Territorial plantea la Planificación desde el enfoque de Gestión Territorial, en la dimensión política que le es propia a quien orienta y ejecuta decisiones. La Planificación, como transdisciplina que es, articula en el proceso otras áreas de la formación del APT, tales como Ciencia Política, Poder y estado, Teorías Tiempo Espacio, Economía, Organización, Gestión y Problemas Sociales, por ejemplo.

El profesional en Administración Pública Territorial podrá encontrar en el módulo los elementos conceptuales, metodológicos e instrumentales de análisis y decisión respecto del “hecho de planificación” desde la perspectiva del complejo multidimensional de la “realidad” tanto de la forma y del carácter del Estado.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo General

Propiciar espacios de reflexión acción para definir el carácter complejo, multidimensional y transdisciplinario de la planificación que permitan a los futuros administradores públicos responder al carácter político de la gestión pública, con base en concepciones y herramientas que hagan posible el desarrollo de propuestas y proyectos.

2.2. Objetivos específicos

- Identificar las dimensiones y los alcances de la planificación en el contexto de la gestión pública.
- Proponer un enfoque teórico y metodológico de la Planificación que pueda ser confrontado con otros.
- Reflexionar sobre los condicionantes, potencialidades y limitantes del proceso de planeación
- Conocer las herramientas e instrumentos metodológicos de la planificación.
- Proponer un marco metodológico que permita diagnosticar problemáticas de ordenamiento territorial y de desarrollo.
- Identificar los instrumentos para la construcción del Plan.

Al concluir el estudio del módulo el estudiante estará habilitado para abordar uno o varios de los siguientes campos:

- a)** Preparación de términos de referencia para la contratación de procesos de Planificación (POT y PDM).
- b)** Evaluación de propuestas de consultoría o asesoría sobre Planificación.
- c)** Coordinación de equipos de Planificación y orientación de los procesos políticos de gestión territorial.
- d)** Coordinación de equipos profesionales para la evaluación de Planes de Ordenamiento y de Planes de Desarrollo.
- e)** Dirección de la ejecución de Planes de Ordenamiento y de Planes de Desarrollo.

3. IDEAS CLAVES

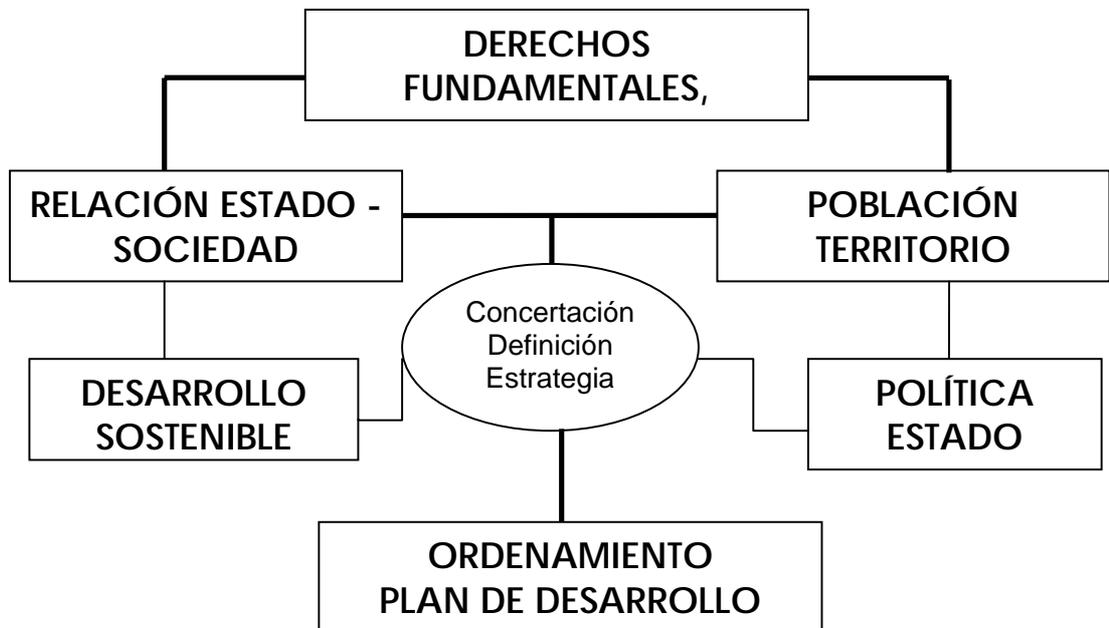
La planificación es el eje del contrato Estado – Sociedad, por lo que ella se erige como eje fundamental de la gestión pública en los denominados estados subnacionales, vale decir a escala territorial.

La planificación es mucho más que un simple ejercicio de aplicación de un MODELO o de una TÉCNICA específica, se trata de un ejercicio político mediante el cual los ciudadanos se ponen de acuerdo frente a un proyecto territorial y social de desarrollo.

El Plan, por su parte, en lo que se refiere tanto a la parte estratégica, como a las inversiones necesarias tiene su principal restricción (frente a los requerimientos derivados de los derechos) en la política económica y consecuentemente en la estructura de poder, que lo que Poulantzas denominó el “paralelogramo de fuerzas”.

El ambiente es el determinante fundamental del Plan, en términos de la sostenibilidad del desarrollo, como ordenador de primer orden que es.

4. MAPA CONCEPTUAL



5. PRESENTACIÓN DE CASO

Para un mejor desarrollo del Módulo se sugiere adelantar un taller práctico que dé cuenta de un proceso de planificación en un municipio o región, particularmente en lo que tiene que ver con la valoración ambiental, social, económica y política del territorio, el planteamiento de una estrategia de desarrollo y la consecuente formulación del Plan. Este taller se presenta al final del módulo, después de la bibliografía general.

UNIDAD UNO.

PLANIFICACIÓN, ESTADO TERRITORIO Y DESARROLLO.

El Municipio y la gestión del desarrollo. ¿Para qué?

1. Introducción.

La formación de sociedad desde el ámbito territorial, como fundamento de la construcción democrática de la tan mentada sociedad civil, participante, deliberante y comprometida con los fines ulteriores del bien común, más que una preocupación académica es una necesidad imperiosa.

La planificación del desarrollo debe brindar el escenario desde el cual se pueda dar ese proceso; por es por azar que en movimientos sociales se le da a la planificación, en el sentido en que lo trabaja el presente módulo, la calificación de democrática o constructora de democracia.

De la planificación se predica es un requisito legal que debe cumplir la administración pública, lo importante resulta ser el hecho de contar con “documento” que pueda ser discutido y adoptado como tal por la autoridad respectiva, sea el Congreso, la Asamblea o el Concejo. La existencia del Plan es una condición previa del gasto; esto es lo que plantea el ordenamiento constitucional del país. Quiere ello decir, que el Presupuesto debe desarrollar en lo financiero el Plan de Desarrollo en tanto que asigna recursos a los acuerdos que se supone, se consignan en el Plan.

La Unidad 1 presenta los elementos de discusión acerca del contexto de la gestión territorial en términos de planificación, de forma tal que el estudiante pueda descubrir en cada caso particular las relaciones de requisito – restricción que se le presentan al proceso.

2. Objetivo

Reflexionar sobre el marco global del proceso de planificación y de la formulación del Plan en particular en un proceso local territorial, de forma tal que el estudiante pueda identificar los condicionantes y determinantes externos del desarrollo en un espacio territorial concreto.

3. Ideas claves.

El desarrollo como proceso debe apuntar al mejoramiento de la calidad de vida de la población, con especial énfasis en los niños y las niñas, garantizando un ambiente sano bajo condiciones de sostenibilidad.

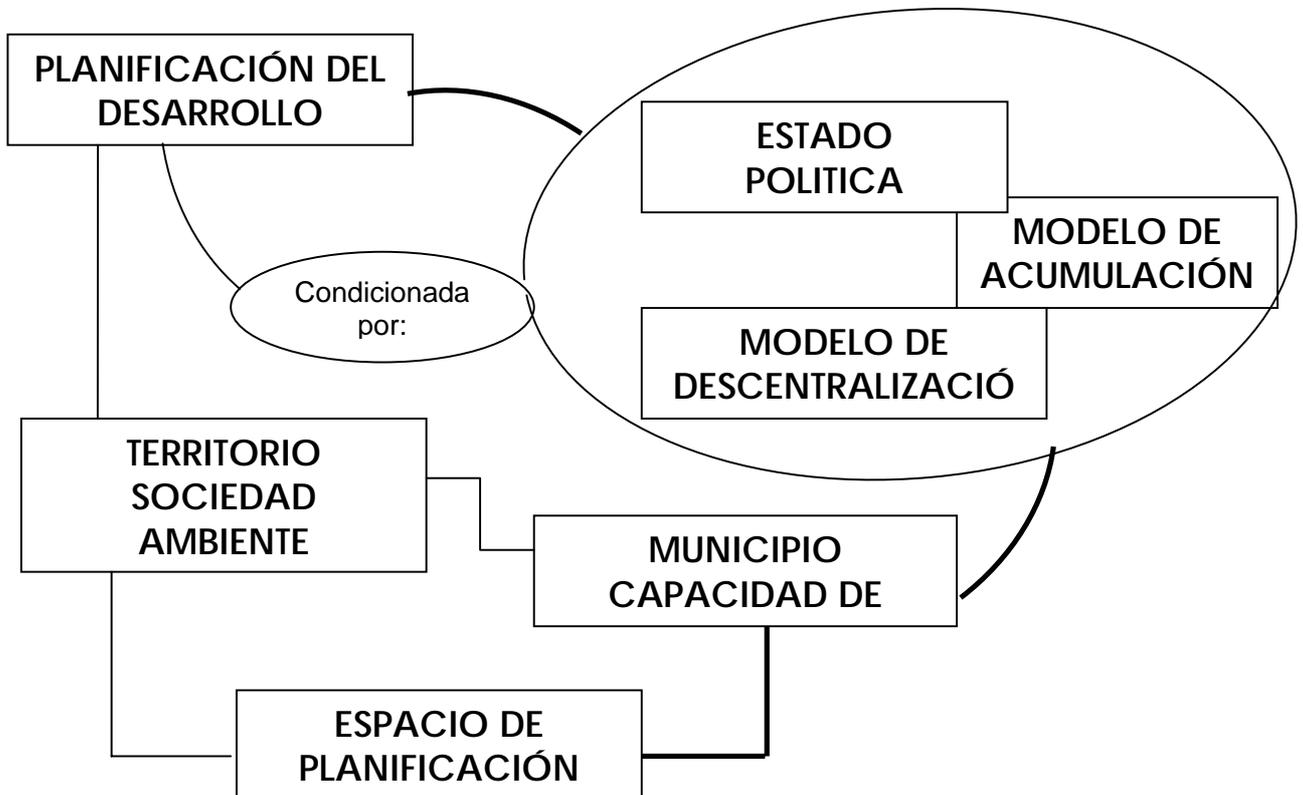
La razón de ser del Estado como organización política es la GESTIÓN DE LO PÚBLICO.

La Planificación del Desarrollo corresponde a la concertación territorial y a la articulación de los propósitos locales con los regionales y nacionales.

La Planificación y el Ordenamiento deben partir del reconocimiento de la inexistencia de los "equilibrios naturales" que las fuerzas del mercado han de potenciar dentro de un ambiente de competencia, dado que esos procesos se dan dentro del marco de la economía de mercado.

Los planes de Ordenamiento y de Desarrollo se abocan a "resolver" la contradicción entre los diversos intereses presentes en la sociedad, atendiendo al interés general.

4. Mapa conceptual.



5. Cuestiones para reflexionar.

La Planificación tradicionalmente se ha planteado como un ejercicio temporal – abstracto, cuyo objeto final es realizar una programación mas o menos detallada del gasto por vigencias fiscales de un año, en un horizonte de tiempo de cuatro años. Se trata de ponerle metas y recursos a lo que se conoce como el “Programa de Gobierno” del mandatario territorial electo.

Tal programación plana por lo demás no detalla con claridad la ubicación espacio – temporal de los proyectos o de las acciones, por lo que el control social y la evaluación del Plan se circunscriben a la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos. Para Planeación Nacional la evaluación y calificación del Plan de Desarrollo califica la “eficiencia fiscal” del gasto.

El ambiente, determinante fundamental del desarrollo en tanto que la adecuación de las actividades humanas garantiza la sostenibilidad del mismo, aparece como una invocación a veces marginal o como propuesta inmaterial. Así las cosas, el Plan de Desarrollo en la práctica va por una vía diferente a la del ordenamiento. Este último, se concibe como un ejercicio tendiente sólo a cumplir con un mandato legal.

Reflexione acerca del estado de la planificación y el ordenamiento en su municipio o ciudad.

6. Desarrollo de contenidos.

6.1. Razón y sentido de la Planificación y la gestión del desarrollo.

Sin duda alguna el momento actual, en la perspectiva del futuro en un ambiente de permanente cambio y ajuste, le plantea a las entidades territoriales del país y a sus gentes importantes retos.

En primer lugar, nos encontramos en un proceso que tiende hacia lo que podríamos denominar un reacomodamiento espacial de la vida económica del país, presionado por el proceso de globalización y la imposición de un modelo aperturista, así como por la posición estratégica del país, juegan un papel de primer orden, ligado a las redefiniciones espaciales provocadas por la guerra interior en términos de desplazamientos de población y redefinición de "usos" y "vocaciones" del suelo.

En segundo lugar, la recuperación de una economía sostenible en el mediano y largo plazos, con la consecuente y necesaria recuperación social del municipio colombiano, constituyen el eje de los retos socioeconómicos y ambientales del futuro. Dentro de este ámbito cobra especial importancia el proceso de urbanización y la creciente presión sobre las ciudades, frente a las tendencias de monopolización del suelo o socialización del espacio.

En tercer lugar, la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales toman mayor fuerza a partir de la promulgación de la nueva Constitución Política de 1.991. Tal proceso se da paralelo al de ampliar los espacios de intervención y participación de la sociedad civil, definidos en los esquemas de democracia participativa e, igualmente, de reafirmación del carácter de célula básica de la nacionalidad que recae en el Municipio. Al Municipio le compete definir su propio desarrollo, en un marco de economía de mercado y, sin duda alguna, responder por el gasto social y, dentro de éste, por la solución a los problemas de vivienda.

En este campo aparecen figuras tales como el **voto programático** y la consecuente obligación del postulante a Alcalde o Gobernador de inscribir un **Programa de Gobierno**, que en el caso específico de cada entidad territorial, deberá acomodarse a los acuerdos del Plan de Desarrollo, pero a su vez, a las tendencias de mediano y largo plazo determinadas por la dinámica socio territorial, definidas en el POT. Este tiende a constituirse en el elemento que direcciona y materializa las propuestas del Plan de Desarrollo, el que obviamente tiene que concebirse desde una **perspectiva socio – ambiental**,

política y económica, en la que se integren los procesos INTER E INTRA territoriales: municipios, territorios indígenas, Distritos y Departamentos, según sea el caso.

Se trata de concebir a cada entidad territorial (trátase del municipio u otra) como parte de una unidad “más” amplia inscrita dentro del criterio del territorio, lo que de manera general se conoce como desarrollo urbano y regional, rompiendo la visión reduccionista del municipio como una realidad única, desarticulada frente a su contexto tanto socio territorial y ambiental, como histórico y económico

Los territorios, en particular las entidades territoriales, asumen importantes funciones y responsabilidades en términos de la **coordinación, la complementación y la subsidiariedad** en los propósitos relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y del cumplimiento de los fines del Estado, articulando lo municipal entre sí y este nivel a lo nacional. En el campo de la **Planificación del Desarrollo** el Municipio ha de tener un papel preponderante, no sólo en lo que corresponde a la concertación territorial, sino en la **articulación** de los **propósitos locales del desarrollo** en el ámbito regional y de éstos con el **plan de desarrollo del país**.

En cuarto lugar, podemos anotar dos elementos que definen en términos generales un papel importante al plan de desarrollo territorial en un país como Colombia. De una parte, la diversidad regional y, de otra, la pertenencia a importantes ejes ambientales y económicos que le definen a cada grupo de municipios tendencias territoriales particulares, cuyo impacto y oferta ambiental son de suma importancia, tanto local como regional y nacional.

De hecho, las entidades territoriales enfrentan hoy grandes retos, en relación con su propia supervivencia en un inmediato futuro, no sólo como entidades territoriales, sino en calidad de núcleos de democracia y de desarrollo integral de la sociedad. Ello implica que las administraciones territoriales deberían por así decirlo “desbordar” el límite definido por el formal cumplimiento de los fríos parámetros de unas acciones locales que, supuestamente, determinan por sí mismas su eficiencia si se ejecutan “al pie de la letra”; se hace referencia al hecho de dar cumplimiento “literal” a una norma mediante la cual se ordena expedir el Plan de Desarrollo, por ejemplo. Se entiende cumplido el mandato con la aprobación del Acuerdo respectivo y la existencia física y formal de un documento así titulado, Plan de Desarrollo Municipal.

Lo importante hoy en la perspectiva de futuro, sin olvidar el campo normativo, las preocupaciones reales apuntan hacia el cumplimiento de procesos que se

definen bajo los criterios de **acción eficiente**, en relación con el impacto o efecto que se tenga sobre la ejecución de políticas de desarrollo integral o, simplemente, en la dinamización económica y mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Esto, sin perder de vista la realidad del desarrollo tecnológico, la globalización y la imposición de formas de libre mercado.

El desarrollo como proceso debe apuntar al mejoramiento de la calidad de vida de la población, garantizando un ambiente sano bajo condiciones de sostenibilidad. Por ser el desarrollo un propósito social, el cual compromete al Estado, la Administración y la Sociedad, la planificación se erige como el principal campo de concertación de cara al diseño de sociedad, de territorio, de municipio, de país que se intenta construir, dentro de un ambiente de democracia política y de garantía de acceso de las personas a los beneficios de ese desarrollo, vale decir de democratización económica.

Ahora bien, en el terreno de los hechos políticos, del conflicto, de la confrontación de las demandas sociales y su satisfacción por parte del Estado, surge la preocupación acerca del alcance real y de los propósitos de eso que se conoce como **descentralización, autonomía y participación**. Se suma a lo anterior el cuestionamiento sobre el **qué planificar, para qué y hasta dónde**. Frente a las “realidades” de los modelos globales nos preguntamos entonces qué papel juega lo territorial y en qué medida es posible o no construir un proyecto social inserto en ese espacio configurado como territorio, por ejemplo.

De alguna manera, se aborda así la cuestión del **espacio de planificación** inherente a la espacialidad de lo territorial, por contraposición a un espacio nacional o a un espacio global, como escenario concreto de las relaciones complejas entre diversos intereses y fines o propósitos frente a los procesos de ocupación, beneficio y renta del territorio.

La gestión del desarrollo compromete al Estado y su aparato burocrático, relacionado con la Administración del interés común, así como a la sociedad, en sus múltiples y complejas manifestaciones, vale decir: las empresas privadas, los trabajadores, los técnicos y los profesionales, las mujeres, los hombres, las y los jóvenes.

Al interior del proceso el poder se define a partir del paralelogramo de fuerzas tanto del municipio como de la región propiamente dicha, como de sectores extrarregionales. Así que el problema del desarrollo depende de un cierto sentido de **identidad regional** y el desarrollo de un fuerte sentido de **pertenencia regional**, relacionadas las dos con la presencia de formas de democracia real y participativa.

Así, la gestión del desarrollo no obedece a la implantación de un "modelo" o una "metodología" única de acción, desarrollados sobre casos específicos de realidades externas, o simplemente a partir de abstracciones de lo nacional o de lo sectorial; es necesario aprehender la realidad, conocer y definir la problemática regional y adoptar un modelo endógeno que permita el diseño de estrategias y políticas de desarrollo **propias**.

El desarrollo y, por ende, la planificación, no pueden darse al margen del **quehacer político** y socioeconómico de la comunidad socialmente organizada, puesto que ésta debe ser y es sujeto activo del proceso. La Administración Pública Municipal, entonces, debe ser un mecanismo que le permita a la sociedad avanzar hacia mejores condiciones de vida, en un ambiente de paz y de convivencia, actuando sobre la base de que la **razón de ser** y a quien va destinada la gestión pública en general, y la planificación, en particular, es la población: el conjunto de hombres y mujeres que la componen y con sus expectativas e intereses la configuran como un cuerpo social actuante.

El desarrollo, por así decirlo, es necesario gestarlo, hacer de él una actividad consciente de parte de los agentes sociales. **La gestión del desarrollo implica de suyo el concurso de acciones sistemáticas tendientes a dar cumplimiento a los objetivos propuestos**; aquí la planificación y la gestión del plan de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo, aparecen como dos categorías interdependientes: una y otra son partes integrales de un mismo proceso. Tal como afirma Boisier, la planificación del desarrollo es ante todo una actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: el Estado desde luego (...) y la propia región en cuanto a **comunidad regional**, polifacética, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, especialmente específica y diferenciada".¹

De allí que el cuestionamiento fundamental respecto del hecho necesario de la participación de los miembros de la sociedad en el proceso de planificación, se da en el espacio de las contradicciones de "razón" (el porqué) y "sentido" (para qué) de la gestión, de la construcción de hechos que le son connaturales a cada uno de los actores políticos, sociales y económicos.

El complejo juego de intereses, entre lo social y lo individual, lo nacional y lo territorial, el mercado interno y la globalización, determinan un espacio de gestión igualmente complejo para el municipio, reconocido como la célula básica o fundamental de la organización del Estado. Esta entidad territorial

¹ BOISIER, Sergio. Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional. Cuaderno del ILPES No.32. Santiago de Chile 1987, pag. 42.

constituye, sin duda, el lugar concreto de localización del conflicto social y núcleo de la satisfacción de las necesidades y de respuesta a las expectativas sociales.

En estas condiciones la gestión del desarrollo, adquiere necesariamente un matiz de construcción social de un proyecto político territorial, que para su ejecución requiere de expresiones materiales de los componentes sociales, políticos y técnicos del proceso, los cuales van desde la organización hasta las tareas y acciones cotidianas, pasando por los procesos de negociación y concertación social, económica y territorial.

Este proceso requiere sin duda de la aplicación de instrumentos y procedimientos que permitan la racional utilización de los recursos técnicos, financieros y físicos, en procura del mejoramiento del capital social con que se cuenta.

De acuerdo con Rodríguez y Velásquez,² aparecen en esta instancia tres dimensiones de la gestión:

Primera dimensión: Los grados de autonomía política y administrativa de las municipalidades. "Lo que alude a la capacidad que tienen los gobiernos locales de tomar las decisiones necesarias para atender las necesidades de la población sin interferencia de otros agentes privados o públicos extramunicipales". La descentralización en Colombia, define un espacio relativamente limitado de aplicación de dicha autonomía, como se verá mas adelante.

Segunda Dimensión: Eficiencia y eficacia de la gestión. Se refiere, "de un lado a la manera como los gobiernos locales emplean sus recursos para la atención de las necesidades de la población y, de otro, (a) qué tan capaces son de generar programas que tengan un impacto positivo sobre el nivel de vida de la población". A este nivel nace la necesidad de una correcta interpretación de las reales necesidades y de las expectativas de la población. El denominado "programa de gobierno" debería diseñarse bajo la perspectiva de proyecto político, apoyado en el diagnóstico explicativo e interpretativo de la realidad municipal. Es esencial la confrontación necesidades - recursos.

² RODRÍGUEZ, A. y VELÁSQUEZ, F. Municipio y servicios públicos. Ediciones Sur. 1.994. Santiago de Chile. pags 22- 24.

Tercera dimensión: Relación entre los actores involucrados en la gestión. Derivadas del hecho mismo de que la misión de la organización municipal está relacionada con el bienestar de la población, a partir, de la satisfacción de sus necesidades. "Aquí juegan un papel fundamental las cuestiones de la representatividad y de la participación, máxime cuando se sabe que la crisis de legitimidad que afecta a los sistemas políticos en estos países se basa en buena parte en el deficiente funcionamiento de las instancias de representación y en la ausencia de canales de participación política y ciudadana que permitan un vínculo mas estrecho y menos formal entre el gobierno local y la ciudadanía".

En este contexto, el modelo centralista ha generado un proceso de deterioro del municipio, con las consecuencias sociales, económicas y ambientales que hoy vivimos. Tal como lo afirma el Consejo Nacional de Planificación, "la estrategia de recuperación de la vida municipal tiene como propósito central redistribuir con justicia las oportunidades entre los colombianos, desatar potenciales de desarrollo social y económicos hasta ahora encadenados, fortalecer la democracia representativa local y desarrollar espacios de democracia directa y participativa".³

6.2. Estado y desarrollo: el ámbito territorial

La finalidad del Estado se define en lo social, es decir, en la promoción del bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de los asociados, no sólo de unos en particular, como suele ocurrir en los regímenes de corte clientelista. La razón de ser del Estado como organización política es la GESTIÓN DE LO PÚBLICO, es decir, de lo que es de todos. Aquella tiene que ver con lo esencialmente público, con la dotación de bienes y de servicios que por su carácter de públicos, corresponden y pertenecen al colectivo, dentro de los criterios de solidaridad y bienestar de la sociedad.

El Estado está al servicio de la sociedad. Quienes ejercen actividades de gestión en el Estado se denominan, por tanto, <i>servidores públicos</i> . Ello quiere decir que obran a nombre y por mandato de la sociedad; de manera alguna son o pueden ser agentes de uno u otro partido o de uno u otro "padrino".

Así pues, se establece un nuevo paradigma ético: el servicio a la comunidad y el respeto por los derechos de todos y cada uno de los ciudadanos. **El interés**

³ CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN. Trocha nacional ciudadana. 1998. Bogotá. Pag.23

particular cede su espacio al interés general. Tal paradigma debe constituirse en la guía del proceso de planificación del desarrollo territorial.

El cambio de las costumbres políticas y la construcción de la sociedad civil hacen parte esencial de la reivindicación Territorial y, particularmente Local, en un proceso de consolidación social, política, cultural, económica y medio ambiental de las comunidades, en la perspectiva de la integración y el desarrollo de la unidad nacional.

El problema fundamental radica en la **reivindicación de la soberanía popular**, planteada como principio en la Constitución Política promulgada en 1991, otorgándole a las comunidades y a los individuos mecanismos, canales y herramientas que les permitan ejercer la plenitud de sus derechos (entre ellos participar en la vida política de su localidad) y construir la sociedad civil.

Tal proceso se ha de diferenciar de la pretendida recuperación del "poder local", basado en un régimen "autonómico" de las localidades que tiende a crear sociedades y pequeños mercados fracturados, de mayor posibilidad de control y de menor capacidad de negociación; lo anterior supone, de una parte, la existencia de proyectos de consolidación regional y, de otra, la modernización de las estructuras territoriales tanto en lo político como en la gestión social del desarrollo.

La modernización implica fortalecimiento de las sociedades y de los mercados, de manera tal que sea posible la negociación en el marco de la globalización e internacionalización que se vive actualmente; así mismo, se ha de contribuir al acceso a los beneficios del desarrollo, a la producción y a la economía, tanto de las personas como de las diversas territorialidades. La esencia del proceso de modernización es el cambio de las costumbres políticas, la democratización de la sociedad y del Estado, el cual debe estar al servicio de aquella. En últimas, la modernización implica nuevas formas de organización institucional, definidas por su misión, por su razón de ser, y no por los procedimientos o los criterios instrumentales que las "guíen".

En este ámbito, la modernización se sustenta en la conformación de canales y de mecanismos para el acceso del ciudadano a los aparatos institucionales del Estado, el desarrollo de la cultura política, la eliminación del clientelismo, así como el cambio de actitud de la burocracia para que asuma un comportamiento político, ético y técnico que es inherente al carácter de **servidor público**. Tales canales y mecanismos deben apuntar igualmente a crear condiciones de solidaridad y subsidiariedad en la escala territorial, lo cual debe ser responsabilidad del Estado, en procura de la satisfacción de las necesidades regionales y del desarrollo armónico del país.

Los derechos territoriales y la aplicación gradual de las competencias en materia social parecen ligados indisolublemente a esta problemática.

En este orden de ideas, la descentralización y el reconocimiento en lo político de las localidades, los territorios indígenas y las regiones, como expresión múltiple de la sociedad colombiana, corresponde a la necesaria **construcción de la unidad a partir de la diversidad**, cual fue el espíritu del Constituyente de 1991 al definir a Colombia como "un Estado Social de Derecho, organizado en forma de **República Unitaria, descentralizada**, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y **pluralista**...".

La práctica de la democracia y el desarrollo de la cultura de la paz, la tolerancia y el pluralismo, en la perspectiva de la sociedad civil y de la unidad e integración nacional, tienen en la base un elevado contenido territorial, lo que en su conjunto define, por ende, requerimientos concretos a la **acción política**. Ello es así en razón de que en el territorio se materializan y se hacen, por así decirlo, tangibles las relaciones Sociedad Civil y Estado.

Como sociedad compuesta de colectividades, el Municipio adquiere el carácter de **organización Política** y ejerce actividades de tal tipo en términos del juego de intereses y, por decirlo de alguna manera, de la correlación de fuerzas al interior de la sociedad local (donde se expresan intereses "externos", representados en quienes no viven directamente en el Municipio, pero que mediatizan o direccionan las decisiones).

Como expresión política de la sociedad Municipal, dentro de nuestro ordenamiento constitucional, aparece el **ejercicio de la democracia directa y participativa**, propia de la aproximación del Estado a la sociedad civil. Esa organización responde a un conjunto de derechos, deberes y responsabilidades, tanto de la Administración, como de los miembros de la sociedad local en su conjunto, en procura del interés general.

En tal sentido se le **reconoce autonomía política** manifestada fundamentalmente en la elección de sus gobernantes y de sus representantes y en el desarrollo de los esquemas de participación ciudadana, en la construcción de las decisiones y en el control sobre el mandato. Dentro de tales límites es que se entiende dicha autonomía. La participación ciudadana, concebida en el mandato constitucional como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, adquiere en lo local vida material e importancia capital. La gente encuentra en las Juntas Administradoras Locales (JALs.) -hoy elevadas a canon constitucional- el principal mecanismo de participación y de construcción de democracia, así como de desarrollo real de la autonomía política y de la soberanía popular.

Como unidad básica el Municipio hace parte de una realidad superior a la cual se articula y se integra, en la conformación de un **Estado** organizado bajo la forma de **República Unitaria**, descentralizada en lo político, lo fiscal y lo administrativo. En este marco el Municipio lo que ha de desarrollar en realidad es capacidad política y técnica que le permita hacer uso de la verdadera **autonomía** que el carácter de nuestra organización le confiere, cual es la de **gestión de sus asuntos**.

El carácter de Social (del Estado) representa sin duda un avance sobre el Estado Liberal de Derecho, en cuanto que el control del poder no se da sólo al interior del aparato mismo, mediante la tridivisión de poderes, sino que corresponde precisamente al ciudadano (soberano y fuente del poder) el control sobre los posibles desbordes dictatoriales del poder del Estado. El proceso político, por ende, ha de ser indefectiblemente participativo, fundamento que supone la necesaria **gestión social del desarrollo**. Esta a su vez apela a la solidaridad, no a la caridad o a los dictados de la beneficencia.⁴

Un Estado per se ineficiente, perdido en el laberinto de los reglamentos o un esquema de su manejo político, basado en el clientelismo, apropiado por intereses particulares, privatizado por el hecho que la "política" se ha dirigido a la conquista del Estado a título de retribución de servicios y favores en beneficio de intereses individuales, tanto que lo hace inoperante en todo sentido.

La Asamblea Nacional Constituyente planteó la democratización del Estado y el cambio de las costumbres políticas en el país, de donde emerge obligatoriamente la necesidad de modernizar el andamiaje institucional político, administrativo, social y jurídico, haciendo una realidad material y concreta aquello de la soberanía popular, de forma tal que de un Estado alejado de la sociedad ha de pasarse a un Estado al servicio de aquella.

La mediatización del interés público, ha de ser sustituida por la presencia de la persona y de sus organizaciones en todos los actos de la gestión pública; **de las relaciones serviles en política ha de pasarse a las relaciones civiles**; finalmente, frente al falso dilema de lo Estatal o lo Privado, ha de rescatarse **lo público**, lo de todos, frente a lo cual el Estado, por intermedio de su aparato burocrático no es mas que un administrador y no el propietario de eso que constituye el capital público, el creado por la sociedad en su conjunto. Ese Estado está al servicio de la sociedad y no al contrario y es el garante y

⁴ POVEDA GÓMEZ, Abdón Alejandro. La gestión del desarrollo en el espacio regional. Universidad Surcolombiana. Neiva Pág. 16.

responsable de la materialización y el ejercicio pleno de los derechos de las personas, atendiendo a la prevalencia de los derechos de los niños y de las niñas.

En otra perspectiva, la que impera desde la óptica de la ideología neoliberal, a la dictadura del Estado se opone la primacía del Mercado; el juego del interés privado y de lo privado regido por las leyes de ese mercado, a partir de lo cual se intenta consolidar la estrategia de ordenamiento de la sociedad y de la economía.

En términos de la gestión en el orden territorial (tanto como en el nacional) es importante tener presente que el interés público (de todos los miembros de la sociedad) prevalece sobre el interés particular (de un sector o de un individuo) y a su vez se reconoce el valor del individuo en la sociedad. Le corresponde al Estado cumplir a cabalidad con el servicio público bajo condiciones de eficiencia, igualdad, transparencia, oportunidad y economía; sin discriminación, tendiendo a la garantía y a hacer efectivos los derechos individuales, sociales, económicos, colectivos y del medio ambiente de los ciudadanos.

En síntesis, podemos plantear que la expresión moderna de la organización política de la Sociedad corresponde al marco del **Estado Social de Derecho**, sobre la base de una nueva definición de relaciones entre éste y aquella. La autoridad real del Estado no depende del simple poder que un tipo de soberanía abstracta (derivada de la Nación) le confiere, sino de los fines que determinan la existencia misma del Estado.

Igualmente, la concepción de Estado, reconocida en la Constitución Política de 1991, como Social de Derecho plantea un cambio de las costumbres y de la cultura política del país que como ya se indicaba, define un nuevo estatuto de relaciones del Estado y la Sociedad, legitimado en la soberanía popular.

6.3. El carácter de lo territorial. el municipio.

El Municipio, aún cuando parece ser una figura en crisis, sin duda representa una expresión histórica de mucho valor en la conformación de nuestras realidades latinoamericanas, fruto de una compleja mixtura de raíces e imposiciones violentas. Al Municipio se lo erige como la entidad fundamental de la organización política y administrativa del Estado,⁵ lo que de hecho le da el

⁵ En un tipo tal de consideración política prevalece una concepción etnocéntrica, excluyente de la conformación histórico - espacial de nuestra sociedad colombiana, contradictoria con la premisa de la condición pluriétnica y pluricultural de la Nación. Es

carácter de eje de la materialización de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

El municipio debe en tal virtud prestar los servicios públicos que se le definan por parte de la Ley, construir las obras (crear la infraestructura social y económica) que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento cultural y social de sus habitantes y, en fin, responder a todas aquellas demandas de los ciudadanos, cuya satisfacción no se reserve la Nación, como por ejemplo, las relacionadas con el orden público y la economía.

Independientemente de la diferenciación en cuanto a las diversas formas de organización y a las realidades territoriales concretas, en relación con los propios municipios, éstos se ven abocados a asumir bajo condiciones jurídicas y políticas similares (para todos ellos), un cúmulo de responsabilidades que el proceso de descentralización les impone, sin que se hayan definido aún los órdenes territoriales y el esquema que los sustente.⁶

El municipio define de manera concreta una relación **territorio – sociedad** materializando la espacialización de procesos socio-ambientales, económicos y políticos, particularmente en lo que se refiere a la cuestión Estado – Ciudadano.

La preocupación principal en cuanto respecta al nuevo orden institucional, se ubica en el análisis y la solución de la contradicción manifiesta o velada entre la formulación del Estado Social de Derecho basado en la Democracia Participativa y el modelo económico inspirado en la ideología neoliberal.

6.4. El Municipio como Organización.

Sin la pretensión lícita de adentrarse en profundas discusiones teóricas, para efectos de planificación es necesario tener en cuenta que el Municipio es un complejo que involucra varias dimensiones.

En principio, el marco de definición del Municipio, como entidad territorial, parte del reconocimiento de una íntima relación TERRITORIO - SOCIEDAD, que

necesario reconocer que existen otras formas de organización política y administrativa, como los territorios indígenas, diferentes al Municipio.

⁶ Aún no se ha definido el ordenamiento territorial del Estado, en los términos del nuevo orden político de participación, democracia participativa, pluralismo y finalidad social del Estado, entre otros.

tienden a identificar una cierta unidad socio-ambiental y socio-política concreta, aun cuando en ocasiones muy compleja por la presencia de diversas identidades alrededor de esa relación a que se hace referencia.

Tal relación presenta manifestaciones concretas que se derivan del marco económico, político y jurídico propio, así como el de la propia organización territorial del Estado. No es posible entonces asumir como única fuente de definición de lo municipal el acto jurídico que creó el municipio.

El Municipio se integra de alguna manera en un ambiente regional y, muchas veces, la solución de sus problemas particulares tiende a facilitarse cuando se aborda la cuestión del desarrollo dentro de una perspectiva de tal tipo. Un municipio se relaciona con otros, se convierte en centro de atracción en razón de su importancia social y económica o, al contrario, en foco de expulsión poblacional en razón de sus crisis; una actividad económica predominante puede caracterizar una región y determinar un comportamiento específico frente a otras regiones.

El **Municipio** implica entonces la existencia de formas organizativas de la sociedad que se acomodan a un orden jurídico - administrativo específico. En términos del plan de desarrollo se puede afirmar que el aparato burocrático de gestión (Alcaldía –Concejo - Entidades) es el responsable del mismo, como quiera que representa como forma - estado, el interés general, el de la comunidad.

Por su parte, la **ley** estructura un **marco** general o un nivel **mínimo de acciones** de planificación, que de alguna manera, intenta garantizar la prevalencia y presencia de ciertos objetivos nacionales de política, en el plan local; por ejemplo las determinaciones que el Municipio debe adoptar en materia urbana, frente a la política de Reforma Urbana planteada en la Ley 9/89, modificada por la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial.

De tal manera que la **ley** no es el **Plan**, ni el desarrollo es en sí mismo un problema **legal**. Aquel es más un proceso social en el que la decisión del plan y de definición de estrategias y de acciones está muy ligada a la voluntad política de la administración y a la capacidad de negociación de la comunidad.

La ley como marco, dentro de un criterio indicativo, genera unas condiciones, en este caso con un criterio coercitivo, para acceder a ciertos beneficios redistributivos de la renta nacional en el marco de la política económica del Estado Nacional, en términos de los recursos del crédito (cofinanciación o financiación) y de las transferencias, como por ejemplo la del IVA. En este caso, el futuro de ese recurso está ligado principalmente a la capacidad de

tributación de la población local y a la **Eficiencia Fiscal** del municipio, lo que supone que el plan de desarrollo ha de tomar en consideración el manejo o reorientación de políticas de tributación y uso del suelo, tanto urbano como rural.

Así pues que por encima del precepto legal (como conjunto de normas sobre planificación) aparece una sociedad y una perspectiva de desarrollo Municipal.

Dentro de tal contexto, el ambiente global de la planificación descansa sobre tres pilares:

Primero. Una Actividad Específica, relacionada con la Misión Institucional a razón de ser del aparato organizativo que se presenta en cada entidad territorial, o sea, la referida a la gestión pública y el mantenimiento de condiciones dignas de vida para la población, entre otros.

Segundo. La estructura organizativa, que corresponde al aparato burocrático del Estado en el nivel territorial y los mecanismos de Coordinación y de participación de la población, ligando entre sí a aquellos con la actividad específica que los diversos agentes desarrollan con el Municipio como espacio social y económico.

Tercero. Una estructura de información que ha de permitir la evaluación paso a paso del proceso y el desarrollo de los mecanismos de ejecución del plan, de participación y de control. Allí cabe lo conceptual, lo teórico, las normas y la memoria histórica y cultural del Municipio, la tradición y en general, todo aquello que contribuya a la configuración del espacio.

Tomado el Municipio como organización resulta lógico pensar que el principio guía del proceso de planificación y, en general, de la acción pública de dicho ente está radicado en la **definición y aprehensión de la Misión Institucional**⁷ o razón de ser de esa organización llamada Municipio, es decir, el saber qué justifica la existencia del mismo, qué significación tiene, en resumen qué hacer en el ámbito de la dinámica social política, económica y cultural de la comunidad local, inmersa o articulada a un contexto regional y nacional.

⁷ La Misión Institucional hace referencia a la **razón de ser** de una organización, que la liga con el tipo de servicio y el medio en que éste se presta (como concepto se ha desarrollado en el marco de la Cátedra de Planificación Estratégica 1987-1988, a cargo del autor).

Se puede tomar la salvaguarda de **la calidad de vida de la población** como elemento universal de la Misión Institucional del aparato de gestión de la organización denominada Municipio, aplicable a la generalidad de los mismos.

"Hoy, mas que en otros tiempos, se hace real aquello del mundo cambiante: es un hecho incontestable, lo vemos todos los días y en todos los ámbitos, desde lo territorial hasta lo político y social, pasando por lo económico. El problema se centra no en el simple reconocimiento de la existencia de los cambios sino en cómo asimilarlos o contribuir a generarlos, en la perspectiva de subsistir, sobrevivir, desarrollarse o consolidarse.

"El desarrollo sostenible: la posibilidad de estar, ser, crecer sin depredar, utilizando de manera adecuada la oferta ambiental, social y económica, es el reto actual en la perspectiva del inmediato futuro. En términos prospectivos, una empresa u organización que crece "rápidamente" a costa de sus clientes o de su medio, puede cosechar jugosos dividendos en el corto plazo, pero deprime tanto su mercado que termina perdiendo el espacio que se supone había creado.

"En otras palabras, el reto es **crear** no simplemente reproducir. Estamos frente a la necesidad de "desmodelar" la realidad, para interpretarla, entenderla y generar modelos propios, endógenos, que hagan posible asumir el reto del futuro planteado desde el presente." ⁸

6.5. El Municipio, un complejo multidimensional.

Aun cuando es aplicable a cualquier entidad territorial, la definición del espacio municipal se ha de buscar en las manifestaciones concretas, en la especificidad de las siguientes entidades dimensionales que lo conforman.

- Una SOCIEDAD con manifestaciones de diversa índole, como la cultura, la religión, la política y en general la organización social, determinantes de un espacio Social Municipal complejo.
- Un espacio ECONÓMICO en el cual se desarrollan diversas actividades productivas, de acumulación, ejercidas por agentes económicos diferenciados.

⁸ POVEDA GÓMEZ, Abdón Alejandro. "La Responsabilidad Social del Gerente". Universidad Surcolombiana. Pub. Especialización en Alta Gerencia. Neiva, 1995, páginas. 7 y 8.

- Una organización y espacialidad JURÍDICO-POLÍTICO que le da al municipio el carácter de persona y en otros aspectos le marca límites legales en su ordenamiento y su jurisdicción frente a los miembros que le componen y a otros municipios e instancias.
- Una organización ADMINISTRATIVA o aparato burocrático que represente el Gobierno de la localidad y la presencia Institucional del Estado, definida dentro de un espacio administrativo que define instancias concretas al proceso de desarrollo local.
- Un TERRITORIO en el cual se asienta el municipio y reúne una espacialidad de tipo urbano (concentrada) y otra de tipo rural, con características particulares, pero que establecen una serie de relaciones cuya dirección e intensidad dependen de varios factores, entre ellos el carácter de la sociedad local, el tipo de infraestructura de comunicación veredas - centro urbano, por ejemplo, lo que conduce a definir un problema de territorialidad y de conformación regional.

El espacio de gestión del Municipio parte, pues, de la propia especificidad en que se manifiestan aquellos elementos.

En términos del análisis mismo, elementos de una dimensión, en su manifestación específica alimenta el estudio de otras dimensiones o instancias diferentes. Así por ejemplo, la producción (económica) en términos del proceso de acumulación, tiene relación con la dotación de infraestructura y con la acción del Estado; el problema educativo es un problema de lo social, pero tiene relaciones concretas con la infraestructura y el gasto público.

El eje determinante del desarrollo territorial radica en la relación AMBIENTE – SOCIEDAD y, dentro de ella y a partir de ella, la economía entendida como la forma en que los grupos humanos se relacionan entre sí y con el medio para efectos del uso, aprovechamiento y beneficio del mismo.

6.6. La modernización: espacio político de gestión local.

La esencia del proceso de modernización es el cambio de las costumbres políticas, la democratización de la sociedad y del Estado, el cual debe estar al servicio de aquella. En últimas, la modernización implica nuevas formas de organización institucional, definidas por su misión, por su razón de ser, y no por los procedimientos o los criterios instrumentales que las "guíen".

El problema de la modernización radica en el cómo y bajo qué condiciones se da paso a una nueva sociedad, a una nueva forma de ser y hacer política; se sustenta en la conformación de canales y de mecanismos para el acceso del ciudadano a los aparatos institucionales del Estado, el desarrollo de la cultura política, la eliminación del clientelismo, así como el cambio de actitud de la burocracia para que asuma un comportamiento político, ético y técnico que es inherente al carácter de **servidor público**. De otra parte, la modernización se articula al proceso de democratización económica, en procura de la reducción de los desequilibrios sociales y regionales, mediante la utilización de criterios de desarrollo, redistribución y subsidiariedad.⁹

Como sociedad compuesta de colectividades, el Municipio adquiere el carácter de **organización Política** y ejerce actividades de tal tipo en términos del juego de intereses y, por decirlo de alguna manera, de la correlación de fuerzas al interior de la sociedad local (donde se expresan intereses "externos", representados en quienes no viven directamente en el Municipio, pero que mediatizan o direccionan las decisiones).

Como expresión política de la sociedad Municipal, dentro de nuestro ordenamiento constitucional, aparece el **ejercicio de la democracia directa y participativa**, propia de la aproximación del Estado a la sociedad civil. Esa organización responde a un conjunto de derechos, deberes y responsabilidades, tanto de la Administración, como de los miembros de la sociedad local en su conjunto, en procura del interés general.

En tal sentido se le **reconoce autonomía política** manifestada fundamentalmente en la elección de sus gobernantes y de sus representantes y en el desarrollo de los esquemas de participación ciudadana, en la construcción de las decisiones y en el control sobre el mandato. Dentro de tales límites es que se entiende dicha autonomía.

Como unidad básica el Municipio hace parte de una realidad superior a la cual se articula y se integra, en la conformación de un **Estado** organizado bajo la forma de **República Unitaria**, descentralizada en lo político, lo fiscal y lo administrativo. En este marco el Municipio lo que ha de desarrollar en realidad es capacidad política y técnica que le permita hacer uso de la verdadera **autonomía** que el carácter de nuestra organización le confiere, cual es la de **gestión de sus asuntos**.

⁹ Ver POVEDA G. A. Alejandro. Modernización o Privatización. en "Administración y Desarrollo" ESAP Universidad del Estado. N° 33. Diciembre 1993. Bogotá.

Las responsabilidades que el proceso de descentralización le transfiere al Municipio, hacen que éste se vea enfrentado a la necesidad de **fortalecer** su estructura, particularmente en dos campos:

- En primer lugar el del **financiamiento**, vale decir, el **fiscal** en lo que tiene relación con la obligación de los ciudadanos a contribuir al desarrollo, mediante los tributos, lo que obviamente está relacionado con el grado de desarrollo de la economía territorialmente hablando, así como con la capacidad de tributación de las personas.

En razón de que no todos los municipios tienen las mismas condiciones socio económicas, ni cuentan con similares niveles de equipamiento en infraestructura, aparece como necesaria la real aplicación de los principios de complementariedad y subsidiariedad, así como la utilización de otras fuentes como la cofinanciación.

- En segundo lugar, el de la **capacidad de gestión**, que involucra tanto a la Administración Pública como a la ciudadanía, entre otras cosas en desarrollo del principio de la soberanía popular, en ejercicio tanto de la veeduría como de la participación en la gestión de los asuntos locales.

La garantía de la aplicación eficiente de los recursos está fincada en gran medida en el mejoramiento de la capacidad de gestión; en el impulso a un esquema democrático de gestión en las Entidades Territoriales, particularmente en el Municipio.

Hacia el futuro y en la realidad inmediata, tales son los elementos esenciales que determinan y van a determinar la existencia y presencia del Municipio como **Entidad Territorial**, capaz de cumplir con los fines que le son propios como organización al servicio del interés general de la comunidad local.

Allí aparece con innegable importancia la participación ciudadana como el factor fundamental del desarrollo, no sólo en términos de las decisiones que se tomen en materia de planes y de ordenamiento, sino **fundamentalmente** en el campo del control social. Es decir, elevar la participación al nivel político que de manera natural le corresponde.

6.7. El carácter de la Descentralización.

Sin duda, el proceso de descentralización ha obligado a un replanteamiento tanto del concepto como de la práctica de la planificación, haciendo del Plan

uno de los instrumentos esenciales e indispensables en la concreción del proceso descentralista en relación con la promoción del desarrollo territorial, en lo local y lo regional, al menos en lo que hace relación al ordenamiento, al propósito de consolidar el municipio y a la construcción de la democracia local.

Por su parte, ese desarrollo no puede darse al margen del **quehacer político** y socioeconómico de la comunidad socialmente organizada, puesto que ésta es sujeto activo del proceso. La Administración Pública Municipal, entonces, debe ser un mecanismo que le permita a la sociedad avanzar hacia mejores condiciones de vida, en un ambiente de paz y de convivencia, actuando sobre la base de que la **razón de ser** y a quien va destinada la gestión pública en general, y la planificación, en particular, es la población: el conjunto de hombres y mujeres que la componen y con sus expectativas e intereses la configuran como un cuerpo social actuante.

La descentralización territorial de hoy, a diferencia de la planteada en la Constitución de 1886, no es un simple hecho administrativo relacionado en buena forma con criterios de desconcentración funcional y prevalencia de la política centralista, lo que degeneró en muchos casos en un esquema paternalista y a la vez altamente concentrador de los beneficios del desarrollo y fuertes desequilibrios regionales. Tal es el caso, por ejemplo, del eje andino versus áreas periféricas como el oriente.

En el marco de los propósitos de redefinición del papel del Estado, de una parte, y de la reivindicación de las demandas sociales territoriales, la descentralización aborda como proceso tres estadios definidos:

- a) La descentralización administrativa: Concebida como el mecanismo de desconcentración de la ejecución de las funciones del Estado a cargo de los niveles centrales, bajo el supuesto de mejorar la eficiencia, por la vía de acercar las tareas a los usuarios del Estado, en los ámbitos territoriales.
- b) La descentralización financiera¹⁰: Se plantea como el complemento necesario para el logro de los niveles de eficiencia que se persiguieron con la descentralización administrativa. La discusión ha girado alrededor de la necesidad de la implantación de esquemas de "federalismo fiscal", a partir de la capacidad de generación de recursos tributarios territoriales. El otro eje ha sido sin duda el relativo a la autonomía tributaria, entendida tanto en los aspectos de la generación, como del uso de los recursos.

¹⁰ En el lenguaje corriente de los órganos estatales, así como de la academia aparece con frecuencia el adjetivo de fiscal, para un tipo de descentralización propia de un modelo económico con alto control central del Estado, lo que no es compatible.

En últimas, se ha llegado a mantener el control de lo fiscal por parte del Estado (central), descentralizando el problema de la aplicación de los recursos en el financiamiento de las políticas y acciones territoriales.

- c) La descentralización política: En principio referida a la capacidad de los territorios de elegir sus propios gobernantes, bajo el supuesto del reconocimiento del territorio, como unidad con identidad propia y no como simple sección de la organización administrativa del Estado.

Lo político tiene manifestaciones e incidencias de diferente grado, en términos de lo territorial, si se trata de atender a unas necesidades de reestructuración del Estado (económica) y consecuente localización del conflicto (política y social) o, desde otra óptica, de reestructuración del poder y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las comunidades territoriales, como expresión de los procesos de democratización de la vida ciudadana.

El estadio ulterior de la descentralización parecería ser el económico, sin que signifique de manera alguna que se trate de la federalización o de la balkanización de nuestros países.

La descentralización económica (que no excluye los otros estadios) se presentaría como una reestructuración integral del poder, lo que sugiere un modelo de desarrollo distinto al del capitalismo salvaje, impuesto por los requerimientos de la ideología neoliberal y, por ende, un real reordenamiento territorial.

El proceso "descentralista", en particular en lo que toca al nivel municipal así como al regional, ofrece un campo importante de desarrollo de políticas públicas y de acción política de la sociedad civil frente a la garantía integral de sus derechos, como a la estrategia de desarrollo que convoque o que implique al colectivo.

En Colombia ese proceso ha sido asumido por el Gobierno Nacional desde la perspectiva de mercado de "reestructuración" del Estado; en el campo político se puede identificar como de localización del conflicto y en el económico (en la perspectiva del desarrollo) como de la libre concurrencia de las entidades territoriales frente a la asignación de recursos y de la consecuente prestación de los servicios que a ellas les compete.

Desde el punto de vista de la sociedad, la descentralización corresponde mas a una suerte de reivindicación tendiente a construir una democracia participativa

real, frente a las experiencias derivadas del centralismo político (mas no necesariamente geográfico) y de su correlato la llamada democracia representativa, cuyos resultados no es posible ocultar: fuertes desequilibrios regionales, ausencia de la sociedad civil, marginalidad, atraso y violencia entre otros.

La Descentralización implica, en el modelo actual, un proceso de reestructuración del Estado y de consecuente recomposición del poder, en el cual se supone necesaria la redistribución de responsabilidades (o competencias) y de recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, mas en la perspectiva del control del gasto público y del ajuste fiscal en procura de la reducción del déficit, que en procura del desarrollo nacional a partir del de las entidades territoriales y el de las regiones.

Dentro de este marco, la descentralización adquiere un profundo sentido político, en la medida en que tiende a acercar el Estado al ciudadano comprometiéndolos a uno y otro no sólo en la construcción de las decisiones, sino fundamentalmente en el control de la ejecución¹¹. Aquí se ubica el eje de lo que se ha denominado la **planificación participativa** y el **control social**. Las entidades territoriales, particularmente el Municipio, han de asumir entonces aquellas que materializan las relaciones entre el Estado y la Sociedad en un territorio concreto.

La autonomía, aun cuando amplía en algunas instancias como la política, es relativa y "relativizada" en tanto que responde a un criterio supremo de unidad republicana y construcción de la nación. Tal autonomía se entiende sólo en el ámbito de la **gestión** de los asuntos propios y del manejo de sus recursos, dentro de los límites que el interés de la república impone. Tal unidad cuida con celo la no-formación de "Estados" en las entidades territoriales. La moneda y la seguridad interior son de manejo nacional, por ejemplo.

La cuestión es definir de qué tipo de autonomía sé esta hablando, o qué tipo de espacio se va a construir en los términos en que se conciba tal autonomía.

¹¹ La Constitución Política de 1991 establece la Organización Territorial del Estado, reafirmando el carácter político de la descentralización y el necesario desarrollo de la democracia local. Con base en lo anterior se dan los desarrollos legales conocidos en normas como la Ley 60/93 (hoy Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007), la Ley 100/93, la Ley 105/93 la Ley 115/94 (Ley General de Educación) y la Ley 142/95 (Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios), entre otras.

En términos de la construcción de la autonomía, como expresión de la construcción de un espacio social concreto, aparecen claramente definidas las dimensiones de la descentralización, así:

- Lo social: Como base fundamental de los procesos de gestión y de conformación de las organizaciones territoriales. Así, la dimensión de lo social se expresa en las posibilidades y potencialidades de participación de las personas, en términos de sus responsabilidades sociales y políticas, así como de su propio reconocimiento como parte de una organización.
- Lo económico: La manifestación concreta de la estructura económica y de las posibilidades y potencialidades de consolidación de un proceso territorial, en tanto que él esté en capacidad de garantizar procesos de valorización técnica y económica del capital.
- Lo político: La expresión concreta de las relaciones de poder y de la capacidad o incapacidad de construir proyectos políticos (en lo cultural y lo social), dentro de un esquema de mayor o menor autonomía y reconocimiento de propósitos de tipo nacional.

Así las cosas, la autonomía puede tener, en relación con la construcción del espacio territorial diversas manifestaciones.

- Régimen autonómico, que se acerca mucho al estadio de descentralización económica, en tanto que se reconoce de parte de los demás la integralidad, desde lo integral que caracteriza lo propio de un territorio, los elementos que lo caracterizan, como por ejemplo, lengua, cultura, economía, formaciones sociales.
- Régimen de autonomía relativa, que se refiere al ejercicio de la libertad dentro de los límites que le impone la del otro, así como, fundamentalmente, la que se deriva de la comunión de intereses en procura de la construcción de un proyecto de unidad nacional, por ejemplo.
- Régimen de autonomía de regencia, que implica el reconocimiento de la dependencia del centro y la aplicación, en la práctica de las delegaciones acordadas desde el estado, con muy poca o nula concertación con los niveles territoriales. La característica principal de este modelo de autonomía se identifica en la presencia de un fuerte control “central” de los procesos de desarrollo a escala territorial, el cual

se dirige a garantizar los intereses ligados al modelo económico inspirado en el neoliberalismo, de suyo centralizador y altamente concentrador.

En el marco del modelo de descentralización propio de nuestro país, parece ser que el tipo de autonomía que se nos reconoce dentro del esquema de descentralización en curso, se asemeja mas a un régimen de regencia que a un régimen de autonomía relativa, tal como se expresa con claridad en la Ley 60 de 1993.

La Gestión Pública en las entidades territoriales es responsabilidad directa de sus autoridades, pero sometidas a la evaluación de los Departamentos y de la Nación, según se trate de aquellos o de los Municipios; además es responsabilidad (derecho y obligación) de la ciudadanía participar y ejercer el correspondiente control político, mediante los canales y mecanismos constitucionales y legales. Esto implicaría necesariamente la construcción de ciudadanía a partir del cambio de las relaciones serviles por relaciones civiles, basadas a su vez en el reconocimiento del valor y la dignidad de la persona y de las personas.

Estaríamos frente a la fórmula suprema de la civilidad y del desarrollo democrático del Estado:

Control de la ciudadanía = soberanía popular

Contrario a lo que sería una lógica del desarrollo de la democracia territorial, se da la de la consolidación de los pequeños poderes locales, muy similares a las "microempresas electorales", cuya principal manifestación es la "municipalización de todas las formas territoriales".

La creación de Municipios, entendida como el reconocimiento de la personería jurídica de entidad territorial a una parte determinada de una o varias localidades, antes que responder a requerimientos de una instancia política, de mera confrontación partidista, debe ser el fruto de la conjugación de varios elementos dimensionales que lo justifiquen y que garanticen el desarrollo pleno del carácter de Organización con propósitos de desarrollo que se adquiere con ese hecho jurídico y político. A este nivel, **antes que encontrarnos frente a la municipalización a ultranza, parece que estamos ante el necesario reordenamiento territorial**, lo cual toca en esencia al municipio, buscando a su "interior" identidades territoriales y sociales.

El problema fundamental radica en la **reivindicación de la soberanía popular**, planteada como principio en la Constitución Política promulgada en 1991, otorgándole a las comunidades y a los individuos mecanismos, canales y herramientas que les permitan ejercer la plenitud de sus derechos (entre ellos participar en la vida política de su localidad) y construir la sociedad civil.

Una de esas herramientas organizativas se desarrolla a partir de la conformación de **Juntas Administradoras Locales**, con una base territorial-social definida y posibilidades reales de ejercicio real del poder desde la democracia local.

Así pues, ante al problema de la "municipalización" (entendida como la tendencia a la conversión de veredas en Municipios) aparece la democratización del Municipio actual, mediante el uso de mecanismos tales como el de la conformación de Comunas y/o Corregimientos y la consecuente organización de las Juntas Administradoras Locales, de manera tal que se amplíen las posibilidades reales de participación de los ciudadanos dentro de condiciones democráticas y de solidaridad.

Lo local se inscribe dentro de un espacio más complejo que obliga, desde el punto de vista de la gestión, a la "desmunicipalización" de los procesos y a la territorialización de los mismos. La referencia es más amplia, frente a la jurisdicción de lo local: la **Región**. Esta se constituye a partir de relaciones multidimensionales en lo social, lo económico, lo cultural, lo político y lo medio ambiental, hecho que debe ser reconocido por las decisiones políticas en procura de la construcción de la unidad a partir del reconocimiento de la diversidad, dentro del cual se inscriben obviamente los **Territorios Indígenas**.

La Estrategia política en cuanto se refiere al desarrollo Constitucional del Estado Social de Derecho en la dimensión territorial define prioridades en los siguientes campos:

- PRIMERO. Ordenamiento Territorial que defina, además de las competencias de las diferentes entidades territoriales y las propias de la nación, los mecanismos de reestructuración espacial de la organización territorial del Estado, de manera tal que responda a las realidades concretas de las diversas formaciones sociales y no necesariamente a criterios políticos simples.

El Ordenamiento debe desarrollar el Principio de Estado Social de Derecho, que en lo territorial (obviamente en la perspectiva de la sociedad) parte del reconocimiento de la inexistencia de los **"equilibrios naturales"** que las

fuerzas del mercado han de potenciar dentro de un ambiente de competencia, como lo plantean los esquemas basados en la ideología neoliberal.

La intervención del Estado en lo económico y social tiene relación directa con la obligación de asegurar la integración nacional (mediante la ejecución de obras públicas, por ejemplo, así como de la asignación de recursos con criterios distributivos). También cabe en el E.S.D. la necesidad de asegurar la prestación de los servicios públicos básicos y la integración de los marginados.

Los principios como el de **subsidiariedad** deben tener un desarrollo tal que aseguren la presencia del Estado de manera sustantiva y no marginal, en aquellas entidades territoriales con condiciones negativas de desarrollo.

- SEGUNDO. Desarrollo de los mecanismos y canales de la democracia participativa: Juntas Administradoras Locales, Voto Programático, Revocatoria del Mandato, Consulta Popular y el Cabildo Abierto.
- TERCERO. Régimen de Servicios Públicos, concebido bajo la finalidad social del Estado y no los de la privatización a ultranza. Se ha de privilegiar ante todo la democratización de las Empresas, la autonomía territorial y el cumplimiento del principio de subsidiariedad, de la Nación hacia los Municipios más pobres, así como hacia los Territorios Indígenas.¹²

En lo que hace a **la política social y el gasto** el proceso de descentralización encuentra en su camino una limitante relacionada con el financiamiento del desarrollo: la capacidad de producir e incrementar la tributación de la población en las entidades territoriales, como posibilidad real de complementar, o mejor, hacer crecer los recursos provenientes de las participaciones sobre los ingresos corrientes de la Nación y de las transferencias del situado fiscal.

Lograr mejores niveles de participación está relacionado con la mayor eficiencia fiscal y administrativa, es decir, con la capacidad de abonar sumas importantes a la deuda social, manifestada territorialmente en los municipios y territorios indígenas, y al atraso en infraestructura económica.

¹² Ver POVEDA G. Abdón Alejandro. Servicios Públicos Domiciliarios: La calidad de vida un derecho fundamental de la persona". Primera Parte. Biblioteca Jurídica DIKE, Medellín. 1995

El principio general expresa en lo fundamental un criterio de redistribución del ingreso nacional, referente a la asignación de competencias en cabeza de las Entidades Territoriales.¹³ Esto quiere decir que cualquier responsabilidad que corresponda a la Nación y que, en virtud del proceso de descentralización, se traslade a los municipios, territorios Indígenas, departamentos o distritos deberán contar, como mínimo, con un monto de recursos similar al que en el momento se esté destinando para tal fin en la jurisdicción territorial respectiva. En un sentido más amplio, se trata de financiar los requerimientos que en la materia objeto de la nueva responsabilidad le competan a la Entidad Territorial; pensemos en el caso de los municipios, territorios indígenas y departamentos que presentan hoy una alta deuda social y de infraestructura de desarrollo, los cuales deberían recibir recursos suficientes, los que requiere, para financiar tal deuda. Tales criterios redistributivos no se cumplen en la política del Gobierno, expresada en las diversas normas de descentralización hasta hoy expedidas, como es el caso de las leyes que tocan las materias de distribución de competencias y recursos.

En lo que toca a los campos del gasto y la política social (responsabilidades políticas y de gestión propias de los Municipios), es necesario llamar la atención sobre el alcance de lo determinado en la Ley de Distribución de Recursos y Competencias., norma que se anticipó a la orgánica que debería determinar el ordenamiento territorial del país.

El principio de la Ley en cuestión se resume en el hecho de que cada competencia asignada debe contar con su correspondiente recurso transferido e implica la cesación de la responsabilidad directa de la Nación en la atención del gasto a que hace referencia esa competencia. Sin embargo, el proceso de redistribución de competencias territoriales adquiere un carácter puramente instrumentalista, sin que resuelva de fondo los problemas que dieron origen a la descentralización, como por ejemplo el de las desigualdades en la distribución del ingreso y los desequilibrios regionales.¹⁴

¹³ La Constitución Política de Colombia ordena que "no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas" (Art. 356).

¹⁴ La Contraloría General de la República plantea que " de las experiencias disponibles se desprende una enseñanza muy importante para Colombia: si los instrumentos formales de la teoría que justificó el proceso de descentralización no se inscriben dentro de una concepción armónica de la función pública, la modernización del Estado no pasará de ser un loable propósito. CGR. Informe Financiero, "Descentralización y Modernización del Estado". Febrero de 1993. Pág. 11

Los instrumentos mediante los cuales se da la redistribución de los recursos fiscales para el desarrollo¹⁵, desde el punto de vista de la asignación de responsabilidades de la Nación hacia la Entidades Territoriales, adquieren hoy la forma jurídica y económica de “transferencias” sectoriales y condicionadas.

Como limitación fundamental encontramos que no hace parte esencial de la participación el estado actual de desarrollo, en cuanto a bienestar social y dotación de infraestructura económica y social, de las entidades territoriales. El criterio básico de la distribución de las participaciones está basado en una relación directa con la capacidad fiscal fundamentalmente, distribuido de acuerdo con la población, sin que se considere de manera seria y concreta el peso específico de su distribución espacial, como tampoco de las especificidades territoriales. El indicador de los niveles de pobreza, sigue siendo el de N. B. I. relacionado con el acceso a servicios públicos y calidad de vivienda. La consecución de metas establecidas en el propio plan de desarrollo es el parámetro de evaluación de eficiencia para efectos de la asignación de recursos del SGP.

Lo anterior conduce a que los municipios pobres tengan una menor participación relativa en los ingresos corrientes de la Nación, particularmente hacia el futuro, debido a la poca capacidad de generar una mayor infraestructura, mejorar las condiciones económicas y, por ende, incrementar la tributación local.

En el mecanismo planteado por la Ley, se pierde el carácter redistributivo y el principio de solidaridad, propios del Estado Social de Derecho. Cada Municipio debe "actuar" como un "agente" del mercado en un ambiente de libre competencia por el acceso a los recursos.

De otra parte, los montos asignados por la Participación de los Municipios sobre los ingresos corrientes de la Nación deberán ser aplicados **indefectiblemente** a aquellas instancias del gasto público social determinadas en la distribución de competencias, con base en los parámetros establecidos por la Ley, lo que limita la capacidad de decisión sobre estrategias de desarrollo.

Para el Constituyente de 1991, el mecanismo idóneo del financiamiento del desarrollo era la redistribución de la renta nacional, sobre la base de considerar

¹⁵ Como mecanismo de control sobre el gasto y aceleración del ajuste fiscal, se creó con la Ley 715 de 2001 el denominado SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP), el cual actúa con una orientación sectorial y agrupa tanto la participación sobre ICN, como el situado fiscal y los recursos del FCE. (Fondo de compensación de educación)

el carácter territorial de la misma. En este sentido, los municipios adquirieron en virtud del mandato constitucional, la propiedad sobre tal renta, en la proporción que la Ley determinara. Es un derecho de la entidad territorial y la Constitución protege además su propiedad. Las participaciones no son una "renta extraña": hacen parte de los denominados **recursos propios**.

En ese caso no se da una transferencia, no se puede dar. Lo que hay es una redistribución de los ingresos, entre los diversos propietarios, bajo la responsabilidad del recaudador, es decir, de la Nación. Desde la óptica del esquema monetarista, de control del gasto, la Ley 60/93 le da a la participación el carácter de transferencia con control automático,¹⁶ lo que se profundiza con las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

La Descentralización en el caso de Entidades Territoriales con altos niveles de pobreza y de atraso, aun cuando necesaria para ganar autonomía en el manejo de algunos asuntos, resulta prácticamente imposible, salvo que se recurra al expediente de transferir a los usuarios los costos de la prestación de los servicios. Con ello se lograría complementar el monto de las participaciones e incluso del situado fiscal.

La solución así planteada es algo menos que inaplicable. El principio de subsidiariedad, previsto en la Constitución Política, debe ser aplicado sin restricciones, toda vez que lo que está por encima de la frialdad de los modelos es la salvaguarda de los derechos fundamentales, los colectivos y del ambiente de las personas, así como la responsabilidad social del Estado.

Las autoridades municipales tienen, pues, serias responsabilidades políticas, administrativas y sociales en relación con el desarrollo del proceso de descentralización.

7. Actividades de aprendizaje.

El estudiante al leer juiciosamente la Unidad, preparará y desarrollará un glosario con las palabras y expresiones que le presenten alguna dificultad o simplemente que sean nuevas para él o ella.

¹⁶ Al revisar la Sentencia de la Corte Constitucional sobre la demanda de dos artículos de la Ley 60/93, encontramos una gran semejanza entre el orden económico, basado en el monetarismo, y el orden jurídico, defendido por el voto mayoritario de la Corte, basado en el regreso al esquema centralista instituido en la Constitución de 1.886. (Ver Sentencia N° C -520. Bogotá 21 de Noviembre de 1.994)

Tomando como base los elementos de la Unidad el estudiante elaborará para la discusión con sus compañeros, un corto ensayo acerca de la forma como el proceso de descentralización ha reorientado las funciones de salud y educación en su municipio o ciudad.

8. Actividades de autoevaluación.

El estudiante tomará como base los planteamientos de la Unidad con el fin de revisar y discutir algunos conceptos.

- a. De acuerdo con lo planteado, la gestión del desarrollo es una actividad simple sin relación alguna con la planificación. Falso o Verdadero.

Explique su respuesta

.

- b. De acuerdo con Rodríguez y Velásquez, ¿cuáles son las dimensiones de la gestión?

Respuesta:

- c. ¿Cuáles son las prioridades que a la entidad territorial le define la función social del Estado Social de Derecho?

Respuesta:

9. Síntesis.

Lo territorial constituye el espacio fundamental de planificación del desarrollo a escala municipal, distrital o departamental. Aquí se ha de materializar la dimensión espacio – temporal de ese ejercicio de diseño de un tipo x o y de sociedad.

El municipio por su parte corresponde a un tipo de organización social y política compleja, cuyo ámbito de acción se ubica en el plano de la materialización de las relaciones Estado – Ciudadano(a), razón por la cual debe responder por la satisfacción de las demandas derivadas de los derechos fundamentales, así como de los colectivos y del ambiente definidos en el estatuto constitucional del Estado Social de Derecho.

Aún cuando del municipio se predica su autonomía, lo cierto es que el modelo de descentralización puesto en marcha dentro del marco de la economía neoliberal de mercado, constituye el principal factor restrictivo del proceso de planificación territorial del desarrollo, dado el carácter centralista del modelo expresado en el carácter sectorial por demanda de distribución de las transferencias contenido en el sistema general de participaciones.

Así las cosas, la planificación que en una economía de mercado es meramente indicativa, tiende a convertirse en un mecanismo de programación presupuestal, de asignación del gasto con base en las definiciones que el Estado desde su nivel central ha tomado respecto del mismo.

Lo anterior, sumado a la necesidad de hacer realidad aquel presupuesto constitucional del **desarrollo sostenible**, el cual remite al reconocimiento de las condiciones ambientales y sociales de la entidad territorial, hace obligatorio que el proceso de planificación adquiera en el espacio territorial el carácter de ejercicio político, apoyado en la ciencia y la tecnología.

10. Bibliografía.

Complementaria a los libros y documentos citados en pie de página, se sugiere consultar:

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. “La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales. Bogotá, 2004. www.procuraduria.gov.co

UNIDAD 2

MARCO CONCEPTUAL DE LA PLANIFICACIÓN.

¿En qué ámbito nos movemos?

1. Introducción.

La planificación corresponde a un ejercicio político, definido a partir de la configuración social y económica del Estado, así como de las interrelaciones de éste con su espacio inmediato (los territorios) y con el resto del mundo, dentro del marco del modelo de desarrollo imperante o por construir, según sea el caso, así como de una política económica, que como en el caso colombiano se reclama como **única en términos de la unidad** y que en términos de las entidades territoriales y del proceso de descentralización resulta ser concentradora y centralizadora.

Basta analizar el Sistema General de Participaciones y los Planes Departamentales de Aguas, por ejemplo.

La planificación del desarrollo integra, por así decirlo el “pensar” el “diseñar” y el actuar, es decir, ubica a la planificación en el campo de la construcción de un proyecto social y territorial del desarrollo, dentro del espacio de gestión que le compete a la integración Estado – Sociedad – Territorio, por lo que es imposible concebir a la planificación como una “actividad” especializada y aislada respecto de la gestión y aún menos contrapuesta a ella.

La unidad plantea una reflexión acerca de los determinantes de contexto de la planificación de forma que se convoque al descubrimiento de la razón y sentido del mismo en cada caso particular, todo ello a partir de una propuesta de concepción de la planificación como proceso social.

2. Objetivo de la Unidad.

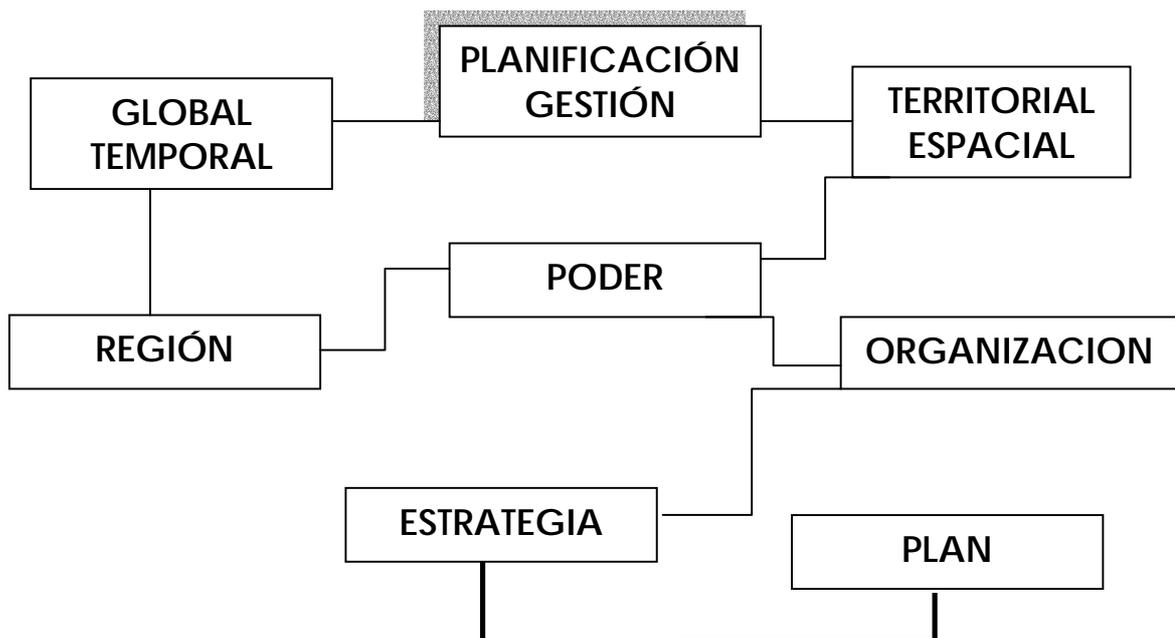
Identificar las herramientas y elementos conceptuales de la planificación en sus dimensiones en el contexto de la gestión del desarrollo en tiempos y espacios determinados, a partir de las razones de texto y contexto propias del

proceso de gestión del desarrollo, dentro del cual aquella juega un papel de primer orden.

3. Ideas claves.

- La planificación corresponde al campo de la construcción de un proyecto social y territorial del desarrollo, dentro del espacio de gestión que le compete a la integración Estado – Sociedad – Territorio.
- La planificación hace parte integral del proceso de gestión del desarrollo, por lo que compromete todas las instancias públicas, sociales y privadas de la sociedad.
- La gestión y la planificación son la base y el resultado de una perfecta simbiosis política y social.
- El proceso de planificación “baja” por así decirlo a los diversos sectores de la sociedad mediante las acciones particulares de las organizaciones públicas.
- El Plan compromete a Estado y Sociedad y, en particular, debe definirle responsabilidades y tareas de regulación intervención al Estado.

4. Mapa conceptual.



5. Para reflexionar.

La cuestión de la Planificación del Desarrollo involucra la resolución del o de los conflictos generados en la estructura de poder, en virtud de la heterogeneidad de intereses prevalentes en la sociedad.

Las contradicciones así como el juego de intereses propios del capitalismo se hacen evidentes en la película “Una verdad Incómoda” de Al Gore. Se invita a los estudiantes a conseguir y analizar esta película. <http://www.climatecrisis.net/>

6. Desarrollo de contenidos.

6.1. Planificación y Gestión.

La planificación hace parte integral del proceso de gestión del desarrollo, por lo que compromete todas las instancias públicas, sociales y privadas de la sociedad. Esta es la propuesta del Módulo con base en las lógicas de la gestión y de la planificación en diversos espacios y momentos.



La gestión para que lo sea debe producir “hechos” políticos, sociales y económicos, pero esos “hechos” a su vez deben ser el resultado de un esfuerzo ordenado y sistemático guiado por un propósito ulterior definido conscientemente como producto de una intención política expresión del poder al interior de una organización. La cuestión radica en hacer que aquella corresponda al poder soberano del colectivo y no al de un grupo en particular.

La gestión y la planificación son la base y el resultado de una perfecta simbiosis. La una no puede existir sin la otra. La gestión como capacidad de crear hechos a partir de acciones conscientes, es la base de la construcción de ese sistema de acuerdos que en últimas constituye la base y la razón de ser de la planificación. En tal sistema de acuerdos no sólo se establece la estrategia de desarrollo sino las definiciones espacio temporales de las acciones, así como las herramientas e instrumentos de política que hacen posible la

concreción de esos acuerdos en procura de la estrategia que identifica el sueño a alcanzar.

La planificación en la medida en que implica la construcción de ese sistema de acuerdos debe integrar necesariamente los procesos de ejecución, seguimiento, evaluación y control social de los objetos, objetivos y metas definidos mediante esos acuerdos a que se hace referencia.



El proceso planificación – gestión se asemeja a la navegación: Se requiere de un puerto de llegada y uno de partida, una carta de ruta, el buque, la tripulación, las condiciones técnicas y meteorológicas, el timón y el timonel entre otros, articulados e integrados todos ellos en procura del puerto de destino. Sin embargo, en ruta aun cuando cada miembro de la tripulación tiene responsabilidades y funciones asignadas, todos tienen como mira el timón como indicador del decurso del viaje, en tanto que es el que permite corregir el rumbo o hacer los ajustes pertinentes de forma tal que los incidentes y tropiezos de la ruta no sean óbice para alcanzar el objetivo planteado.

El Plan debe entonces expresar un objetivo y unas metas que definan materialmente la posibilidad de lograr el tipo de sociedad o el territorio deseado. El Plan se construye a partir de ese conjunto fundamental de acuerdos que corresponde a la Estrategia de Desarrollo que se plantea como la meta trasfinita de cada una de las etapas del mismo.



El complejo multidimensional que orienta el proceso de planificación se define desde las interrelaciones del ambiente socio económico y político y las expectativas y derechos de la población, de forma tal que el plan de desarrollo tienda a satisfacer las demandas de la sociedad en términos de garantía de los derechos, práctica efectiva de las obligaciones y prestación de servicios a la población.

El proceso de planificación “baja” por así decirlo a los diversos sectores de la sociedad mediante las acciones particulares de las organizaciones públicas.



Las organizaciones tanto en el orden nacional como en el subnacional son en esencia ejecutores de las políticas, para lo cual han de definir su propia estrategia (visión de largo plazo) en relación con el plan y la definición de su razón de ser (misión institucional) respecto de la garantía de los derechos de los ciudadanos y de las ciudadanas, de los niños y de las niñas, así como de la satisfacción de las demandas de unos y otros derivadas de esos derechos.

6.2 Elementos de la planificación del desarrollo.

La planificación no es un mero ejercicio académico que busca discutir y establecer un conjunto coherente de proyecciones macroeconómicas y sociales, sino que constituye un espacio político de construcción de decisiones que afectan al colectivo de cara a lograr la concreción de un proyecto de desarrollo políticamente deseado.

Ahora bien, el Plan, como expresión documental técnica y normativa del proceso de planificación compromete a Estado y Sociedad y, en particular, debe definirle responsabilidades y tareas de regulación e intervención al Estado. En este sentido, los lineamientos y acciones fundamentales merecen la aprobación del Congreso y cuya conducción será ejercida por el Gobierno como responsable de la Administración Pública, en sus varios niveles y sectores.

La planificación comporta un conjunto de elementos los cuales se articulan estructuralmente alrededor de unos principios cuya materialización permite la construcción del proceso ordenado y sistemático que le es consustancial.

A riesgo de no satisfacer integralmente el campo de lo que serían los principios fundamentales de la planificación, se puede enumerar los siguientes:

- Racionalidad, como la articulación en términos de razón y sentido de las propuestas y acciones que conducen a un fin determinado.
- Previsión, como la capacidad de avizorar las diversas opciones y escenarios posibles, de modo que sea posible valorar y evitar los riesgos en la medida de lo posible.
- Universalidad, como la expresión de complejidad que le es inherente tanto a la sociedad como al proceso de planificación en sí.
- Unidad, como articulador de propósitos y de esfuerzos.

- Continuidad, como capacidad de reconocer las razones de tiempo espacio que implica el proceso.
- Inherencia, como expresión de legitimidad del plan en relación con la racionalidad y estrategia del plan.

De acuerdo con el Profesor Hernando Loaiza Gallón¹⁷, los elementos de la planificación se resumen en:

- El Agente Planificador, representado por los individuos o grupos encargados de realizar el proceso en todas sus etapas.
- El Receptor, es el objeto de planificación, o sea, aquel a donde se pretende llevar a la situación deseada. Puede ser un sector económico, una comunidad, un segmento de un sistema más amplio o de una línea de producción dentro de una actividad o industria.
- La información, determina el mayor o menor poder de acción del agente sobre las variables, dependiendo de su calidad, de su cantidad y del horizonte de tiempo sobre el cual se extiende.
- Los Objetivos, que actúan como puntos de referencia durante el desarrollo del proceso.
- Los Medios, representados por los recursos físicos, humanos y financieros disponibles y cuya combinación debe, obedecer a determinados patrones de eficiencia y conducir al resultado deseado.
- Los Plazos, que definen el período dentro del cual deberán alcanzarse los objetivos, representan una restricción que no puede perderse de vista. La falta de tiempo útil para la planificación adecuada puede ocasionar serias repercusiones en el desarrollo posterior de los trabajos.
- La Coordinación, cuyo propósito es la concatenación de las acciones teniendo en cuenta la conexión entre ellas, las prioridades y los requisitos de cada una de las mismas en lo que se refiere a la de recursos físicos, humanos y financieros.

¹⁷ Tomado de Loaiza Gallón, Hernando, Programa de Clase, Pregrado ESAP, 2002. Páginas 4-6.

- La Eficiencia, o sea la relación entre el valor de los bienes y servicios producidos o los objetivos alcanzados y los recursos utilizados para producir o alcanzar ese resultado. También se define como la óptima utilización de los recursos dados niveles de eficacia -logro de objetivos- y economía -costo mínimo en la obtención de resultados- iguales.
- La Decisión, que corresponde a la formalización de la acción que ha de desencadenarse en cada etapa del proceso continuo, que deberá llevar a la consecución del objetivo deseado. No siempre una decisión está asociada a la planificación: una decisión puede ser tomada y puesta en marcha sin que haya planificación; el caso inverso, sin embargo, no es verdadero.

6.3. La Planificación a escala nacional.

La planificación como expresión de la orientación y articulación de políticas e instrumentos de política en la óptica de aquello que se desea en materia de modelo de desarrollo que distingue a una sociedad, se concibe como centralizada, en unos casos y como indicativa en otros. La primera es la que ejercieron los países socialistas, cuya expresión más excelsa es la quinta NEP (Nueva Política Económica) de Lenin en la Unión Soviética, mientras que la segunda es la que se ha desarrollado en los países con economía de mercado guardando una tendencia bien sea hacia el “ordenamiento” del mercado, mediante la implantación de reglas del juego o hacia el ordenamiento normativo que permita el desarrollo de la iniciativa privada y la dinamización de los circuitos de acumulación del capital.

La planificación ha sido un término que en el pasado ha tenido una carga política. Concebida en principio como sistema económico alternativo a la economía de mercado, fue adscrita a la ideología socialista, siendo en consecuencia atacada virulentamente por los liberales y neoliberales que veían en ella un peligro para las libertades individuales¹⁸; sin embargo, aquellos quienes como Drucker por ejemplo, analizaron con más juicio la estructura y los alcances de la planificación atribuible sólo a los países socialistas, vieron en ella un instrumento importante para orientar ordenadamente las actividades del capital.

Se plantea la discusión acerca de una Planificación centralizada que copa todos los espacios de la sociedad, frente a una planificación indicativa que

¹⁸ MANKEIM, Karl. Libertad y planificación social. Fondo de Cultura Económica. México. Página 12. Citado por LOAIZA GALLÓN, Hernando. Programa de Clase. Pregrado ESAP.2002

establece un entorno o un “clima” determinado a la inversión e iniciativa privada. De esta manera se plantean diferentes grados de intervención del Estado mediante una herramienta fundamental como la planificación.

El concepto de planificación indicativa resulta así genérico y abarca una variada tipología claramente diferenciada: planificación contractual, planificación que influye, planificación por repartición de los medios de producción, planificación por mandatos y prohibiciones y planificación por medio de las empresas públicas¹⁹

Con la crisis capitalista de los años 30, que culminó con la aplicación de la receta keynesiana, la cual recoge en cierta forma algunos elementos del Estado soviético; el intervencionismo y el proteccionismo estatal figuran como los elementos claves para impulsar la economía y por tanto la planificación asume un papel fundamental en la generación no sólo del crecimiento sino de desarrollo económico y social.

Independientemente del carácter de indicativa de la planificación en economías de mercado, ésta se debe basarse en el análisis de la problemática grupal y la recomendación de decisiones básicas estableciendo prioridades para que sean los representantes de la comunidad quienes tomen las decisiones más adecuadas de tipo económico, social o administrativo.

La planificación, como el gobierno mismo, es una medición, un estudio de la situación existente, y estos constituyen un proceso continuo y perpetuo, como la esencia misma de la humanidad. Pero este estudio debe fundamentarse en una política pública (de Estado) es decir, en una determinación clara de cuáles son los propósitos y los fines que esa sociedad pretende alcanzar.

Tal proceso de determinación es, a su vez, el resultado de la confrontación de opiniones en el seno de la sociedad, en la cual están presentes, actúan y participan no solo los miembros privilegiados del gobierno, sino también los gobernados, desembocando en un consenso de lo que la sociedad desea de sí misma.

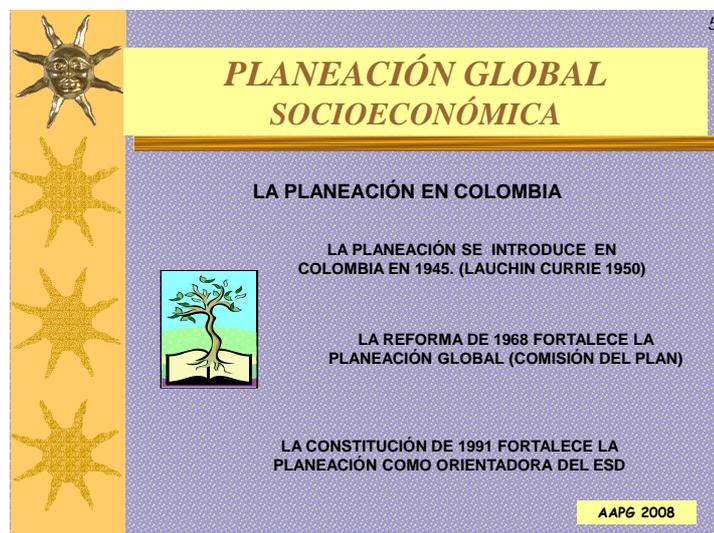
En Colombia, dice el profesor Hernando Loaiza, tanto la debilidad secular del Estado como de las empresas, es decir del mercado han impedido que la planificación se pueda asimilar a lo que han aplicado los países más avanzados que entre otras tendencias nos van transfiriendo técnicas y

¹⁹ MANHEIM, Karl. *Ibíd.*

conocimientos en ese campo, que luego aplicamos de manera combinada y desigual, sin agotarlos definitivamente, cuando la nueva oleada hace variar y modificar los procesos y métodos asociados a la planificación.

Sin duda, una de las características de la economía de mercado dentro del marco liberal tiende a ser la de desarrollar formas relativamente anárquicas en virtud de la prevalencia del interés particular del capital o de cada rama o agente del capital frente a la sociedad. La moneda como símbolo “universal” del capital parece ser la única mediante la cual se puede ordenar el mercado, obviamente respetando los fundamentos del mismo. De allí que las primeras decisiones que en materia de planificación que adoptaron los estados latinoamericanos tienen que ver con el desarrollo de modelos de banca central.

En desarrollo de tal formalidad de gestión estatal de la moneda el gobierno colombiano contrata la denominada Misión Kemmerer con el objeto de organizar ese sistema de Banca Central. Como consecuencia de ella se crean en 1923 el Banco de la República y la Contraloría General de la República, asignándole como uno de los objetivos fundamentales la administración y el manejo de los dineros pagados como indemnización por el despojo de Panamá a Colombia y como influencia de las formas que asume el intervencionismo de Estado norteamericano.

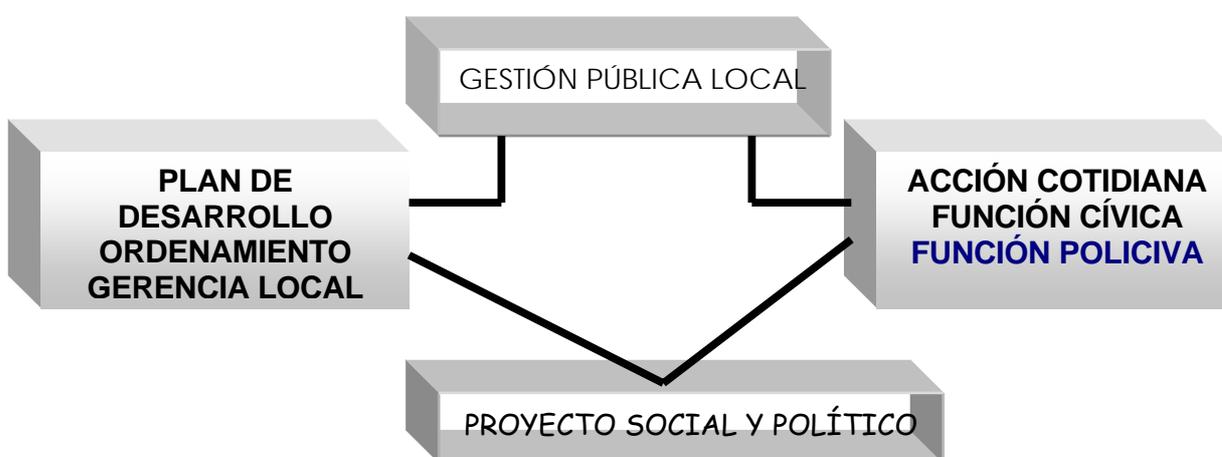


Los tres momentos históricos claves de la planeación en Colombia se presentan en el anterior esquema.

6.4. Planificación en el orden territorial.

La planificación, de otra parte, debe responder a la visión estratégica que se tenga del desarrollo y del municipio, pero articulando la cotidianidad a ese gran propósito, de manera tal que las acciones de corto plazo, del día a día, contribuyan al cumplimiento de las metas de largo plazo. Se habla de la configuración de un proyecto político, en un ámbito de gestión social territorial.

ÁMBITO DE LA GESTIÓN SOCIAL TERRITORIAL



En un contexto tal se puede indicar que aparecen dos niveles de gestión que resumen el universo de preocupaciones de la administración municipal y de la ciudadanía, como quiera que el propósito de recuperar el municipio²⁰ compromete a todas las instancias sociales y políticas que lo conforman, dentro de los principios jurídicos y sociales de la co-responsabilidad.

El núcleo de tales preocupaciones se ubica en dos temas:

GESTIÓN SOCIAL DEL DESARROLLO

Mejoramiento de la capacidad de gestión, tanto por parte de la administración municipal, propiamente dicha, como de la ciudadanía, dentro del marco de los derechos y obligaciones inherentes a la participación.

²⁰ Tal concepción la expresa el Consejo Nacional de Planificación en su Trocha Ciudadana Nacional de 1998.

FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Mejoramiento de los niveles de tributación local, derivados necesariamente de la dinamización de la actividad económica y elevación de los ingresos de las personas.

Lo anterior hace que la problemática del plan no pueda ser circunscrita simplemente a los límites de un período de gobierno, sino definida en el marco de una tendencia estratégica de mediano y de largo plazo (lo que parece se intenta corregir con el mandato de la Ley 388/97). Estamos hablando de *proyectos de sociedad* y no de *proyectos de alcalde*. **EL PROGRAMA DE GOBIERNO DEBE CONSULTAR LA TENDENCIA DE MEDIANO Y DE LARGO PLAZOS** y no al contrario, es decir, que el proyecto local se sacrifique por la visión de corto plazo de un momento o de una coyuntura política de poder, planteada por un individuo.²¹

Se entiende entonces que cada administración adquiere un compromiso con el actual – futuro de su municipio, lo que obliga la búsqueda de soluciones concretas, en el corto y en el mediano plazos, a aquellas falencias o condicionantes críticas del desarrollo, tanto como a las que dinamicen las potencialidades territoriales, todo ello en la perspectiva de la construcción de ese proyecto de sociedad aludido.

El Municipio de hoy enfrenta, por lo menos, tres retos importantes.

DOTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Garantizar la presencia en el territorio local de empresas eficientes, dedicadas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sean éstas de capital estatal, mixto, solidario o privado.

Garantizar el acceso de los más pobres a los servicios públicos, mediante subsidios a la demanda o dotación de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en áreas de pobreza.

EQUIPAMIENTO ECONÓMICO

²¹ En este sentido, se puede afirmar que la concepción del Plan de Ordenamiento, con un horizonte de largo plazo (tres períodos de gobierno), corrige el contrasentido generado al equiparar el Programa de Gobierno al Plan de Desarrollo Municipal.

Referido fundamentalmente a aquellas inversiones que permitan el acceso de la inversión en actividades productivas, en las mejores condiciones posibles de rentabilidad. Hablamos de vialidad y ordenamiento físico ambiental.

EQUIPAMIENTO SOCIAL

Referido a la formación de capital social del municipio

Creación o mejoramiento de la infraestructura física, así como de la dotación necesaria, en los campos de educación, salud, recreación, cultura, deporte y tercera edad, por ejemplo.

Mejoramiento de la calidad de los programas y acciones que se desarrollen en los campos del desarrollo social.

Educación para la democracia, la paz y la convivencia.

Promoción y desarrollo de la participación ciudadana

De esta manera se presenta una ineludible concatenación entre la propuesta estratégica de largo plazo y los elementos del ordenamiento, los cuales propiciarían las condiciones materiales para el cumplimiento de aquella.

El municipio debe en tal virtud prestar los servicios públicos que se le definan por parte de la Ley, construir las obras (crear la infraestructura social y económica) que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento cultural y social de sus habitantes y, en fin, responder a todas aquellas demandas de los ciudadanos, cuya satisfacción no se reserve la Nación.

Independientemente de la diferenciación en cuanto a las diversas formas de organización y a las realidades territoriales concretas, en relación con los propios municipios, éstos se ven abocados a asumir bajo condiciones jurídicas y políticas similares (para todos ellos), un cúmulo de responsabilidades que el proceso de descentralización les impone, sin que se hayan definido aún los órdenes territoriales y el esquema que los sustente.²²

²² Aún no se ha definido el ordenamiento territorial del Estado, en los términos del nuevo orden político de participación, democracia participativa, pluralismo y finalidad social del Estado, entre otros.

La preocupación principal en cuanto respecta al nuevo orden institucional, se ubica en el análisis y la solución de la contradicción manifiesta o velada entre la formulación del Estado Social de Derecho basado en la Democracia Participativa y el modelo económico inspirado en la ideología neoliberal. Tal contradicción pretende ser resuelta en el plano de lo económico, asignando a los ciudadanos el papel de "clientes" que de manera libre y equitativa concurren al mercado de servicios del Estado, administrados por éste o por particulares y, en esa condición de "clientes", ejercen el control sobre tales actividades.

La descentralización se proyecta en el discurso político como la capacidad de responder de manera eficaz a las demandas territoriales, mediante un esquema de integración horizontal de las dimensiones política, financiera y de desarrollo tecnológico de gestión. Lo económico no pertenece al proceso; la dirección de la política económica es reserva de la Nación, mas concretamente del Gobierno. Ello resulta tan centralizador como concentradores son los intereses del capital.

De hecho se plantea el rol del Estado frente a la reestructuración del aparato productivo, necesaria de hecho, pero con vertientes diferentes si se trata de la liberación de la economía, en un esquema concentrador basada en la libertad del mercado, o de modernización del Estado en la perspectiva de un nuevo modelo de intervención en procura de la democratización política y económica de la sociedad.

En cualquier vía que se actúe, en términos de las políticas públicas se producen necesariamente efectos sobre la reorganización territorial del Estado y el ordenamiento especial de la sociedad y la economía del país.

El cambio de las costumbres políticas y la construcción de la sociedad civil hacen parte esencial de la reivindicación Territorial y, particularmente Local, en un proceso de consolidación social, política, cultural, económica y medio ambiental de las personas, los grupos humanos y, en general, las colectividades, en la perspectiva de la integración y el desarrollo de la unidad nacional.

Atendiendo a los alcances que se reclaman de la gestión en el orden territorial, la descentralización no es sinónimo de la simple recuperación del "poder local", basado en un régimen "autonómico" de las localidades que tiende a crear sociedades y pequeños mercados fracturados con baja capacidad de negociación y de fácil control externo; ella implica un proyecto de consolidación regional acompañada de políticas de modernización tanto en lo político como en la gestión social del desarrollo.



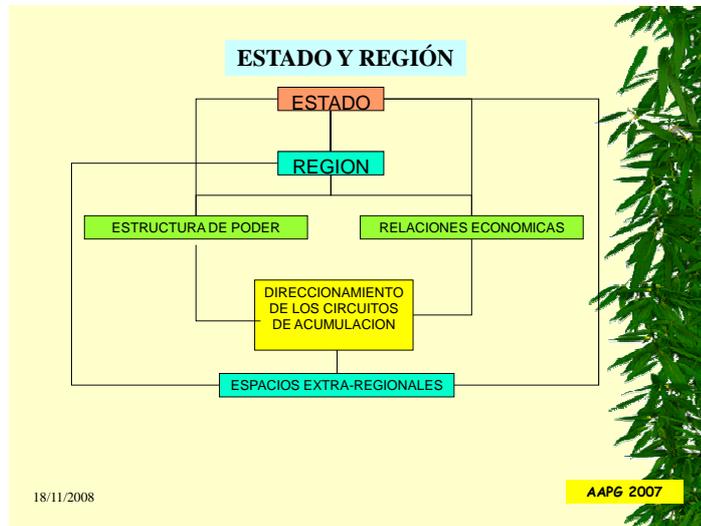
La planeación territorial apunta necesariamente a la construcción de espacialidades sociales cuyo eje es precisamente la Participación Ciudadana como fundamento de la construcción de ese sistema de acuerdos a que se hizo referencia, expresados en el Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo; todo ello dentro del marco de las regulaciones expresadas en las Leyes y Normas que constituyen el cuerpo jurídico de las relaciones Estado – Territorios – Sociedad y de aquellas con las personas.

6.5. El Marco General: Lo Territorial.

La planificación del desarrollo adquiere una importancia vital, de primer orden, dentro del marco de las nuevas responsabilidades que desde la Reforma Política de 1986 le ha otorgado al Municipio, a partir del Acto Legislativo No. 1 (Elección popular de Alcaldes). Este hecho, ligado a un conjunto de instrumentos financieros, operativos y administrativos (que complementan el proceso descentralista y de autonomía local en lo administrativo) dan paso a la posibilidad real de que las comunidades locales manejen sus propios asuntos, sin perder de vista su calidad de pertenencia a la Nación, dentro de marcos de tipo regional.

Dentro de este contexto, la Planificación Integral aparece como un elemento director y conductor de la gestión pública del Estado en su manifestación local y regional. A aquella, la planificación, se le concibe como una actividad mediante la cual se establecen estrategias y políticas viables,²³ relacionadas con unos propósitos y unos objetivos de desarrollo integral de la sociedad.

²³ La Planificación se le puede situar en un plano intermedio o como resultante de tres



Para efectos de orientar metodológicamente las acciones relacionadas con la planificación y la gestión del desarrollo territorial, podemos partir de la apreciación según la cual, el **territorio se define por el tipo de relaciones que se generan entre los diversos grupos sociales frente al uso económico del medio**, las que a su vez generan unos procesos concretos de valorización del capital y unos circuitos de distribución y realización del producto y, por ende, de acumulación del capital. Estos elementos se ligan igualmente a una estructura y unas relaciones de poder político y de cultura social claramente definibles y a formas y mecanismos de gestión particulares. En una primera aproximación, los grupos humanos establecen sobre el medio (que denominaremos en principio Recursos Naturales) una acción antrópica, en tanto que suponen la intervención del hombre; acción que puede conducir a un uso social y sostenible del medio y a la no "degradabilidad" natural o, por el contrario a una apropiación individual depredadora, en la cual se contraponen los flujos de energía (propios del desarrollo del medio ambiente) y los flujos económicos (propios del interés cortoplacista del capital).

El Plan de desarrollo se inscribe y se delimita dentro de y mediante una condición concreta de territorialidad, derivada del espacio jurídico definido para el municipio, pero a la vez generada en el hecho de su pertenencia regional; de hecho, en términos de las relaciones socio-económica, ambientales y políticas,

vectores: lo ideal y deseable, lo posible y lo realmente viable.

los límites municipales no constituyen "barreras" ni a los efectos ni a las causas de la problemática local.

La Condición de territorialidad, en tanto que no puede "limitar" el plan, conduce a considerar la espacialidad del mismo (en principio se puede hacer referencia a los alcances en el tiempo y en el espacio).

6.6. Criterio Regional.

Así como la descentralización plantea en el fondo la existencia de la contradicción entre Estado Nacional y comunidades locales y el desarrollo de formas-estado a este nivel, la relación municipio-región (en términos de acción pública y los alcances de la planificación) es la expresión de la contradicción entre espacialidad socio-económica, política y ambiental del desarrollo y territorialidad o campo de aplicación de las decisiones de la Administración Pública Local.

Tal territorialidad surge o está condicionada por la noción de Jurisdicción que le compete a la autoridad limitada que la Constitución y la Ley confieren al Alcalde y otras instancias de la organización del Estado.

Si bien es cierto que el Municipio es la célula fundamental de la organización política y social del Estado, también lo es que éste no se constituye en la práctica en una entidad autónoma - autosuficiente absolutamente independiente; en principio, hace parte de una nación y, en un sentido aún mas concreto, se relaciona con otros espacios locales, dentro de un esquema de configuración territorial de carácter regional.

Difícilmente podemos encontrar actualmente sociedades locales "localizadas" y "localistas", aisladas totalmente del resto; tal vez ni siquiera en el caso de los pueblos indígenas de la amazonia como Makú. De hecho, mediante acciones de dominación, así como de destrucción étnica y física, muchas sociedades calificadas como marginales han sido "articuladas" a los procesos de desarrollo.

Los seres humanos organizados en grupos o en sociedades locales concretas, establecen nexos mediante diversos tipos de relaciones, sea de forma espontánea, inducida o consciente, como resultado de los procesos de espacialización que los comprometen.

Lo regional explica las lógicas y las dinámicas de lo local en cuanto que establece relaciones de determinación – dominación respecto del segundo.

Procesos tales como la revolución de las telecomunicaciones y de la información contribuyen a resignificar lo local en la perspectiva de la identificación de espacios discretos que se reflejan en la abstracción de una identidad regional o simplemente supralocal.

El ordenamiento territorial, tanto como el desarrollo del municipio y la identidad del mismo se resuelven desde la instancia general de orden superior en términos de complejidad que tiene su primer referente en el espacio regional.

7. Actividades de aprendizaje.

El estudiante al leer juiciosamente la Unidad, preparará y desarrollará un glosario con las palabras y expresiones que le presenten alguna dificultad o simplemente que sean nuevas para él o ella.

Tomando como base los elementos de la Unidad el estudiante elaborará una guía de entrevista estructurada sin formulario, para ser aplicada a los responsables de Planeación en el municipio o la ciudad, con el objeto de establecer a) el grado de articulación de la función de planeación con la gestión municipal y b) el tipo de enfoque que guía el proceso de planificación.

8. Actividades de autoevaluación

a) Defina los niveles de gestión nombrados en esta unidad.

b) ¿Cuales son los retos más importantes para el municipio colombiano hoy?

c) De esos retos cual es el más incidente en su municipio. ¿Por qué?

d) El territorio como construcción social comprende la dimensión espacial del desarrollo.

Comente a la luz de lo planteado en esta unidad y en la bibliografía adjunta.

9. Síntesis

Planificación es sinónimo de construcción, por lo que no se la puede concebir como un hecho o una sumatoria de hechos técnicos aislados, por fuera del contexto socio ambiental y económico de una organización social y política, cualquiera que ella sea; por tal razón la planificación hace parte integralmente del proceso de gestión del desarrollo. En el caso del municipio, se construyen espacialidades sociales dentro de un paralelogramo relacional que involucra tanto los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo como el ordenamiento constitucional y jurídico de la sociedad, cuya base es la participación ciudadana.

La planificación, concebida como un *sistema de acuerdos* plantea una estrategia de desarrollo que habrá de materializarse mediante proyectos y acciones en tiempo y espacios definidos que definen materialmente el tipo de sociedad o el territorio deseado, por lo que la gestión debe producir esos “hechos” que concreten esos acuerdos sociales, fruto de la planificación participativa.

El complejo multidimensional que orienta el proceso de planificación se define desde las interrelaciones del ambiente socio económico y político y las expectativas y derechos de la población, de forma tal que el plan de desarrollo tienda a satisfacer las demandas de la sociedad en términos de garantía de los derechos, práctica efectiva de las obligaciones y prestación de servicios a la población

La planificación inscrita dentro del campo y el objeto de la Gestión Pública Local, identifica de manera clara y precisa el Proyecto Social y Político que orienta el proceso de desarrollo, el cual debe articular dos dimensiones temporales del proceso; de una parte, la que se denomina la *Gerencia Local de Largo plazo*, relacionada con la ejecución del Plan de Desarrollo y, obviamente del Plan de Ordenamiento Territorial, de otra parte, la que se puede mencionar como la *Función de Policía* o la acción cotidiana de la vida municipal. Ésta última define el sistema de alertas, tanto como el fundamento de la ejecución ajustada en el propósito de alcanzar el cumplimiento de los acuerdos contenidos en el plan,

Ese proyecto se construye a su vez dentro del marco de requisitos y restricciones que ofrece la relación Estado – Región, a partir de la estructura económica y el paralelogramo de fuerzas que definen la estructura de poder, en relación con un modelo concreto de acumulación y los circuitos que éste orienta y define.

10. Bibliografía.

DNP. Planificación: Base de la Gestión Municipal. 2004. www.dnp.gov.co

BOISIER, Sergio. “Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. En Revista Eure. Volumen XXX N° 90. Páginas 27 a 40. Santiago de Chile. Septiembre 2004.

KAZTMAN, Rubén. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza humana. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 59. Santiago de Chile. Mayo de 2003.

UNIDAD 3

ELEMENTOS METODOLÓGICOS DE LA PLANIFICACIÓN

1. Introducción.

Como se dijo en la Unidad anterior, el ordenamiento territorial del Estado tiende a acercar mucho más la "necesidad" y la "solución", la población y el gobierno local y genera además mecanismos de participación de la primera en el manejo de su municipio; en sentido estricto, podemos decir que la ley "legítima" tal participación con miras a evitar el conflicto entre el Estado Nacional y Comunidad Local, trasladándolo a la instancia administración municipal - comunidad.

En esta perspectiva, Gobierno y comunidad han de ponerse de acuerdo sobre aspectos fundamentales del desarrollo de su localidad; el futuro municipal y el tipo de sociedad y de vida que se pretende establecer, desbordan en el tiempo el limitado horizonte de un período de **administración**, así como el propósito o programa inmediato de un grupo político en particular.

La cuestión es establecer el marco epistemológico de la planificación a partir de preguntas tales como las que ubican el núcleo problémico del desarrollo a escala territorial, de forma tal que el proceso se oriente bajo un sentido de método que integre realidad – proceso a partir de las relaciones de contexto y de texto en cada caso específico, es decir que se reconozca lo general y lo específico en cada realidad territorial.

Esta Unidad presenta una suerte de marco metodológico el cual permite construir una matriz de "marco lógico" de la planificación, complementado con elementos de forma relacionados con la estructura lógica del plan, articulando el Plan de Ordenamiento Territorial a título de visión estratégica del desarrollo y el Plan de Desarrollo Municipal como el instrumento de mediano plazo para la ejecución de los lineamientos estratégicos del POT.

2. Objetivo.

Conocer el proceso social y político de planificación en el ámbito territorial, mediante la identificación de los elementos metodológicos y conceptuales, a través un ejercicio de diagnóstico de la problemática, que le facilite al futuro administrador, la aproximación a la abstracción de la realidad en la perspectiva

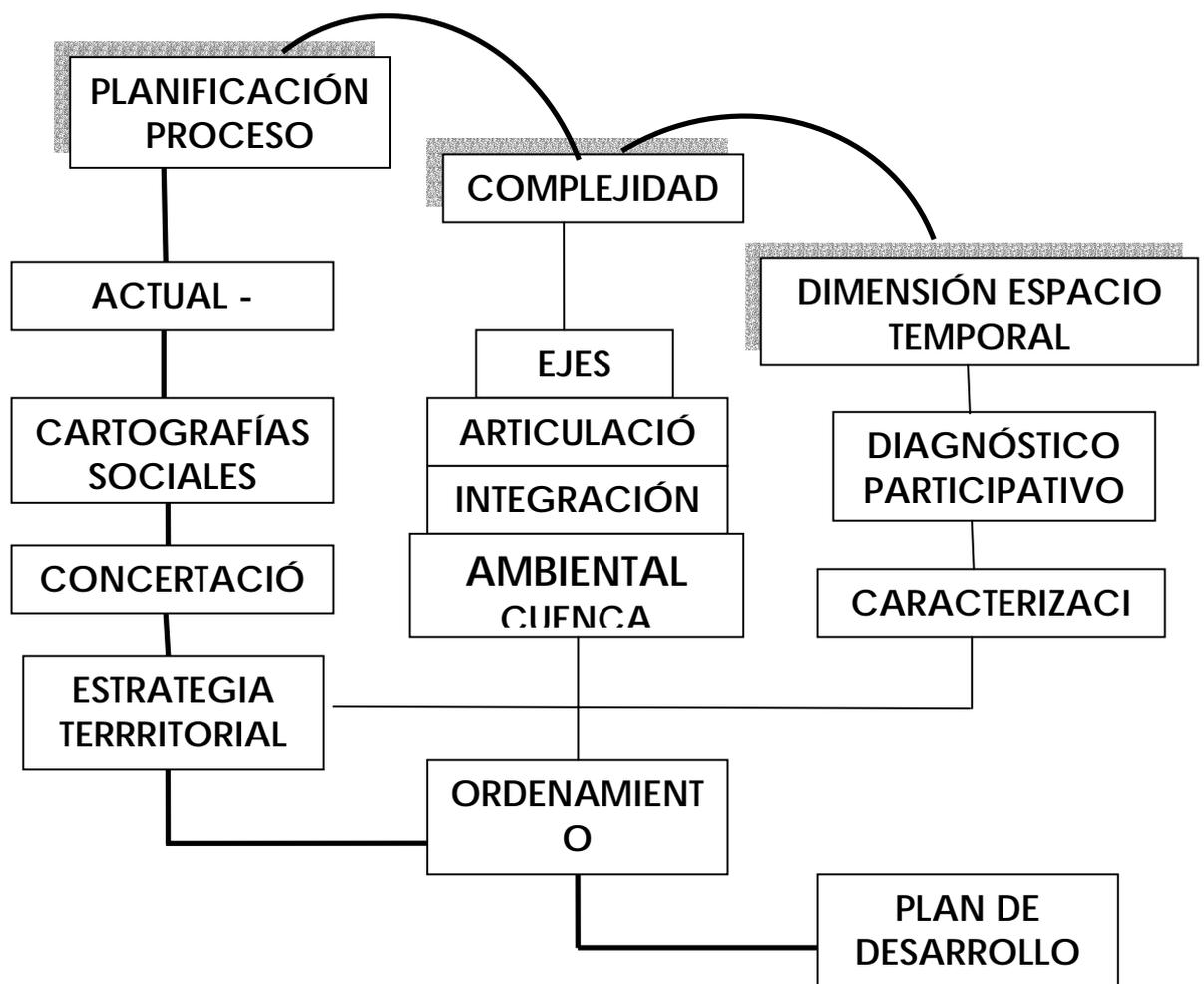
de la construcción de un proyecto de sociedad que se expresa integralmente en el plan de desarrollo.

3. Ideas claves.

- La planificación es en esencia un proceso **técnico-político** encaminado a fijar unos objetivos coherentes de desarrollo sostenible.
- La planificación es un proceso social **PROACTIVO**, capaz de construir un proyecto de sociedad mediante Talleres de sensibilización, Talleres de Discusión y Construcción de la propuesta de desarrollo, la cual se formaliza en el Plan. Éste es el instrumento básico para el buen desempeño de las responsabilidades propias de la Gestión Social del Desarrollo.
- El plan debe ser apropiado por el usuario, por la comunidad, la cual se supone ha de participar tanto en la gestión y la configuración del plan, como en la evaluación del mismo. La planificación del desarrollo municipal implica la integración entre **Planificadores y Comunidad. Concertación**
- Los propósitos del Municipio deben ser: Garantía de condiciones de vida a la población, Promoción y consolidación de la convivencia, la civilidad y la participación ciudadana, Promoción del Desarrollo y Defensa del Interés General.
- El plan es fundamentalmente el resultado (origen y término) de un proceso social, expresado en un documento o simplemente en acuerdos que de alguna manera obligan tanto a gobernantes como a gobernados.
- El PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL es la expresión de la aceptación que se hace de un proyecto individual, limitado en el tiempo, como "plan de desarrollo" o, al contrario, el plan de gobierno interpretando y respondiendo a un "proyecto de sociedad", en una perspectiva de largo plazo.
- El **diagnóstico**, (cuantitativo y cualitativo) como aproximación al reconocimiento de la realidad, ligado a la **configuración de modelos** de desarrollo y **formulación** de planes, proyectos y presupuestos, configura los instrumentos del plan. El conjunto de instrumentos juega un papel concreto en relación con la política de desarrollo, de manera que se lo puede definir como un instrumento para el cambio planeado.
- El fin de las cartografías sociales se puede ubicar en el campo de la construcción de formas de apropiación del territorio, en tanto que construcción

social, a partir de las propias representaciones de cara a la formulación participativa del Plan.

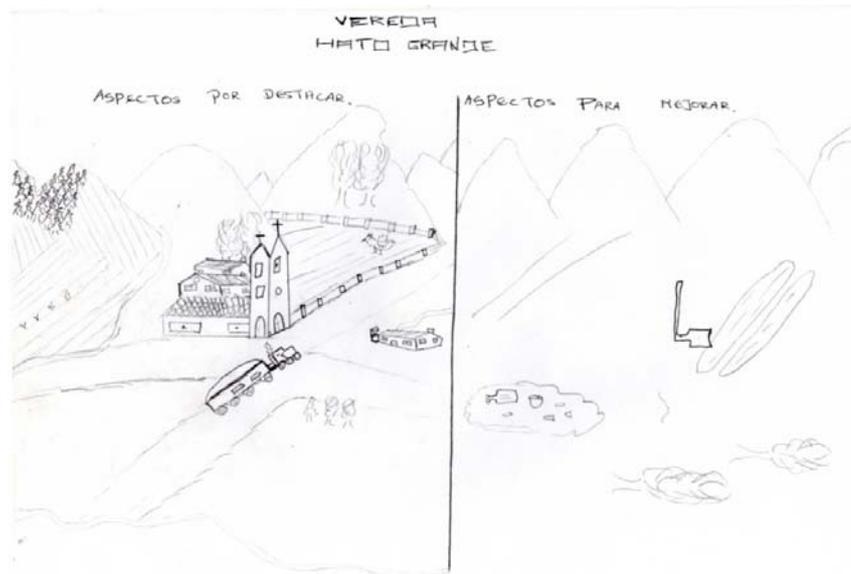
4. Mapa conceptual.



5. Reflexión.

Con base en la aplicación de las cartografías sociales en el proceso de evaluación del EOT 2000 – 2004 del municipio de Suesca en Cundinamarca, se definió el tipo de proceso socio territorial allí, así se resaltó el grado de desfase entre “realidad” y Esquema de Ordenamiento Territorial. Dentro de los

dibujos mediante los cuales los niños interpretaban el territorio, llamó la atención el siguiente:



El dibujo refleja la forma como una estudiante de 8 grado ve a su vereda en cuanto a las relaciones funcionales e integración, (Suesca 2006)

Se pide a los estudiantes: a) Desarrollar por lo menos dos supuestos a partir de los cuales se pueda leer la interpretación que del territorio hace el niño de Suesca. b) Contrastar los dos espacios de la interpretación que presenta el dibujo anterior.

6. Desarrollo de contenidos.

6.1. ¿Qué es planificar?

La planificación se concibe, en principio como un instrumento útil para diseñar o contribuir a diseñar el futuro de una comunidad; con él se busca dar continuidad a unos propósitos con los cuales se han comprometido los miembros de una sociedad. En tanto que la Planificación determina un rumbo, permite y obliga a los ejecutores del proceso a utilizar las herramientas de corto plazo (el presupuesto anual, por ejemplo), siempre, en beneficio del conjunto de propósitos establecidos en el PLAN.

De manera general, es necesario resaltar, como lo plantea el profesor BETTELHEIM (1973)²⁴, que la planificación, en tanto que actividad económica y social, es mucho más que un conjunto de técnicas, por importantes que ellas sean.

De acuerdo con Bettleheim, “se puede definir la planificación como una actividad encaminada a:

“1º.- fijar unos objetivos coherentes, así como las prioridades de desarrollo económico y social.

2º.- determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos y

3º.- utilizar efectivamente esos medios, de cara a alcanzar los objetivos previstos”

Desde una visión integral del plan nacional de desarrollo, los “esquemas de planificación nacional pueden ser concebidos como un conjunto consistente de decisiones cualitativas y cuantitativas, diseñadas con el fin de dirigir la economía de los países subdesarrollados hacia la realización de niveles superiores de prosperidad” (BISHAY.1974)²⁵. La planificación apunta hacia la definición de objetivos estratégicos de desarrollo, de ordenamiento para el adecuado uso de los recursos, en procura del bienestar.

Planear en principio implica la idea de anticipación en el tiempo, a partir de "saber" qué se quiere, identificar cuáles son las potencialidades, las

²⁴ BETTELHEIM, Charles. Planification et croissance accélérée. FM. Paris. 1973. Pag 116

²⁵ BISHAY, Fahmi K. Models for spatial agricultural development planning. Rotterdam University Press. 1974. Pag. 9

limitaciones y condicionantes que juegan frente a una sociedad determinada, qué puede pasar, cómo asumir los retos, en términos de una perspectiva concreta de desarrollo.

La Planificación es algo más que la aplicación de un conjunto de técnicas, por importantes y sofisticadas que ellas sean; ella no es una simple actividad reservada única y exclusivamente a los especialistas. La Planificación como proceso que es, dirigido a la población, tiene un carácter fundamentalmente societal, en la medida en que involucra e implica de manera directa a la sociedad en su conjunto. En virtud de lo anterior la planificación constituye un proceso **técnico-político** tendiente a plantear estrategias y políticas que expresan una vía o modelo de desarrollo deseable, para un conjunto social determinado.²⁶

La planificación involucra conceptos tales como complejidad, aplicabilidad, conocimiento, prospección, análisis cualitativo y cuantitativo concreto de la situación concreta, dentro de un contexto ambiental, territorial, económico, social, jurídico y político amplio. En este sentido es interesante recordar el planteamiento de la FAO en relación con la planificación agrícola regional, la cual se intentaba impulsar como solución a los problemas del hambre hacia el inicio de la década del setenta:

*“La planificación es un agregado de propuestas **interrelacionadas** sobre el desarrollo, que **se basan en un análisis crítico**, en una aproximación constante a los hechos, y en una **revisión continua** de las metas a la luz de una mejor comprensión de estos hechos o de una modificación sustancial de los mismos, y es, **un problema de reflexión realista** y de una **vigilancia intelectual implacable**”.*²⁷ (Negrilla fuera de texto).

El planteamiento de la FAO, desde tal época, nos advierte sobre el carácter real de la planificación en tanto que proceso complejo, dinámico, investigativo, intelectual, basado en el conocimiento profundo de la realidad y en la capacidad de transformarla. Vale la pena decirlo de esta manera: la planificación es en esencia un proceso social **PROACTIVO**, capaz de construir un proyecto de sociedad.

La Planificación, vale la pena reiterarlo, **constituye en esencia un proceso** mediante el cual se intenta diseñar o contribuir a diseñar el futuro de una sociedad y dar continuidad a propósitos específicos en que se han

²⁶ POVEDA G. Abdón Alejandro. "Descentralización y Espacio de Planificación en las Entidades Territoriales". Biblioteca Jurídica DIKE . 1ª. Edición. Medellín. 1996

²⁷ FAO. Introducción a la Planificación Agrícola. Roma, 1970. Reimpresión 1978. Pág.

comprometido o se comprometen sus miembros. En tanto que la planificación determina un rumbo, permite y obliga a los ejecutores del proceso a utilizar herramientas de corto plazo que, como es el caso del presupuesto y los planes de inversión, contribuyan a dar coherencia al Plan. En este contexto el Plan **es el instrumento** básico para el buen desempeño de las responsabilidades propias de la Gestión Social del Desarrollo.

La **planificación como proceso** que involucra e implica de manera directa a toda la sociedad en su conjunto. **Como proceso**, adquiere un **carácter técnico - político** tendiente a plantear estrategias y políticas que expresan una vía o modelo de desarrollo deseable para un conjunto social determinado.

Las estrategias han de tener su apoyo en objetivos y metas de más corto plazo, determinadas sobre la base de la edificación de prioridades, que no son otra cosa que la resultante de la confrontación de las necesidades frente al desarrollo y los recursos con que se puede contar, sea porque existen hoy o porque se pueden **generar** por medio del trabajo y la acción consciente de la sociedad.

Así pues, en una primera instancia, planificar significa tener en cuenta los factores que inciden positiva o negativamente en el proceso de desarrollo, por ejemplo, tener en consideración aspectos como la oferta ambiental, el riesgo, las potencialidades agrícolas, ubicación geográfica, características sociales, tipo y calidad de las necesidades detectadas y de sus respuestas, etc. El riesgo de catástrofe natural es una categoría que amerita especial cuidado en el proceso de gestión pública en buena parte de nuestros Municipios.

Todo lo anterior parece darle un carácter estático e impersonal a un esfuerzo tan grande como es el de planear, que por lo demás no es una actividad que se hace sólo una vez; si no que como ya se dijo es un proceso, el cual comporta tres (3) categorías fundamentales que definen la real dimensión a la planificación.

Desde la perspectiva de lo **sostenible** lo ambiental aparece como el **ordenador primario u ordenador de primer orden**, toda vez que define las condiciones básicas y determinantes para el desarrollo de actividades humanas, particularmente en lo que toca a la explotación económica de la **oferta ambiental**.

El ambiente no tiene "límite" jurisdiccional preciso, no corresponde a cada municipio una unidad ambiental, sino que, al contrario, aquel se inserta a un complejo ambiental territorial que podemos denominar **eje ambiental**

determinante de las actividades humanas, cuya unidad básica perceptible es la cuenca hidrográfica.

En principio, tales grupos o sociedades locales giran alrededor de algo que podemos llamar **Ejes de Articulación** ²⁸ definidos a partir de espacios económicos (agricultura cafetera, minería, v. g.), sociales (ligados a formas culturales, religiosas o de familia) las que se constituyen en ejes de articulación en razón de su impacto en la caracterización de las formas y estructuras económicas y sociales.

Igualmente se presentan elementos físicos que facilitan o direccionan los circuitos económicos y las relaciones entre sociedades locales, las cuales podemos denominar **Ejes de Integración**, de carácter físico, como pueden ser las carreteras, los aeropuertos y los puertos, así como las tecnologías de comunicación, por ejemplo. Una carretera comunica una población con otra y a éstas con otras, pero no siempre articula la economía local a la regional, en el sentido de consolidarla o fortalecerla, sino que al contrario puede originar procesos de aislamiento económico y de pobreza, relacionados con altos niveles de dependencia frente a otras economías.

En otros casos el **Eje de Integración** y el **Eje de Articulación** "coinciden" y esto es un factor que potencia el desarrollo de las localidades, v. g. las zonas cafeteras.

En esta contradicción entre espacialidad y territorialidad, aparecen elementos de gestión que pueden ser del control de la autoridad o de la colectividad local y otros que definitivamente no lo son, sea por la mediatización del poder radicado en otros niveles, o por la pertenencia a otro ámbito de dominación.

Por ejemplo, un municipio puede establecer un área de reserva agrícola e intentar hacerla respetar, incluso frente a otros municipios. Pero a su vez, en el campo de la salud o de la educación, las acciones que se ejecuten allí tienden en general a "desterritorializarse", bien por cuanto no responde a las necesidades de su localidad y los ciudadanos buscan otros espacios de salud o educación, bien por cuanto acuden a ese espacio local demandas de otros municipios. De hecho, un municipio no puede establecer, por así decirlo, retenes "fronterizos" con el fin de impedir que personas radicadas en

²⁸ Estos conceptos se desarrollan con más profundidad en el texto "La Gestión del Desarrollo en el Marco Regional", preparado por el autor como material de base para el curso de Gestión del Desarrollo en la Especialización en Gestión de la Planificación Urbana y Regional de la ESAP - Universidad del Estado, en Noviembre de 1.993

municipios diferentes acudan a utilizar ciertos servicios ofrecidos en ese municipio. De la misma forma, le es imposible impedir que transeúntes usen su espacio físico y sus servicios públicos de uso colectivo, tales como barrido de calles, alumbrado público, vialidad y transporte, por ejemplo.

6.2. El Plan de Desarrollo: una propuesta social.

El Plan de desarrollo en un orden social democrático, participativo y pluralista, debe ser ante todo la expresión de un acuerdo social, que garantice el interés general de la población, fruto de una gestión social y no la imposición de un grupo o partido sobre los demás: el plan, en tanto que plantea estrategias de desarrollo, adquiere el carácter de proyecto de construcción de sociedad.

Los diversos actores con base en el papel de cada uno en el concierto territorial se “ponen de acuerdo” frente a unos propósitos comunes de desarrollo, mediante un ejercicio dinámico de negociación –concertación.

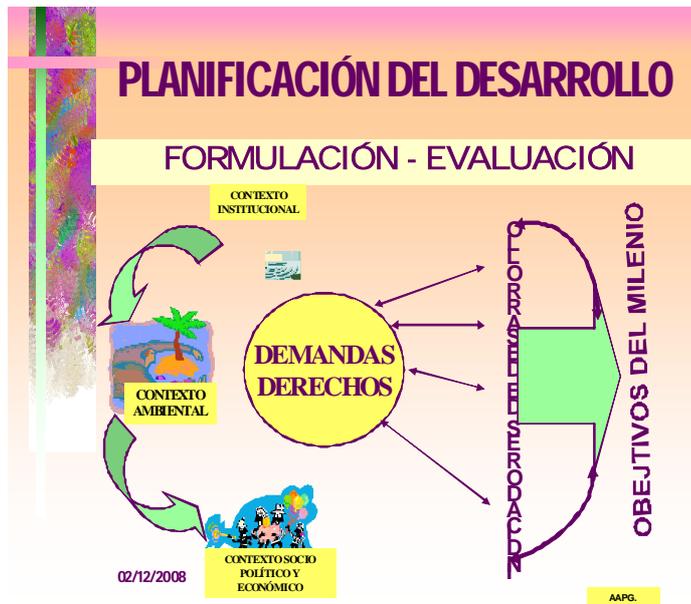
En el campo de la realidad municipal, el concepto y los contenidos de un plan de desarrollo, con el objetivo de Integral, parece perderse en la simple intención de un documento y se sustituye sólo en un conjunto de normas legales y de propósitos de acción que buscan, como ya se indicó, regular el uso del espacio urbano, a veces complementados con la fijación de criterios estéticos que intentan obligar cierto tipo de configuración arquitectónica (física) de ese espacio urbano rompiendo de hecho la posibilidad del desarrollo integral que la denominación del plan expresaba.

Parece ser que las "técnicas" de planificación del desarrollo, entendidas como los paradigmas, la aplicación de modelos y la medición matemática de los hechos sociales y económicos, buscan constituirse en un factor de elusión del verdadero sentido del proceso de planificación. El problema principal no es determinar a priori (para comenzar el proceso) qué tipo de modelo y qué técnica de planificación se va a aplicar en un caso específico; aquel radica justamente en la definición, por así decirlo, de una propuesta social de desarrollo y la búsqueda de un diseño del futuro que la sociedad espera construir.

Si bien es cierto que es importante y además obligatoria la participación y la presencia real de los miembros de la comunidad científica y técnica (planificadores y consultores por ejemplo), las decisiones de estrategias, políticas y proyectos de desarrollo no pueden ser el resultado de la creación individual del técnico o del grupo consultor. De lo que se trata es de interpretar

una realidad, explicarla y diseñar un rumbo, lo que supone que esto sea de alguna manera un proceso social con resultado igualmente social.

La Planificación como fundamento de la Gestión del Desarrollo **es un proceso** mediante el cual se intenta diseñar o contribuir a diseñar el futuro de una sociedad y dar continuidad a propósitos específicos en que se han comprometido o se comprometen sus miembros. Ello conduce necesariamente a establecer un rumbo específico en la gestión de los acuerdos definidos en el Plan. Como se indicó, el Plan **es el instrumento** básico para el buen desempeño de las responsabilidades propias de la Administración Pública Territorial, tanto en lo que compete a sus compromisos con los ciudadanos, así como a los que en virtud de la concertación adquieren aquellos entre sí y con el Gobierno Local.



La formulación del Plan como propuesta social debe partir necesariamente de la consideración de los derechos de las personas de cara a satisfacer las demandas derivadas de esos derechos, particularmente los de los niños y las niñas, al tiempo que se ha de orientar por un visión estratégica de largo plazo. En el caso colombiano se trata de los objetivos del milenio. La planificación referencia contextos definidos desde las diferentes dimensiones, tanto en el diagnóstico, como en la formulación y la ejecución. Define a su vez indicadores en relación con el fin ulterior.

La planificación y la gestión del plan involucran y desarrollan, vale la pena reiterarlo, un espacio y un proceso social. Si es ello así, el plan debe ser apropiado por el usuario, por la comunidad, la cual se supone ha de participar tanto en la gestión y la configuración del plan, como en la evaluación del mismo. La planificación del desarrollo municipal no puede admitir la ruptura tajante entre **Planificadores y Comunidad**.

SOCIEDAD – ADMINISTRACIÓN - PLAN

6.2.1. Población y derechos.

La razón de ser y el **usuario** natural de la planificación es el conjunto de grupos humanos que conforman lo que podríamos llamar la sociedad municipal. De hecho, vale la pena reiterarlo, a ésta no se la puede tomar en un sentido único y homogéneo, sino como un cuerpo social heterogéneo dentro del cual se presenta un complejo juego de intereses y de expectativas concretas, cuya especialización desborda muchas veces el limitado criterio local. Los derechos definen demandas específicas, en orden a lograr las condiciones materiales de "efectivización", como la denomina la H. Corte Constitucional, de esos derechos, tales como al ambiente sano, vida digna, a la educación, a la salud, a la participación, a la información y al libre desarrollo de la personalidad, entre otros, con especial atención a los niños y las niñas.

6.2.2 Negociación

En tanto que la sociedad o la comunidad no es una categoría homogénea, sino que es el resultado de un complejo juego de intereses, la planificación se basa en la búsqueda y, en buena medida, en la defensa de un interés general en procura de la convivencia de la población en general.

La negociación implica, de hecho el **reconocimiento** del conflicto y no la **solución** del mismo; es decir, que aquella se ha de dar indefectiblemente dentro del marco de una estructura concreta de poder expresa en unas relaciones que pueden o no ser de democracia participativa. En este sentido, la negociación puede ser cerrada o abierta.

Cuando se trata de una estructura poco participativa, o mejor, en la cual es muy restringida la participación, la negociación se da dentro de un carácter cerrado, en términos de la necesidad de "saber" hasta donde la estructura de poder y la prevalencia de los intereses dominantes puedan verse afectada por otros intereses.

En el caso de estructuras con canales, formas de participación, legitimadas o simplemente reconocidas por las diversas colectividades, la negociación tiende a ser abierta o explícita y a ella concurren por diversos medios prácticos y organizativos los diferentes intereses.

Ahora bien, en términos de lo puramente local, la condición jurídica de territorialidad (jurisdicción) tiende a generar un tipo de negociación

inter-instancias, sean estos municipios, municipio - región o municipio - departamento.

6.2.3. Concertación

Como expresión del proceso social que constituye en si la planificación, la concertación hace referencia a los acuerdos que sobre estrategias, políticas y proyectos de desarrollo haga la ciudadanía, mediante los canales de participación, tales como los comités de barrio o vereda, las Juntas Administradoras Locales, los gremios, las asociaciones, los grupos juveniles, por ejemplo.²⁹

6.2.4 Ordenamiento de acciones y de recursos.

Las dos categorías anteriores determinan o contribuyen a determinar prioridades y tendencias, cuyas características implican la noción de ordenar recursos con el propósito de lograr su más óptima aplicación. Tal ordenamiento de recursos, en términos del plan, tiene aplicación tanto en el tiempo como en el espacio geográfico.

En suma, la base para el buen resultado de la negociación y el ordenamiento es necesario partir de y llegar a la **concertación**, la cual hace referencia a los acuerdos sobre estrategias y políticas de desarrollo, siempre bajo la condición expresada en cuanto a la negociación.

El Plan de Desarrollo Municipal, en el ambiente de la descentralización y la apertura democrática ha de ser el resultado de la concertación de las diversas fuerzas que integran la sociedad local.

El Plan de Desarrollo, en tanto que se define a partir de la visión estratégica de largo plazo basada en el criterio de sostenibilidad, se inscribe dentro del proceso de ordenamiento socio ambiental del territorio.

²⁹

En el caso específico del Plan de Desarrollo, la instancia ulterior de concertación es el organismo denominado **Consejo Territorial de Planificación**, en el cual debe tener asiento los diversos grupos de interés de la población.

6.3. Las instancias del plan.

El problema de la relación entidad territorial - plan y, mas concretamente, municipio - plan, se manifiesta en la definición de lo que podríamos llamar el estado de planificación del mismo; vale decir, sobre qué aspectos puede actuar aquel, cuales son las instancias del desarrollo que permanecen en la esfera de la gestión pública y hasta dónde y cómo se puede "dirigir" la inversión y la iniciativa privadas, en beneficio de las estrategias del Plan, el cual debe responder a algo que se le denomina el interés general.

La determinación de los alcances del Plan, en términos de la acción real o lo posible, se deriva como se indica, de la definición de la Misión Institucional de esta organización que se denomina Municipio.

Asumamos que la Misión Institucional del Municipio se relaciona con propósitos tales como:

- Garantía de condiciones de vida a la población.
- Promoción y consolidación de la convivencia, la civilidad y la participación ciudadana.
- Promoción del Desarrollo
- Defensa del Interés General

El Plan de desarrollo comporta una instancia de acción directa propiamente municipal y otra, indirecta, de carácter regional o subregional, desde el punto de vista de los efectos. En el primer caso se trata de la regulación de las relaciones de la población, la creación y desarrollo del equipamiento básico y el establecimiento de políticas culturales, sociales, educativas y de salud por ejemplo.

En el segundo caso, promoción del desarrollo, el municipio enfrenta el problema de la movilización de la economía: Generación de empleo, desarrollo de la base productiva agrícola, industrial y de la estructura de distribución. Para actuar sobre esto, ¿qué se puede hacer?

Si el Plan incluye la estrategia de desarrollo de la industria del caucho (por ejemplo), entonces la política puede ser: o bien generar este tipo de industria, o bien establecer ciertos incentivos para que el inversionista particular se vincule a esta estrategia. Como se ve, tanto la orientación, como la instrumentación del

Plan, tienen diferenciaciones concretas según el tipo de política definida, de lo que a su vez incide en el tipo de resultado esperado. Sin embargo, no sobra advertir que el radio de acción del Plan de Desarrollo Municipal en el campo del desarrollo económico resulta en efecto muy limitado, dado el modelo económico impuesto a partir de la ideología neoliberal.

En otro sentido, se asume que la entidad territorial debe crear la infraestructura económica necesaria para acelerar los procesos de valorización del capital y dedicar sus esfuerzos a la construcción de vías, centros de acopio, muelles y demás, por lo cual espera mejorar las condiciones económicas de la localidad y generar mayores ingresos para el desarrollo de proyectos de interés General, particularmente los relacionados con la denominada inversión social.

I. Nivel de acción de las entidades territoriales.

1. Calidad de vida:

➤ Equipamiento territorial y Servicios Públicos³⁰

- . Acueducto
- . Alcantarillado
- . Mataderos
- . Locales para Educación, salud y Campos deportivos
- . Vías y Plan Vial
- . Educación. Atención escolar
- . Salud. Niveles de atención, estrategias de seguridad sanitaria
- . Seguridad Social. Protección a la niñez y a la vejez
- . Cultura. Desarrollo de la Identidad cultural
- . Empleo. Políticas de promoción de Empleo

➤ Ordenamiento Urbano - Rural y Defensa del Espacio Público

- . Gestión ambiental
- . Usos del Suelo
- . Definición de áreas de riesgo
- . Áreas de reserva ambiental y del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

2. Base productiva (Promoción del Desarrollo)³¹

³⁰ El municipio debe garantizar la prestación de tales servicios, sea por intermedio de sus propias inversiones o por la de particulares o de la economía solidaria.

³¹ Se espera que el Estado aporte el capital semilla del desarrollo. Se financia mediante la tributación, las tasas y la concesión.

- . Inversiones Públicas en actividades estratégicas.
- . Infraestructura económica: Vías, muelles, centros de acopio.
- . Política de incentivos a la inversión privada.
- . Asistencia técnica a pequeños productores.
- . Apoyo técnico - financiero a formas asociativas que presten servicios públicos.

II Nivel de coherencia del Plan

De hecho, el Plan en tanto que formulación de estrategias y de políticas, ha de tener un alto grado de coherencia en relación con los proyectos, el presupuesto anual, los planes de inversión y los presupuestos plurianuales, como ordenamiento del gasto en un horizonte de tiempo, compatible al menos con el mediano plazo.

Los planes de inversión y el presupuesto constituyen el eje central del financiamiento del Plan, en cuanto compete a la definición de las fuentes y de los usos, pero no necesariamente es la única de ellas, en la medida en que lo tributario tiende a ceder terreno a lo tarifario. De cara a la reducción del déficit fiscal, las entidades territoriales asumen en gran medida la responsabilidad del financiamiento del desarrollo.

Lo tributario, proveniente de las transferencias dentro del SGP, fija un límite (tope) superior del gasto público. Los desfases resultantes (diferencia entre demanda social y gasto) tendrán que financiarse con impuestos territoriales, contribuciones por valorización o, simplemente mediante tarifas retributivas por el costo de los servicios, que deberán ser canceladas por los ciudadanos.

En otro sentido el Plan de Desarrollo del Municipio (PDM) ha de considerar los lineamientos de los planes departamentales, regionales y el Plan Nacional. A su vez los planes departamentales y regionales tendrían que considerar lo local, en lo atinente a la consolidación de propósitos comunes territoriales.

Ello es importante en cuanto se refiere a la posibilidad de acceder a recursos del departamento o de la Nación y la capacidad de integrar esfuerzos, obviamente a fin de lograr mejores niveles de desarrollo como horizonte deseable. Sin duda alguna, el proceso de descentralización brinda al municipio una oportunidad, al menos en el plano legal, de integrar planes, proyectos y recursos de entidades no municipales, por la vía de un nivel de coherencia interinstitucional.

6.4. La configuración del Plan.

El plan es en esencia el resultado (origen y término) de un proceso social, expresado en un documento o simplemente en acuerdos que de alguna manera obligan tanto a gobernantes como a gobernados. En este sentido, el plan es la base de un acuerdo político del cual se deriva un compromiso concreto, definido en un esquema de elección por programa, el cual ha de enmarcarse a su vez en un proyecto "macro" definido en la estrategia de ordenamiento socio ambiental del territorio,

Así las cosas, el programa de gobierno, expuesto ante la ciudadanía por un aspirante a gobernante local, debe expresar los acuerdos políticos establecidos en el ordenamiento. La cuestión de fondo tiene que ver con la aceptación que se haga de un proyecto individual, limitado en el tiempo, como "plan de desarrollo" o, al contrario, que el plan de gobierno interprete y responda a un "proyecto de sociedad", en una perspectiva de largo plazo, la que como se dijo, se expresa en el PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

6.4.1. La visión de lo complejo: El análisis dimensional.

Sin pretender crear un "modelo" o "guía" para el análisis, se enuncian a continuación los elementos fundamentales a tener en cuenta en el análisis dimensional.

6.4.1.1. Dimensión Social

Atañe a los aspectos que conducen a la definición de la estructura social de la región o el municipio y comprende:

Análisis poblacional o demográfico que entre otras cosas apunta a la determinación del tipo de dinámica de la ocupación del espacio, por ello ha de tocar aspectos como el de procesos migratorios y de asentamientos, así como la composición demográfica en sus diversos indicadores: pirámide etária, sexo, educación, salud, P.E.A., etc.

Análisis de grupos sociales, en términos de su caracterización frente a la vida socio-económica y política, las condiciones de vida de la población, estructura del ingreso y del consumo y necesidades.

Análisis de participación comunitaria y de las formas culturales.

6.4.1.2. Dimensión Económica

Implica la caracterización de la estructura económica de la región.

Análisis de la estructura productiva, los sectores y las unidades de producción, las tecnologías empleadas, la estructura de propiedad y tenencia del suelo, la estructura de la propiedad en general (industria, comercio, etc.); el financiamiento y en general, los sistemas de crédito en operación. Los diversos niveles de producción y el uso de los recursos. La organización social de la producción.

El análisis de los intercambios, los flujos de bienes y servicios, los mercados y la comercialización de insumos y de productos en la región y la distribución espacial de los mercados.

Análisis de la dinámica económica regional, en términos de las relaciones intra e interregionales y las condiciones de acumulación o desacumulación de capital, la organización de los agentes económicos y los circuitos y procesos de valorización del capital y la articulación de éstos a la economía Nacional.

6.4.1.3. Dimensión Política

Hace referencia a la estructura de poder y el manejo de la decisión al interior de la región.

Comprende el análisis del comportamiento electoral, el origen del poder político y de las decisiones, con base en el juego de los diferentes agentes sociales y económicos que actúan sobre la región, sean éstos de ella o de otra región.

Comprende igualmente el análisis del comportamiento y grado de participación de la comunidad, mediante sus organizaciones cívicas o políticas y, por ende, de los procesos de negociación y la capacidad de los diferentes grupos.

6.4.1.4. Dimensión Institucional-Administrativa

Relacionada con la estructura de gestión del aparato burocrático estatal en la región.

Análisis de la presencia del Estado y de la organización burocrática local y regional.

Análisis del gasto público y la tributación en la región, en términos de la estructura de financiamiento del desarrollo y la capacidad futura respecto de una posible estrategia.

Análisis de la gestión pública y los grupos de poder regional.

6.4.1.5. Dimensión ambiental

Se refiere a los aspectos más complejos relacionados con la vida actual de la región y con sus posibilidades de vida y de desarrollo hacia el futuro.

Análisis de la oferta ambiental en cuanto a su estado actual, las tendencias en el uso del suelo y los recursos naturales, la protección, conservación y desarrollo de fuentes de agua, la calidad de la vida urbana y el saneamiento ambiental.

Análisis de equipamiento (Infraestructura social) urbano rural y la distribución del espacio según tipo de uso.

Análisis de la infraestructura de comunicaciones, carreteras, puertos, etc.

6.4.1.6. Interrelaciones.

Es obvio que el análisis desagregado no puede perder de vista la articulación de las diferentes dimensiones en un ejercicio que se puede denominar como el análisis interdimensional, cuyo propósito ha de conducir a la "caracterización regional" y la definición de la coyuntura actual y las perspectivas locales o regionales.

Ahora bien, en lo que toca al carácter territorial de esa delimitación jurisdiccional del municipio, es necesario tener en cuenta que, si bien la planificación local es una necesidad interna que ha de fortalecerse, también lo es que existen condicionantes que pudiéramos llamar de orden extramunicipal, que como es obvio pueden afectar positiva o negativamente y en diverso grado los propósitos locales de desarrollo.

Por lo demás, fuera de los condicionantes que se derivan de la pertenencia regional del municipio, aparecen con gran fuerza las decisiones de política macroeconómica y monetaria del Estado, que en la práctica se constituyen en el "plan marco" para lo local. Este "marco" tiende a condicionar en mayor o menor medida al municipio, en cuanto mayor o menor sea su capacidad de generación de recursos tributarios, es decir, cuanto más dinámica o estancada sea su economía.

6.4.2. Reconocer la realidad. El diagnóstico y la visión del actual-futuro.

El **diagnóstico**, como aproximación al reconocimiento de la realidad, ligado a la **configuración de modelos** de desarrollo y **formulación** de planes, proyectos y presupuestos, configura los instrumentos del plan. El conjunto de instrumentos juega un papel concreto en relación con la política de desarrollo, de manera que se lo puede definir como un instrumento para el cambio planeado.

El **Diagnóstico** es, por así decirlo, el instrumento básico en el proceso de planificación, de gestión del plan, en tanto que implica un examen de la realidad actual y de su proyección futura y además es en la ejecución la herramienta útil para la evaluación permanente o paso a paso del plan.

El Diagnóstico aborda la realidad en sus diversas dimensiones (o componentes), conjugando la **cuantificación** (inventario de los recursos, las necesidades, los indicadores) y la **cualificación** o caracterización de esa realidad, lo que permite necesariamente una aproximación a la **interpretación** de la realidad; por tal razón, el diagnóstico no ha de ser una "fotografía" de tal **realidad** actual, en un sentido estático. El debe conducir a la caracterización de esa realidad en una perspectiva histórica dinámica a partir del conjunto de múltiples implicaciones e interrelaciones de las partes que la constituyen. En definitiva, el diagnóstico es un ejercicio **explicativo** (¿Por qué?) causas-efectos, etc.) e **interpretativo** de la realidad, que es lo que en últimas permite definir estrategias reales y no "adaptar" modelos o "esquemas" de manera acrítica.³²

En la medida en que el diagnóstico se ubica bajo un criterio dinámico, el análisis de la realidad -necesidades- recursos no se queda sólo en el nivel del inventario o del conteo de lo **que existe hoy**, avanza hacia el **qué y cómo** crear nuevos recursos, la previsión de otras necesidades y en general, al cómo y en qué modificar esa realidad.

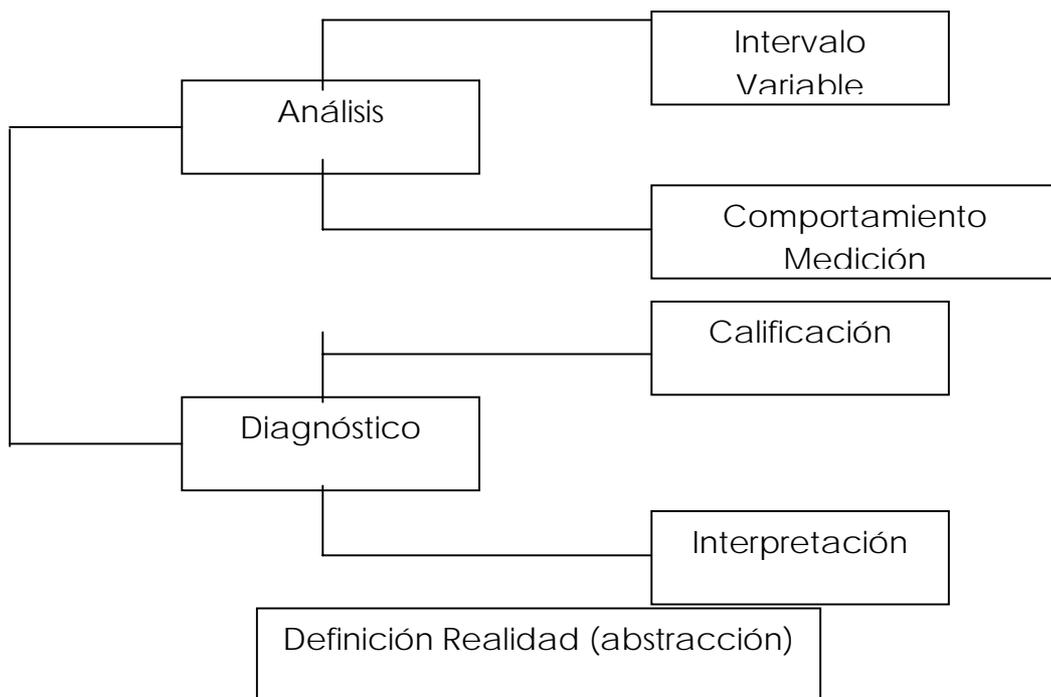
Comprender, conocer una realidad en el todo y en las partes que la configuran se convierte en un requisito de vital importancia, frente a los procesos de

³² Ver: POVEDA G. Alejandro. La gestión del desarrollo en el marco regional. ESAP - GEPUR. Módulo 8. Lecturas obligatorias. Bogotá, 1994. Páginas 10 y 11

búsqueda de mejores niveles de vida de la población, de crecimiento económico o de objetivos de desarrollo integral.

El diagnóstico parte de una delimitación (región, sector, rama, etc.) pero a la vez, en tanto que la califica o la define, contribuye a su vez a precisarla tanto en sus interrelaciones internas como con otras categorías externas, como base de la interpretación y explicación de lo que existe, en la perspectiva del **actual - futuro**.

Ello procura un marco de decisión en relación con las acciones que se considere pertinente tomar frente a la problemática en cuestión, a la vez que brinda los "insumos" necesarios para la formulación estructurada de proyectos que integren recursos, procesos y objetivos en tiempo y espacio concretos.



Como proceso, el diagnóstico no puede ser concebido como un "ejercicio" localizado en un tiempo único y específico de la planificación, tal como se plantea en los textos formales del análisis marginal; el diagnóstico, tal como ocurre con el conocimiento, es parte integral de una actividad permanente de calificación, evaluación, redefinición y ajuste de las estrategias políticas que, dentro del prediseño del futuro, deben guiar la búsqueda de una mejor situación. En el caso de las Empresas podemos hablar de una relación directa

entre la estrategia de la organización y la necesidad de alcanzar un mejor posicionamiento en el mercado, lo que le obliga a una incesante caza de mejores niveles de eficiencia y de eficacia. El diagnóstico, pudiéramos decir, comienza y termina con el Plan.

El diagnóstico, de otra parte, comporta dos niveles los cuales se concatenan dialécticamente a fin de generar el resultado esperado, es decir, identificar, definir.

En el caso del estudio de una región el análisis se orienta a establecer ciertos datos, como por ejemplo:

COMPONENTE DIMENSIONAL	VARIABLE	INDICADOR
MEDIO NATURAL	Suelos Clima	P.H. Textura CIC Pluviosidad Temperatura Media Brillo Solar
MEDIO ECONÓMICO	Producción Tecnología	Volúmenes Costos Productividad
MEDIO SOCIAL	Organización Cultura	Organizaciones sociales Movimientos artísticos

El análisis se relaciona de alguna manera con el estudio de las partes (elementos concretos) y está destinado, como lo afirma Barachette, "a proporcionar los datos básicos" ³³ de la región, la rama, el sector, con el fin de establecer las potencialidades y las limitaciones que en diversos órdenes se presentan y que puedan afectar un proyecto.

El inventario y manejo de las variables que muestran los elementos particulares están a la base del análisis; por ello éste apunta en el proceso hacia el uso de

³³ Ver: BARACHETTE, Roland. "Études Regionales et Plan National dans les Pays en Voie de Développement". En revue Tiers Monde No.87, París 1981. Págs 347-362.

las herramientas (matemáticas, estadística, física del suelo...) que permiten la descripción y análisis del funcionamiento de los elementos en particular.

El análisis comporta una dimensión cuantitativa del problema y en tanto que acude a la medición de los factores concretos, aporta el acervo empírico que contribuye a la fase ulterior de interpretación de la realidad.

El análisis ³⁴ de los elementos en concreto permite, a la vez, establecer la capacidad de respuesta de cada uno de ellos a una estrategia planteada.

El diagnóstico define una instancia de interpretación de la realidad, por lo que tiene de hecho un carácter cualitativo. Tal interpretación se enmarca en un criterio histórico, define la "coyuntura" en términos tanto de su etiología, como de una visión prospectiva y cuestionadora. En el capítulo tercero ampliaremos este concepto en relación con el diagnóstico específicamente.

Finalmente, valdría la pena recordar que el diagnóstico (en sus fases cuantitativa y cualitativa) sigue un procedimiento general que se puede resumir así:

- Establecimiento de hipótesis o aproximación al problema.
- Recolección de información, sea mediante encuestas, foros, entrevistas, fuentes secundarias.
- Organización y sistematización de la información.
- Análisis particular y manipuleo de información, mediante el uso de herramientas matemáticas, estadísticas, etc.
- Interpretación y definición de la realidad, particularidades y problematización de la misma.
- Formulación de estrategias y líneas de acción.

Los "pasos" del diagnóstico no deben necesariamente significar una secuencia lineal rígida, según la cual ha de contarse con estadios acabados, es decir, cada paso perfectamente concluido, para poder abordar uno ulterior. Así por ejemplo, la elaboración o, mejor, la formulación de una o varias hipótesis o de una aproximación al problema ha debido basarse en un estudio previo, el cual obviamente ha requerido de una cierta información.

³⁴ Para una visión completa del enfoque funcional del análisis regional como técnica para la planificación del desarrollo, ver RONDINELLI, Denis. Método aplicado de Análisis Regional. BCH. Gobernación de Antioquia. Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1988.

Ahora bien, con la recolección de la información se da comienzo al análisis de la misma y a su organización y sistematización, sobre la base de que las hipótesis y el rumbo definido al proceso de diagnóstico guían de alguna manera decisiones acerca de cómo organizar una información, qué datos tomar, qué tipo de desagregación es útil, etc.

El problema de cómo obtener la información se resuelve si se tiene más o menos claro el "qué" se quiere. Al respecto es necesario tener en cuenta que en Colombia la información estadística disponible no tiene una cobertura aceptable y en muchos casos es prácticamente inexistente, por lo que se hace necesario acudir al expediente de la "construcción" de la información a partir de la observación participante y del correcto uso de las llamadas fuentes primarias. Construir una información no quiere decir inventarla.

El proceso dinámico que implica el diagnóstico, dentro del marco de las consideraciones anotadas en esta Unidad debe conducir a la formulación de unas estrategias de acción y a unas políticas que apunten, cuando menos, al mejoramiento de unas condiciones actuales. El diagnóstico no puede reducirse a la condición simple de herramienta para descubrir una situación, sino que debe tomarse como un instrumento para el cambio. Sobre la base de qué pasa hoy es necesario proyectar lo que se quiere hacia el futuro.

En el proceso de planificación es ineludible la necesidad de contribuir al prediseño futuro, en términos de la sociedad a que se aspira. El análisis histórico de la realidad (explicativo-interpretativo) busca determinar lo que en general se denominan las tendencias que se derivan de condiciones actuales expresadas en un complejo sistema de situaciones.

La evaluación del Plan y el proceso de jerarquización y priorización de acciones y proyectos ha de apoyarse en un ejercicio de tipo prospectivo cuyo fundamento se expresa en el análisis crítico de la realidad, sobre la base de establecer permanentes cuestionamientos acerca de las relaciones causa – efecto, así como de las determinantes y de las condicionantes presentes en todo los procesos.

A título de nota final se puede indicar que la problemática del desarrollo local no se resuelve en el frío marco de las normas, si no en el de la participación de las gentes y de la voluntad política de hacer, de construir su futuro.

En principio se habla de Planes Integrales de Desarrollo y de Planes Simplificados de Desarrollo. Los primeros corresponden a una concepción amplia de la planificación, dentro de los parámetros que se esbozan en el presente documento.

Los planes simplificados de desarrollo, por su parte, son una ficción creada por la ley, superada por la tozudez de los hechos, cuyo propósito es garantizar el cumplimiento de la política de la reforma urbana, condicionando ciertos beneficios de tipo nacional a la elaboración y definición de ese plan simplificado de desarrollo. De hecho el desarrollo como estrategia no se puede simplificar; cosa diferente es que como mecanismo de operación del Plan, en la ejecución de una estrategia, se pueden establecer fases o etapas tendientes a lograr el nivel propuesto o deseado de desarrollo.

La gestión territorial en su quehacer cotidiano acomete el conocimiento de una serie de situaciones que no necesariamente corresponden a un Plan de desarrollo, así tomado en su conjunto, una parte de ellos se puede considerar como parte de un plan de acción inmediata. Es posible que en un foro de participación comunitaria, en la etapa de definición del Plan, se considere tanto el problema de la comunicación vial interveredal, como el nombramiento de un maestro de una escuela rural. Este último problema, aún cuando importante para la comunidad, debe ser resuelto de manera inmediata por la Administración; si se tratase de una estrategia educativa en términos de programas y ubicación de escuelas, sería materia del Plan.

6.4.3. Participación: ¿formulismo o base fundamental del Plan?

El proceso de construcción y de gestión integral del Plan de Desarrollo y del Plan de Ordenamiento tiene como fundamento un elemento de vital importancia, cual es la participación de los actores que representen las diversas dimensiones estructurales, de manera tal que se garantice, tanto los espacios de consenso en la definición de las estrategias territoriales, como el control social que debe darse sobre el Plan de Desarrollo y sobre el Ordenamiento Territorial.

El núcleo de la cuestión radica en si se toma o no la participación como elemento y proceso consustancial de la planificación y del control social de los acuerdos logrados en el Plan.

Sin duda, la condición fundamental del proceso es ser participativo, razón por la cual los instrumentos metodológicos se resumen en:

- Diagnóstico Participativo, que mediante un esquema metodológico que de lo particular (Municipio - subregión), conduzca a la identificación de la problemática Municipal y a la definición de Estrategias para el Desarrollo de la Entidad Territorial.

- Talleres de Sensibilización en relación con el nuevo orden Constitucional, así como con el proceso de planificación, con el ordenamiento y los compromisos específicos adquiridos en el Programa de Gobierno.
- Talleres de Discusión de problemática general y por áreas de interés, así como de Estrategias posibles para el Desarrollo municipal, integrando diversos sectores sociales, políticos y económicos.
- Información y Cartografía, relacionado en el manejo de información cualitativa, información cuantitativa, definición de tendencias y conformación y utilización de mapas temáticos.
- Construcción de la propuesta de desarrollo, relacionada con la definición de la estrategia territorial de desarrollo, los objetivos y las metas y de los instrumentos de gestión, como por ejemplo el presupuesto.

6.4.4. Auto - referenciación social del territorio.

La planificación y el desarrollo a escala territorial constituyen el espacio concreto de identificación de la relación ser humano – ambiente – economía – política, dado que en esta escala se hace material el Estado como expresión de la forma de organización de la sociedad y de la estructura de poder que la define.



El territorio, como construcción social, se convierte en la “razón – objeto” del Plan, por lo que el ejercicio de participación es el fundamento de esa

construcción y debe contar con herramientas que lo hagan factible y realizable a la vez.

Desde la óptica del método, se trata de proveer y desarrollar mecanismos de auto – referenciación, que no es lo mismo que ubicación del ser en el mapa.

La cuestión es lograr que la(s) persona(s) se identifiquen y definan los referentes que les hacen ser parte y arte en la construcción de diferentes espacialidades sociales y económicas, amén de sus relaciones funcionales, acudiendo al expediente la definición de las cartografías sociales del territorio.

Tal como se muestra en la gráfica anterior, la definición de esas cartografías sociales acude fundamentalmente a las narrativas espaciales, cuyo referente primario es el “ser en lugar”, a partir de lo cual se van desarrollando abstracciones complejas del territorio con base en las experiencias o vivencias de cada quien y la contrastación de los diversos imaginarios.

Para efectos puramente prácticos, se plantea el proceso con base en la definición de tres planos, los que no se pueden analizar horizontalmente con el objeto de sacar conclusiones de cada uno, sino que debe darse al respecto un ejercicio multidireccional de análisis, descubriendo la transversalidad que lo identifica.

El primer plano corresponde al **ambiental** o lo que se puede denominar el medio de vida en tanto que *ordenador primario*. La supradimensión ambiental es la determinante fundamental de los procesos de desarrollo sostenible. Este plano confronta gente, naturaleza, espacio físico en cuanto tiene que ver con las relaciones que se establecen entre unos y otros frente al uso del medio, los conflictos de uso y la historia natural, entre otros.

The slide features a yellow header with the title "CARTOGRAFÍAS SOCIALES". Below it, a diagram shows a green trapezoidal shape labeled "1" with a green arrow pointing to a small photograph of a person in a natural setting. Two text boxes are present: one above the diagram asking "¿QUÉ RECONOCEMOS DEL AMBIENTE?" and one below asking "IDENTIFICAR EL LUGAR: ¿DÓNDE SE VIVE?". At the bottom left is the date "02/12/2008" and at the bottom right is "A.A.P.G." and the number "8".

El ambiente es por excelencia el determinante de la vida y por ella se entiende el estar en un lugar como referente primario.

Los “actores” identifican las condiciones de vida que el “lugar” les ofrece, en términos de agua, aire, paisaje, alterantes del medio.

Califica el lugar.

El segundo plano se refiere a lo que se podrían llamar las razones de ocupación del espacio a partir de la identificación de los *ordenadores secundarios* u ordenadores derivados; la cartografía social en este plano precisa elementos de la división técnica y social del espacio; quienes, qué hacen, en dónde y por qué.

La ocupación de un espacio se da en razón de algo. ¿Cuál es ese algo y cómo se plantean las personas, el grupo o el colectivo en relación con ese “algo”?

¿Qué hacen las personas en relación con su propia subsistencia, qué crean y de qué se sirven?

Identifica la estructura funcional del espacio.

CARTOGRAFÍAS SOCIALES

¿QUÉ TENEMOS? ECONOMÍA Y SERVICIOS

IDENTIFICACIÓN FUNCIONAL DEL TERRITORIO

02/12/2008
AAPG
9

El tercer plano, del cual se desprende la articulación transversal de la cartografía social, conduce a la escala de la identificación – conflicto a partir de la referenciación de las formas y las prácticas individuales y de grupo en lo que toca a las relaciones entre ellos.

La sociedad no es una entidad homogénea, todo lo contrario, constituye una pluralidad compleja de realidades heterogéneas, las que configuran formas de organización social del territorio.

La identificación de el tipo de organización social parte de referentes tales como las formas y las prácticas sociales.

CARTOGRAFÍAS SOCIALES

¿QUÉ HACEMOS? CULTURA, ACTIVIDADES

ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL TERRITORIO

02/12/2008
AAPG
10

El fin de las cartografías sociales se puede ubicar en el campo de la construcción de formas de apropiación del territorio, en tanto que construcción social, a partir de las propias representaciones de cara a la formulación participativa del Plan.



6.5. Fases del proceso.

El proceso de Planificación, dentro del marco general planteado, implica como mínimo el desarrollo en dos fases:

6.5.1. Construcción del Espacio Político del Plan.

La gestión del Plan de Desarrollo encierra tanto la concertación como la coordinación entre las diversas estructuras dimensionales comprometidas, por lo que la primera fase del proceso reviste capital importancia en relación con la posibilidad real de llevar a cabo el proceso, con base en el compromiso y la responsabilidad de todos.

El espacio político a que se hace referencia comporta cuatro estructuras dimensionales, así:

6.5.1.1 Concertación y Coordinación Social.

Reúne a los movimientos sociales y a las formas de organización de la Comunidad, tales como las Juntas de Acción Comunal, los grupos de educación y cultura y las Asociaciones, entre otros.

6.5.1.2 Concertación y Coordinación Económica.

Referido al espacio propio de los diversos actores económicos presentes o con incidencia en el Municipio, como por ejemplo, los campesinos, los colonos, los industriales, los agricultores, los ganaderos, los artesanos, los comerciantes, los constructores de cultura y, en general, los diversos grupos de interés presentes en el espacio municipal.

6.5.1.3 Concertación y Coordinación Institucional.

Comprende el espectro de las autoridades de los diversos órdenes con presencia en el Municipio, tales como, Gobernación, Institutos Descentralizados del Municipio, ICA, INCORA, RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL y CORPORACIÓN AMBIENTAL, por ejemplo, espacio en el cual el organismo de planificación del Municipio juega un importante papel.

6.5.1.4 Concertación y Coordinación Territorial.

Relacionada con la articulación de lo local a la subregión y al Departamento, o simplemente, en la perspectiva de formas de organización de las entidades territoriales.

El Espacio Político del Plan se crea en la articulación de las concertaciones y coordinaciones entre sí, vale decir, tanto en sentido horizontal como vertical.

6.5.2. Formulación y articulación del PDM y el POT

6.5.2.1. Definición del Plan

Con base en la primera fase, es decir, la construcción del espacio político pertinente para la discusión, concertación y coordinación, se procede a estructurar los mecanismos e instrumentos que permitan avanzar en la conformación del Plan de Ordenamiento, paralelamente al Plan Integral de Desarrollo del municipio. En esta fase del trabajo los responsables de cada uno de los niveles de concertación y coordinación deberán establecer mesas de trabajo, las cuales contarán con la asesoría de un especialista (el mismo que estuvo en la fase anterior) por cada una de las estructuras dimensionales planteadas.

Del trabajo de esta fase deben salir las propuestas de Estrategias, Políticas, Proyectos, estructuración del Sistema Municipal de Planificación y, en fin, el documento correspondiente al Plan de Desarrollo y el POT del Municipio.

6.5.2.2. Apropiación del POT y del Plan de Desarrollo.

El Plan de Desarrollo del municipio, así como el POT, tienen de hecho un espacio institucional propio, con la correspondiente coordinación técnica de la Oficina de Planificación.

Tal espacio institucional no tendría expresión completa y concreta si no cuenta con la legitimación y participación clara y expresa de lo que se puede denominar la sociedad civil, en desarrollo de un proceso (que inspira la Constitución Política de 1991) tendiente a acercar el Estado a la Comunidad, a partir del principio de la prevalencia de la sociedad, al servicio de la cual debe estar, sin duda alguna, el Estado.

El éxito del Plan radica precisamente en la posibilidad de ejecutarlo, aprovechando el espacio a que hacemos referencia. De allí que un elemento de primer orden dentro del proceso de planificación es lograr que el usuario como la razón de ser de ese Plan de Desarrollo lo haga suyo y, por ende, contribuya a su ejecución, control y evaluación.

La apropiación del Plan se inicia, por así decirlo en las posibilidades que se den para la definición del mismo, en lo que toca al campo de la decisión, tanto por parte de los miembros del Gobierno como de la comunidad. Dicha apropiación se refiere igualmente a la Metodología de formulación y, en general, del manejo del proceso de Planificación.

6.5.2.3. Áreas de interés.

Las áreas de interés, determinantes y condicionantes de la política de desarrollo, como núcleo del Plan, relacionadas con las estructuras dimensionales a que se ha hecho referencia son:

PRIMERO. En relación con la estrategia de desarrollo territorial.

- **Territorial.** Estructura espacial del Municipio. Relaciones con otros municipios. Ejes de articulación regional y subregional. Ejes de Integración y dinámicas específicas. Relaciones urbano funcionales.
- **Social.** Referida a aspectos tales como calidad de vida, empleo, vivienda, evolución demográfica, estado de los servicios públicos y de los programas sociales de salud, seguridad, educación, protección a la niñez y a la

ancianidad, recreación y cultura, organizaciones sociales y participación comunitaria. Diversidad étnica y cultural.

- **Económica.** Evalúa sectores económicos, definición de los circuitos y procesos de valorización, el transporte, la organización y papel de los diversos agentes económicos, condiciones generales de la producción y de la comercialización. La tenencia del suelo urbano y rural. Potencialidades y condiciones de sostenibilidad. Impactos externos.
- **Institucional y Financiera.** Analiza la estructura de la Administración Pública, tanto en lo que compete al Municipio en sí mismo, como a la presencia de la Nación y de Instituciones de carácter regional, con el objeto de definir la capacidad de gestión para el Plan y su financiación. Lo institucional cubre igualmente la participación ciudadana en los espacios de gestión pública.
- **Ambiental.** Analiza la oferta ambiental en términos del desarrollo económico y, por ende, las limitaciones, restricciones y riesgos relacionados con el tipo de uso que se pretenda dar al medio, en la perspectiva del desarrollo sostenible del municipio. Define ejes ambientales y condiciones ambientales mínimas de manejo.
- **Infraestructura.** Evalúa el equipamiento actual en todos los órdenes, así como la viabilidad de los sistemas propuestos. Esta área de trabajo identifica y califica los ejes de integración regional y subregional, así como los sistemas de servicios institucionales y de transporte viables.

SEGUNDO. En relación con los elementos específicos del POT.

En términos generales, la fase de formulación del POT comporta los siguientes estadios:

- 1.- Definición del marco socioterritorial del POT. Tendencias regionales.*
- 2.- Articulación del POT al Plan de Desarrollo del Municipio.*
- 3.- Apropiación del POT por parte de la comunidad.*

El desarrollo del proceso de formulación del POT supone el análisis integrado de las diferentes dimensiones del desarrollo, tendiente a configurar sistemáticamente cinco áreas de trabajo, así:

- **Tendencia regional.** (Procesos territoriales, desde la perspectiva socio ambiental y económica). Base para definir desde lo municipal, estrategias de ordenamiento, dentro de un espacio regional.
- **Proceso ambiental.** (Usos y conflictos de la oferta ambiental). Relaciones ambientales territoriales. Armonización regional. Agenda ambiental.
- **Proceso urbano.** (Relaciones locales y tendencias socio-territoriales y económicas de poblamiento). Expediente urbano.
- **Tendencias, usos y reglamentación.** (Contextualización del proceso territorial, concertación y definición de reglas). Zonificación y mapificación; identificación físico espacial.
- **Organización Institucional.** (Ejecución del POT. Relaciones ciudadanía - Municipio). Acuerdos y reglamentos municipales, relacionados con las propias normas relativas a los instrumentos de intervención, tales como las acciones urbanísticas, el control social, las reglamentaciones de uso del suelo, el manejo de áreas de riesgo y de las reservas ambientales, entre otras.

6.6. Definiciones de políticas específicas en relación con la estrategia.

Dado que entre región y municipio se dan relaciones de determinación – dominación, las cuales se expresan en términos de los ejes de articulación fundamentalmente, en el Plan de Desarrollo debe plantearse unas definiciones específicas que den cuenta o tomen en consideración esos ejes y de aquel tipo de interrelación.

Las definiciones a que se hace referencia arriba se ordenan desde la óptica dimensional que dio origen a la formulación del Plan.

Ordenamiento Territorial. Subregionalización y políticas de conformación de nuevos conglomerados urbanos, así como de redefinición de comunas y de corregimientos. Relaciones Departamento - Municipio. Áreas de reserva ambiental y de protección Ecológica. Políticas Territoriales. Definición de articulación regional y subregional. El determinante por excelencia aquí es el que se ha denominado como **eje ambiental**, cuyo referente más próximo es la cuenca.

Dimensión Social. Salud, educación, calidad de vida, vivienda, participación comunitaria y organización social. Oferta de servicios o demandas de servicios

frente a otros municipios del espacio regional. Articulación concurrente Departamento - Municipio.

Dimensión Económica. Tendencias, infraestructura Económica, capacidad de readecuación del aparato productivo regional. Potencialidades, limitaciones y condicionantes de la estructura económica regional.

Dimensión Institucional. Esquema Institucional del Plan de Desarrollo y de la Gestión Pública Municipal; definición del SISTEMA Municipal DE PLANIFICACIÓN, que ha de incluir el CONSEJO Municipal DE PLANIFICACIÓN y la Oficina de Planificación del Municipio.

Dimensión Ambiental. Complementaria a la de Ordenamiento Territorial, en términos de manejo, protección y conservación. Análisis de riesgo, criticidad y restricciones o potencialidades ambientales. Revisar agenda ambiental.

Dimensión funcional y de infraestructura. Riesgo, vialidad e infraestructura de Comunicaciones. Sistemas de Transporte. Definición de ejes de integración regional y subregional. Asesoría en la conformación del expediente urbano.

Dimensión Política, referida al análisis de la viabilidad política y financiera del Plan y definición del Plan de Acción Municipal.

La **estrategia de desarrollo** planteada desde el territorio tiene una expresión concreta en cada una de las anteriores dimensiones.

7. Actividades de aprendizaje.

El estudiante al leer juiciosamente la Unidad, preparará y desarrollará un glosario con las palabras y expresiones que le presenten alguna dificultad o simplemente que sean nuevas para él o ella.

Aplicar los contenidos de la Unidad para el desarrollo del taller propuesto, cuyo texto y orientación se encuentra al final del presente módulo, particularmente en lo que se refiere al análisis dimensional en el territorio.

Desarrollar en su municipio, barrio o vereda un ejercicio de cartografía social, en orden a identificar el territorio y dentro de él los procesos de ocupación, uso y usufructo del espacio.

Discutir con sus compañeros los resultados.

8. Actividades de autoevaluación.

- ¿Cómo se articulan negociación y concertación en relación con el proceso de planificación? Plantee un ejemplo con base en una actividad de participación local.

- ¿Qué es un eje de articulación; cómo se identifica?

- ¿Qué son y como se identifican las instancias del Plan?

- Con base en los recuadros y la investigación que usted haga al respecto intente una definición de “cartografía social” e indique para qué sirve y como se aplica.

9. Síntesis.

La planificación constituye en esencia una actividad societal cuyo objeto es construir “un sueño” de sociedad, mediante la puesta en marcha de acciones conscientes, de la articulación de propósitos y razones y la integración de recursos, talentos y saberes en busca de un objetivo común.

De acuerdo con Bettelheim, “se puede definir la planificación como una actividad encaminada a:

“1º.- fijar unos objetivos coherentes, así como las prioridades de desarrollo económico y social.

2º.- determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos y

3º.- utilizar efectivamente esos medios, de cara a alcanzar los objetivos previstos”

Como tal, la planificación involucra a toda la sociedad en general, es decir, tanto a la ciudadanía como a la administración pública, cada una de esas instancias con responsabilidades específicas frente al proceso, cuyo fundamento es la participación ciudadana y su correlato la concertación en las perspectiva del diseño estratégico y la consecuente jerarquización y definición de prioridades en un espacio metodológico cuya orientación corresponde al **enfoque de derechos**, en el cual **la población en su dimensión territorial** constituye el eje fundamental de la gestión del plan de desarrollo, dentro del marco de la sostenibilidad como garantía particularmente de los derechos de tercera generación.

El punto de partida de la planificación es, por así decirlo, el reconocimiento de los procesos socio territoriales definidos metodológicamente desde tres ejes fundamentales que para los propósitos del plan se definen como a) de integración, b) de articulación y c) ambiental correspondiente al criterio de cuenca.

La caracterización territorial para propósitos del desarrollo se establece desde la desagregación dimensional de esa realidad, mediante un proceso diagnóstico que busca fundamentalmente identificar, valorar e interpretar eso

que se reconoce como realidad, acudiendo al expediente de las cartografías sociales las que conducen a la autorreferenciación de las personas y de los grupos sociales en tres planos fundamentales:

- Identificación ambiental del “lugar donde se vive”-
- Identificación funcional del territorio.
- Identificación de la Organización Social del Territorio.

El Plan resultado del proceso metodológico se ha de concebir entonces como una “propuesta social”, más allá del cumplimiento de los lineamientos y órdenes definidos desde el modelo de descentralización. En términos tanto de la formulación como de la ejecución del plan, las categorías concretas que sustentan el proceso son la coordinación social y la coordinación institucional, sin las cuales no es posible generar los “hechos” que se supone deben ser materializados en el propósito de cumplir con los objetivos y metas que a su vez conducen a la ejecución de la propuesta estratégica de desarrollo sostenible planteado.

10. Bibliografía.

DNP. Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal. 2004. www.dnp.gov.co

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. “La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales. Bogotá, 2004. www.procuraduria.gov.co

UNIDAD 4:

ORDENAMIENTO Y ESTRATEGIA TERRITORIAL DE DESARROLLO.

1. Introducción

¿Qué representa para la sociedad, para la economía y para las condiciones de vida de las personas el hecho de ajustar o no el desarrollo a los órdenes básicos que son determinantes desde lo ambiental? Esta pregunta corresponde al cuestionamiento central del qué y del porqué del proceso de ordenamiento o reordenamiento territorial, dentro del cual toma especial importancia la asignación y acceso material a los servicios públicos.

Además de los requerimientos propios de la gestión pública, en relación con la garantía de los derechos de las personas y en particular los denominados **derechos de tercera generación**, las presiones propias de los procesos de globalización, de la guerra y del deterioro socio ambiental de los territorios hace urgente, mas allá de lo simplemente necesario, el proceso de negociación interterritorial definido como ORDENAMIENTO.

La planificación del desarrollo con el carácter de sostenible, parte sin duda de la consideración de las determinantes ambientales y la estrategia territorial de desarrollo que a partir de allí se plantee.

La unidad presenta dos elementos fundamentales. El primero relacionado con el ordenamiento y la creación y puesta en marcha de un sistema de gestión ambiental como base de la sostenibilidad del desarrollo; el segundo referido a la articulación POT – PDM.

2. Objetivo.

Profundizar sobre el papel que juega el ordenamiento del territorio en relación con la propuesta de desarrollo sostenible y la articulación del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Ordenamiento Territorial, en el entendido que este último configura en esencia la base estratégica del desarrollo.

3. Ideas claves.

- El Ordenamiento es el proceso de negociación interterritorial que trata de dar respuesta a los requerimientos propios de la gestión pública, en relación con la garantía de los derechos de las personas y en particular los denominados **derechos de tercera generación**, a las presiones propias de los procesos de globalización, de la guerra y del deterioro socio ambiental de los territorios.
- El fin del ORDENAMIENTO es CONSTRUIR TERRITORIO; es un proceso que se expresa en el **“Plan de Ordenamiento Territorial” POT**, que tiene como propósito garantizar la sostenibilidad que permita el ejercicio de los derechos de los pobladores actuales y principalmente de las generaciones futuras.
- El ambiente, como ordenador de primer orden define la oferta ambiental, determinando a su vez las actividades humanas. Los elementos fundamentales que definen la calidad de ordenador, así como de eje estructurante del ordenamiento, son: agua, geomorfología, biodiversidad.
- El eje central del ordenamiento en lo territorial se basa en el concepto de la eficiencia técnica y económica del espacio (sostenibilidad), en procura de propósitos en tres niveles: Ordenamiento Fiscal, Ordenamiento Social, Ordenamiento Socio Territorial.
- La **PLUSVALÍA**, es un regulador económico de la apropiación del suelo y de sus valorizaciones, tendiente a castigar el monopolio del suelo, particularmente bajo modalidades de "alcancía" o de "engorde", alimentados con el esfuerzo de toda la sociedad que aporta los elementos de valorización, cuyos beneficios son apropiados de manera individual y excluyente por el monopolista de la tierra.
- El **ordenamiento** implica el reconocimiento de unos procesos socio territoriales ambientales, relacionados con la división social y la división técnica del espacio, ligados a la presencia de la diversidad étnica y cultural, orientados hacia la construcción de un proyecto de desarrollo, a un querer ser de la sociedad.
- La sostenibilidad no quiere decir que se establezcan “frenos” al proceso de desarrollo. Lo que significa es la necesidad de impedir el uso abusivo de la oferta ambiental, la inversión depredadora y dar real contenido al principio según el cual el interés general prevalece sobre el interés particular.

5. Presentación de caso.

El estudiante con la orientación del tutor reflexionará sobre el caso relacionado con la evaluación del EOT del municipio de Suesca, Cundinamarca, llevando la experiencia al taller que debe cubrir transversalmente el proceso de aprendizaje del presente módulo,

SUESCA, ¿TERRITORIO EN CONFLICTO?

¿Qué tenemos hoy? Un Suesca que aún conserva por fortuna alguna parte de su esencia histórica y social, pero lastimosamente amenazada por el desorden que se desata con el incremento de la agroindustria (preferiríamos hablar de agrocomercio) dedicada a la floricultura para la exportación, así como de otras actividades relacionadas con la explotación de canteras y el desarrollo de enclaves turísticos que afectan el patrimonio material histórico y arqueológico del municipio.

Los resultados del proceso son evidentes. De una parte, un deterioro acelerado del ambiente y de la capacidad productiva del suelo, y, de otra, degradación de las condiciones de vida, reflejado en la aparición y desarrollo del inquinato y el hacinamiento como expresión de nuevas formas de ocupación y uso del suelo urbano. Esto, a su vez, ha traído como consecuencia el surgimiento de fenómenos relacionados con inseguridad, cuasi tugurización de la vida urbana y grave deterioro de las condiciones de vida de las familias y, en particular de la infancia; no se puede negar el incremento de conductas reprochables tales como el maltrato contra los niños y las niñas y la violación de sus derechos, infortunadamente presentes hoy en Suesca.

¿Por qué? No se ha atendido el mandato contenido en el EOT. He aquí el punto de partida de la revisión del EOT.

Suesca y las tendencias regionales

Suesca, como se reseña arriba y pese al daño causado por el “modelo” de agroindustrialización adoptado, conserva aún manifestaciones de identidad que lo diferencia de otros municipios de la Sabana y del resto de Cundinamarca. Cabe preguntarse, entonces, si el ordenamiento de las actividades en el territorio debe o no prevalecer el deseo, el sueño de los

pobladores, en relación con ese Suesca que se desea construir. ¿Debe el municipio responder a la visión que “otros” tienen de Suesca?

Sin duda, el Ordenamiento obedece a un proceso concertado, participativo, el cual consulta fundamentalmente las condiciones ambientales (ordenador de primer orden³⁵, la historia, la cultura y la estructura social municipal, dimensiones determinantes de eso que podemos denominar procesos socio territoriales y dinámicas poblaciones específicas. Alrededor de esos determinantes fundamentales aparecen los regionales, así como los del mercado y de la política económica nacional. La cuestión de fondo del ordenamiento y de la estrategia territorial de desarrollo del municipio, creemos nosotros, no encuentra respuesta en la transposición de modelos (experiencias vividas en casos concretos de Europa, por ejemplo), como tampoco en la aceptación casi mecánica de la visión de otros, frente al municipio.

Las tendencias del mercado, las expectativas que se adjudican a inversionistas en X o Y sectores de la economía o cualquier tipo de “presión” externa, amerita indefectiblemente un análisis más detenido.

- El punto esencial hace relación a la perspectiva real respecto del crecimiento de la industria, de la agroindustria y del agrocomercio en el país, en el escenario de los acuerdos internacionales de comercio, así como de la apropiación del territorio como historia, paisaje y de su “mercadeo” en cuanto a opción de explotación económica de lugares como las Rocas de Suesca, por ejemplo.
- En segundo lugar, se hace imperioso considerar el estado de la disponibilidad espacial y los niveles de ocupación y uso de los sectores referidos arriba en los municipios de la sabana, frente a las posibilidades reales de asentamiento de nuevas industrias, las cuales deben responder a condiciones más estrictas de competitividad en el mercado internacional, cuyos ejes principales son la reconversión tecnológica y los costos de “aproximación” a ese mercado.
- En tercer lugar, tal vez el más importante desde la óptica local de Suesca (o de cualquier municipio), es el relacionado con lo que esos asentamientos industriales aportan al municipio, en términos de tributación, empleo para los pobladores y efectos sociales y ambientales. La experiencia demuestra cómo las industrias, particularmente aquellas destinadas a la exportación, antes

³⁵ POVEDA GÓMEZ, Abdón Alejandro. “Ordenamiento territorial y desarrollo”.ESAP-CORPOBOYACÁ. Diplomado en Gestión Ambiental. 2003. Página 5.

que aportantes de desarrollo, son extractores de renta territorial, en detrimento de lo ambiental y lo social del municipio. En la práctica, además, el subsidio que se otorga al exportador, lo asume el municipio el cual sacrifica su capacidad tributaria, en una relación absolutamente desigual: es mucha más lo que el municipio entrega en términos de infraestructura física y social, que lo que recibe en términos de impuestos de parte de sectores dedicados al mercado exterior.

Así las cosas, aparece como una condición obligatoria para el desarrollo de Suesca, que se revise la visión estratégica planteada en el Acuerdo 05 de 2002 y se fortalezca así la posibilidad de alcanzar en el inmediato futuro un **“MUNICIPIO VERDE, PRODUCTOR DE ALIMENTOS, VIDA Y PAISAJE”**, factores todos de alta demanda local y regional, por lo menos, en un escenario de alto deterioro de las condiciones de vida de la población.

La razón de ser y el eje del ordenamiento es la vida, por así decirlo; se trata de garantizar condiciones de vida para los seres humanos de la mano con el ambiente y no contra el ambiente. De allí que el territorio se ha de interpretar desde la concepción de espacio vital sustentable y sostenible, el cual constituye en esencia el espacio de vivienda.

El ordenamiento como política tiende necesariamente a definir las condiciones de organización social del territorio que se construye a partir de allí, integrando esos elementos que le son propios y connaturales a él.

La dimensión ambiental en Suesca. Observación general

Suesca como se ha indicado acusa un fuerte deterioro ambiental, se considera aún un buen vivero, por lo que procesos tales como el desarrollo de vivienda campestre con regulación ambiental adecuada ofrecen mejores perspectivas, en relación con ese municipio que se sueña.

A renglón seguido se presenta una mirada general a la dimensión ambiental del municipio.

Si bien la mayor parte de la superficie de Suesca está cubierta de arcillas depositadas recientemente, es decir, hace no más de dos millones de años, en las montañas afloran rocas formadas hace unos doce millones de años, principalmente arcillosas, y otras de unos sesenta y cinco millones de años de textura arenisca, más que todo. Los cerros arcillosos de formas suaves y abombadas se distinguen de los de arenisca, más angulosos.

Las Abras y otras rocas similares que hoy se emplean para el deporte de escalada son areniscas. Estas son conocidas como zonas elevadas que permiten condensar gran cantidad de agua de la atmósfera, pero no la absorben en gran cantidad por ser verticales, aunque sí la dejan escurrir. Por otra parte, es muy probable que sus cuevas alojen restos arqueológicos desde el pleistoceno tardío, como se ha visto en el Tequendama (Soacha) y Tibitó (Tocancipá). Algunas de esas areniscas se ven en las cimas de los cerros, como en Piedra Gorda, mostrando su pasado de plataforma continental submarina cubierta de coral.

Una de las deficiencias del EOT es no explicar la causa de estos hechos geológicos y las consecuencias en cuanto a “servicios ambientales”, en particular, agua. Las rocas areniscas permiten recargar acuíferos por su naturaleza porosa. En Sesquilé, vecino de Suesca, se estima que estas rocas proveerían 5-50 lps de agua con hierro moderadamente a muy concentrado. Las montañas arcillosas también permiten entender el clima y si los tratamientos que se le han dado a los suelos sirven para algo o no.

Suesca es un conjunto de crestas y valles elevados en medio del altiplano cundiboyacense, entendido éste como las cuencas altas de los ríos Bogotá, Suárez y Chicamocha. O sea que Suesca ayuda a conformar las divisorias entre la Sabana de Bogotá y el valle de Ubaté (parte del Suárez). Mientras que las partes planas de Bogotá y Ubaté quedan a 2.565-2.548 msnm, los valles de Suesca están en promedio a 2.800 msnm y las crestas a 3000, en números redondos. No obstante, una porción significativa de Suesca está alineada en dirección norte-sur con los valles del río Siecha (en la Sabana de Bogotá) y Ubaté.

Ambos valles son transversales a los vientos alisios (que sólo se sienten en agosto) y generan su propio régimen de vientos, lluvias y modelado de relieve (morfodinámica): los vientos se mueven principalmente de sur a norte y de norte a sur a lo largo de los valles. Los vientos se aceleran cuando pasan por Suesca dada su mayor altitud y porque los valles de Suesca (por ejemplo el de Ovejeras por el que va la carrilera) son más angostos que los de Siecha y Ubaté.

Ese viento más veloz erosiona moldea las montañas arcillosas, pero tiende a secar el suelo y el aire. De ahí que las laderas de esos cerros tiendan a estar cubiertos de bosques secos de tierra fría, entre cuyas especies representativas se destacan el ciro *Baccharis nitida* y el hayuelo *Dodonaea viscosa*. Si se elimina esa cobertura, el suelo queda propenso a cal cavarse por la lluvia, que es escasa pero torrencial por la misma sequedad del aire (figura 4).



Figura 4. Loma modelada por el viento con una cárcava producida por lluvia.
En el centro, una cárcava; abajo hacia la izquierda una cantera en un afloramiento de arenisca.

A su vez, los valles situados en medio de estas cimas arcillosas tienden a recibir las arcillas erosionadas por el viento o el agua y a formar “pantanos”, chucuas o humedales. Tal es el caso de Agua Clara: la canalización con la que se pretende drenar el agua retenida naturalmente por la impermeabilidad de la arcilla depositada es inútil a la larga y perjudicial para el ecosistema. El junco redondo *Scirpus californicus* es una especie muy importante, pues sirve de sitio de anidación a varias especies de aves acuáticas. Empero, si la cuenca es demasiado cerrada y elevada, y no hay un aporte grande de agua superficial, como en la laguna de Suesca, deberá “restaurarse” el ecosistema de bosque seco en las rondas de las cañadas aportantes para mitigar la sedimentación que ha reducido la profundidad del sector central de la laguna al extremo de permitir el crecimiento de junco redondo en el centro del espejo de agua. Además se debe prohibir el bombeo. Es fundamental hacer el balance hídrico para reevaluar el tiempo de vida de la laguna.

Las vegas anejas al río Bogotá, incluida la que aloja al centro histórico de la “cabecera” municipal, también son depósitos de arcillas en el fondo del lago que cubrió la Sabana de Bogotá y también aportes recientes de las quebradas afluentes. Pese a que ha habido rellenos alrededor del núcleo urbano original para ampliarlo evitando las inundaciones, se evidencia que los sedimentos se depositaron escalonadamente. Prueba de ello son dos relictos de humedal al occidente del pueblo y al pie del cerro: el más pequeño, de unos 10 m² y dominado por enea *Typha angustifolia*, queda

junto a una casa a casi 2 m de altitud más que otro más grande que fue relleno para hacer un barrio encima. Sin embargo, la capilaridad del material de relleno junto con la impermeabilidad de la arcilla depositada, mantiene un nivel freático tan próximo a la superficie que crece la especie de junco *Juncus bufonius* (figura 5).



Figura 5.. Humedal al occidente del pueblo. a. Residuo del espejo de agua con evidencia del material de relleno. b. lote urbanizable con macollas de junco *Juncus bufonius*.

La vereda Palmira posee las mejores tierras agrícolas del municipio, las más costosas, en particular en la margen derecha del río Bogotá, porque el suelo proviene de las montañas de la periferia que contienen más limo que las de la margen izquierda. De todas maneras, las montañas tienen zonas elevadas (rocas areniscas expuestas en paredes verticales) y unas laderas suaves bastante arcillosas en las que crecen rastrojos de bosque seco a subhúmedo. El limo es más poroso y de ahí que tengan menor tendencia a anegarse. Sin embargo hay sectores en los que se notan plantas parecidas a juncos *Eleocharis* sp. (Cyperaceae) mostrando que hay arcillas impermeables debajo del limo.

Todas las quebradas que pasan por el pueblo, sin excepción, se ven sucias y con las rondas totalmente degradadas, además de invadidas por construcciones que absorben agua por capilaridad. Un ejemplo es el antiguo matadero edificado en la ronda de una de las quebradas principales. Las normas nacionales (Código de Recursos Naturales) son claras al respecto de la distancia que se debe guardar. El estado de las quebradas se debe a que hay vertimientos no controlados que contravienen el decreto 1794 de 1984

sobre el tema, y normas subsiguientes expedidas por la nación y la autoridad ambiental.

El EOT no caracteriza adecuadamente los cuerpos de agua lóticos. Existen algunas plantas como buchón sabanero *Limnobium laevigatum*, lentejas de agua *Lemna gibba*, helechos flotantes *Azolla filliculoides*, que denotan mala calidad del agua por exceso de carga orgánica. El helecho de agua fija el exceso de nitrógeno en el agua ya que se asocia con cianobacterias del género *Anabaena* y podría emplearse como complemento alimenticio para reses.

El sector de Piedra Gorda, al extremo nororiental del municipio, en límites con Chocontá, Lenguazaque y aun Cucunubá, tiene rasgos semejantes a los ya mencionados, salvo que es más húmedo, según se infiere de la vegetación presente. El raque *Vallea stipularis*, el encenillo *Weinmannia tomentosa* y el aliso *Alnus acuminata*, entre otras especies muestran que el suelo y el aire contienen más agua. Este bosque, hoy muy fragmentado, es también es bosque andino pero subhigrófito (subhúmedo) y prácticamente alcanza las cumbres de los cerros, a menos que haya zonas elevadas o páramos compuestos por frailejones *Espeletia argentea* y *Espeletiopsis corymbosa*, tunos, quebrollos y afines *Miconia ligustrina*, *Bucquetia glutinosa*, *Chaetolepis microphylla*, piñuela *Puya nitida*, entre otras, que muestran el efecto del viento en esos “filos”. La mayor amenaza a este bosque, y a las corrientes que dependen de él, es el cultivo de papa.

En el documento técnico del EOT se afirma que el bosque andino llega hasta los 2800 msnm, que hay subpáramo de ahí hacia arriba y que no hay páramo, pero la realidad es bien distinta. El bosque andino, que es un excelente protector de aguas superficiales (escurrancia, arroyos, riachuelos, quebradas, ríos) puede llegar a más de 3100 msnm. El subpáramo está muy restringido a los límites entre el bosque andino y las abras o las propias cimas, casi todas a más de 3100 msnm y el páramo sí existe en los propios filos de las montañas. Si no se ven bosque ni páramo, es por las actividades humanas, no por la condición natural (figura 6).



Figura 6. Panorámica de la cantera arcillosa para cemento al occidente del pueblo. Nótese el corte sobre la red de drenaje (las quebradas).

En síntesis, se pueden notar tres grandes segmentos ecológicos: uno subhúmedo a húmedo hacia el nororiente (Hatogrande) influido en parte por el valle de Sisga o San Francisco, otro seco hacia el centro del municipio en el continuo de viento Siecha-Suesca-Ubaté y otro seco a subhúmedo en el sur occidente.

La caracterización biótica de la cual carece el EOT es parte fundamental del ordenamiento ambiental y territorial pues es el que define el patrimonio natural y cultural que debe protegerse. Conviene cumplir la ley 22 de 1984 y su decreto reglamentario 2531 de 1986 con respecto a que sean los profesionales de la biología los que desarrollen esos diagnósticos

Lo social, cultural y económico en Suesca.

Tal vez una de las mayores falencias en cuanto a regulación del proceso de ocupación uso y usufructo del suelo es la que se refiere a los tres ejes fundamentales del ordenamiento y de la organización territorial como son:

- Ambiental.

Determinación de las áreas y calidades del riesgo y de la atención de desastres.

Definición del patrimonio ecológico, histórico y material y determinación georreferenciada de los mismos.

Manejo integral de los residuos líquidos y sólidos.

- Definición de las tipologías y determinación georreferenciada de los usos del suelo.
- Definición del proceso urbano, del espacio público y de las áreas de utilidad pública e interés social.

Suesca reconocido antes por la producción de carbón y cereales, hoy lo es por su principal atractivo, las “rocas de suesca” y el desarrollo de los deportes denominados extremos, alrededor de lo cual se genera un circuito económico importante, pero totalmente desarticulado respecto del municipio y de las políticas territoriales del mismo.

De otra parte, Suesca se hace parte del circuito económico del agrocomercio, mediante el establecimiento de 18 explotaciones de flores, las cuales conviven con la producción de alimentos como la papa y los ensayos en géneros como la quinua y la actividad pecuaria de leche y doble propósito en menor escala.

Desde el punto de vista social, la caracterización de Suesca pasa necesariamente por el impacto de los nuevos pobladores y los asentamientos que se generan con la irrupción de las actividades de agrocomercio, así como con la explotación de canteras y la construcción de la planta concretera y cementera.

Parece importante hacer notar que la mayor parte de las actividades de mayor rentabilidad están en manos de inversionistas provenientes de Bogotá y de otras regiones diferentes incluso a la conformada por la Provincia. Esto de alguna manera incide negativamente en el proceso de formación de capital en el municipio, así como en los niveles de pertenencia y de compromiso con el municipio.

El EOT no parece ajeno a la tendencia antes anotada. Se hace evidente como desconoce o simplemente no considera la importancia del patrimonio material del municipio como de la integración del turismo al ordenamiento del territorio y a la política de desarrollo de Suesca.

*“**Suesca:** Desafortunada y paradójicamente, Cundinamarca, que posee los más*

Grandes conjuntos pictográficos del centro del país, también ostenta el record de poseer los más deteriorados. En medio de un sobrecogedor paraje conocido como Las Rocas de Suesca, en una pared rocosa de más de 40 metros de altura, se encuentran los rastros de lo que fueron varios murales con pictografías en rojo. El lugar es utilizado en la actualidad como sitio de práctica de deportes de montaña, y ha venido siendo alterado con graffitis. Incluso, un gran sector fue pintado con pintura blanca en honor a la Virgen, y en demerito del legado de nuestros antepasados indígenas³⁶.

Se hace necesario integrar a los propósitos locales y concertar con la Nación el manejo del patrimonio material presente en Suesca, que ha sido declarado como Monumento Nacional y al cual no se refiere el EOT vigente.

Estrategia territorial y regulación de los procesos de ocupación, uso y usufructo del suelo

Teniendo en cuenta lo consignado en los acápite precedentes, el Concejo Municipal de Suesca considera que la revisión del EOT ha de dirigirse fundamentalmente al fortalecimiento de la visión estratégica del EOT vigente, con base en lo que los pobladores quieren de su municipio, así como de lo que las tendencias regionales reales nos indican.

Para ello, es necesario que se avance en los elementos de regulación que le son propios al ordenamiento, en desarrollo de los principios que lo determinan;

1. La función social y ecológica de la propiedad, 2. La prevalencia del interés general sobre el particular, y 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios, de acuerdo con lo definido en el Artículo 2 de la Ley 388 de 1997.

La falencia fundamental del EOT vigente es precisamente el haber omitido la responsabilidad de regulación que le compete a la autoridad local. Por tal razón, se propone que la Alcaldía introduzca en el EOT las regulaciones relacionadas con:

- Definición material de las áreas de reserva ecológica, así como de aquellas que se definen como de interés arqueológico y cultural.

³⁶ MARTÍNEZ CELIS, Diego y BOTIVA CONTRERAS ÁLVARO. Manual de Arte Rupestre de Cundinamarca. ICANH. Secretaría de Cultura de Cundinamarca. Bogotá. 2004. Página 32

- Concreción de los riegos naturales así como de las amenazas derivadas de las acciones antrópicas que han causado deterioro o degradación ambiental.
- Manejo y rentabilidad de los residuos sólidos y líquidos
- Determinación de las áreas de protección de los cuerpos de agua.
- Definición de las políticas y de las prácticas de recuperación ambiental, a que hace referencia el EOT vigente.
- Integración del Turismo y en general de la explotación racional del Paisaje a la estrategia territorial de desarrollo del municipio.
- Definir los factores de integración regional, teniendo como base además del turismo, los impactos que pueda tener la construcción de la doble calzada Bogotá – Sogamoso; este hecho debe ser analizado de manera seria toda vez que no se trata de un equipamiento propio de Suesca, como tampoco de una infraestructura vial de la Sabana. La doble calzada busca integrar grandes mercados y por lo tanto tiene una connotación nacional e internacional.

La estrategia territorial de desarrollo podría redefinirse sobre la base de la construcción de un municipio **verde, productor de alimentos y de paisaje**. Esto implicaría la necesidad de plantear y poner en práctica políticas serias de protección y conservación del ambiente, de recuperación de los páramos productores de agua, de redefinición de los procesos económicos y de poblamiento del municipio y, en fin, de **desarrollo sostenible**.

Finalmente, se estima importante profundizar en los aspectos de regulación de los procesos de ocupación, uso y usufructo del suelo rural, tanto como del suelo urbano, con base en lo que hemos denominado el Suesca que soñamos.

6. Desarrollo de contenidos

6.1. Razón de ser y sentido del proceso de ordenamiento.

En primera instancia es importante resaltar el carácter de ordenamiento como proceso social y político, es decir, personas con diversidad de intereses construyendo territorio; en este sentido se puede plantear de manera esquemática el siguiente como el fin ulterior del Ordenamiento:



El fin ulterior del ORDENAMIENTO es CONSTRUIR TERRITORIO; esto sugiere que se trata de un proceso el cual se expresa en un documento denominado **“Plan de Ordenamiento Territorial” POT**, en cualquiera de sus versiones³⁷, que tiene como propósito garantizar la sostenibilidad que permita el ejercicio de los derechos de los pobladores actuales y principalmente de las generaciones futuras. El ordenamiento no puede entonces entenderse como una actividad de “planificación” tendiente a adecuar el territorio a las necesidades del capital; debe entenderse como las acciones conscientes de ESTADO y CIUDADANOS(AS) tendientes a adecuar las actividades humanas a los requerimientos del ambiente.

La comprensión de aquellos elementos metodológicos, así como las prácticas del Ordenamiento, hace necesario preguntarse acerca de las instancias

³⁷ Se hace referencia a las diversas modalidades de Plan creadas por la Ley 388 de 1997; Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)

fundamentales del proceso socio territorial; vale decir, qué hace que haya un proceso socio territorial.

¿ORDENAMIENTO?

• OCUPACIÓN, USO Y USUFRUCTO DEL TERRITORIO

• SE TRATA DE ORGANIZAR LAS ACTIVIDADES EN EL ESPACIO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO

• EL AMBIENTE DETERMINA ESA ORGANIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES

AAPG 2007

En este orden de ideas es preciso definir de manera más clara los elementos que determinan el carácter, la razón y el sentido del ordenamiento: se ordena para evitar efectos perversos de los conflictos de uso.

Por qué se ordena el territorio



Las actividades económicas deben ajustarse al orden natural, incluyendo el ser humano.

No se trata de “adecuar” el territorio a intereses particulares

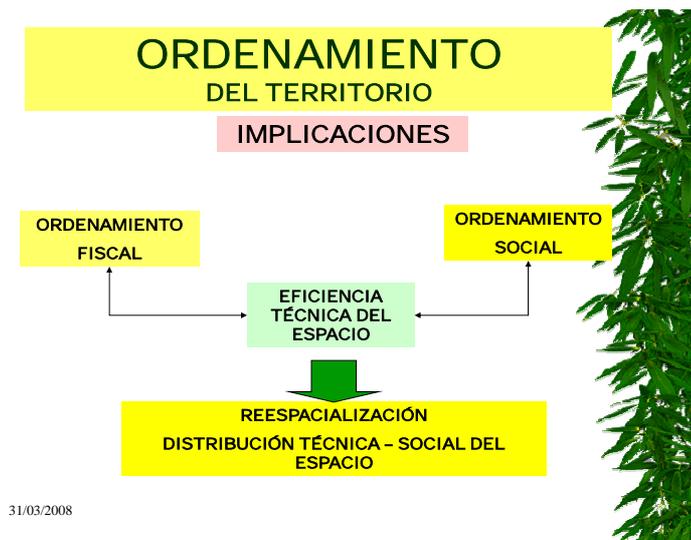
Las personas respetan el orden. Lo contrario crea conflicto y éste termina en desastre.

AAPG 2007

Si es cierto que el Ordenamiento implica a todos y todas, comprometiendo a su vez diversas instancias sociales, económicas, políticas y financieras, pues sin duda alguna debe apoyarse en un esquema específico de gestión en el cual tengan cabida y responsabilidades todas aquellas instancias a que se hace referencia aquí. Así lo entiende el legislador, por lo que determinó en la Ley 388 de 1997 que el POT debe ser un ejercicio basado en la concertación y, por ende, en la participación ciudadana.

En últimas, el Ordenamiento como política pública apunta a la generación de un orden sostenible de la gestión pública territorial cuyas implicaciones hagan viable financieramente la existencia de la entidad territorial en sí.

Tales implicaciones se pueden expresar de manera esquemática así:



6.2. El carácter del ordenamiento.

El ordenamiento territorial es en esencia una forma de intervención del Estado, frente a las tendencias anárquicas del mercado de libre competencia, en relación con la ocupación y el uso del suelo, particularmente el urbano.

Si bien es cierto que el esquema de libre mercado es el determinante del modelo económico en curso, también lo es que la "escasez" relativa del suelo urbano y rural, derivada de modelos de concentración económica de la propiedad, tiene efectos negativos en cuanto a la libertad de acceso de todos los ciudadanos al espacio social urbano, a la producción y por ende a la supervivencia como ser humano.

El Estado Social de Derecho parte del reconocimiento **pleno** de los derechos individuales, los colectivos y los del ambiente. El derecho a la vida digna, a la educación, a la salud, al medio ambiente sano, a la recreación, al acceso a la propiedad y a la vivienda³⁸, entre otros. Todos esos derechos se ejercen

³⁸ La vivienda entendida en su concepto humano más integral, como fundamento del desarrollo integral del ser y de la familia y no simplemente como el conjunto de cemento

necesariamente en el marco de una organización específica y definen modelos concretos de socialización del espacio.

Dado que las tendencias del mercado, con base en la supuesta asignación eficiente de recursos que de manera autónoma éste realiza, se oponen a la voluntad "planificadora" del Estado, el ordenamiento debe definir un proyecto político de desarrollo territorial integral del municipio, a partir de mecanismos de decisión de carácter democrático con participación ciudadana amplia. Ello implica partir del **ordenador de primer orden: el ambiente**, de manera tal que se garantice la sostenibilidad, en relación con los ordenadores secundarios, definidos en las dimensiones social, económica y técnica.

El ambiente, como ordenador de primer orden define la oferta ambiental, determinando a su vez las actividades humanas. Los elementos fundamentales que definen la calidad de ordenador, así como de eje estructurante del ordenamiento, son:

- AGUA: Fundamento de la vida; elemento básico para la supervivencia.
- GEOMORFOLOGÍA: Configuración física del espacio. Define capacidad de recepción de asentamientos y de actividades humanas y, por ende, riesgos y vulnerabilidad.
- BIODIVERSIDAD: Condición fundamental del equilibrio; eje de los denominados costos ambientales.



Daño ambiental en una zona de páramo en el Municipio de Suesca, Departamento de Cundinamarca, el cual expresa un claro conflicto de uso. Para "permitir" la instalación de cultivos bajo invernadero se creó una infraestructura de drenaje de la fuente de agua, alterando las

Los **ordenadores secundarios** u ordenadores determinados, tienen relación directa con dos estructuras:

y ladrillo dispuesto según un frío plano.

- Estructura Social
- Estructura Económica y Desarrollo Tecnológico.



Desarrollo de sistemas de labranza mínima con integración de cultivos para la producción de biodiesel, a partir del piñón (JATROPHA CURCAS), y de alimentos en la región de Manabí, República del Ecuador.

Tanto la labranza mínima como los

El eje central del ordenamiento en lo territorial se basa en el concepto de la eficiencia técnica y económica del espacio (sostenibilidad), en procura de propósitos en tres niveles:

- Ordenamiento Fiscal. Redefinición de los costos de equipamiento, en relación con el uso del espacio y eliminación del déficit fiscal. Se trata de establecer condiciones de asentamiento y utilización del espacio urbano, atendiendo fundamentalmente a las condiciones de **eficiencia técnica del espacio**, desde una perspectiva ambiental sostenible y de costos racionales que permitan el crecimiento económico y el bienestar general de la sociedad. Se eliminan gastos ineficaces tanto para la economía, en general –léase, para el Estado-, como para las familias, en particular.
- Ordenamiento Social. Participación activa de la ciudadanía y control social. Tendiente a espacializar los procesos sociales desde una óptica territorial de pertenencia, de manera tal que permita la participación real y el control social por parte de los ciudadanos.
- Ordenamiento Socio Territorial. Socialización del espacio. Obedece al reconocimiento de los elementos relativos a la División Social y a la División Técnica del Espacio; igualmente toca los aspectos relativos a las condiciones mismas de arraigo, pertenencia, cohesión social, desarrollo tecnológico que garanticen la sostenibilidad del desarrollo.

Territorio – sociedad constituye en esencia un complejo binomio indisoluble, el cual se explica en y desde su propia dinámica. Las transformaciones sociales conllevan transformaciones territoriales y, así se puede decir, ocurre a la inversa, es decir, las transformaciones territoriales inducen o arrastran transformaciones sociales. El territorio no puede ser entonces una fracción del todo, en la dimensión meramente física, es una construcción dinámica en constante movimiento.

La discusión sobre el concepto de territorio es muy amplia e intensa. Vale la pena al respecto traer a colación una observación no tradicional elaborada por Planificación Nacional de la República de Costa Rica.

“Dollfus cita a Jean Gottman (1973) para definir el término "territorio", por lo que también es conveniente revisar las consideraciones de éste último en esa definición. El autor hace un análisis de las diferentes percepciones prejuiciadas de diferentes especialistas del concepto de territorio. Situación que hasta la fecha parece prevalecer con relación a este concepto y a otros que se involucran en el análisis geográfico.

El ejemplo más reciente, pero que se origina desde alrededor de los años sesenta, es la percepción de que los conceptos de "Uso del Suelo" y "Uso de la Tierra" significan lo mismo. Estas percepciones equivocadas generalmente pueden llevar a conclusiones igualmente equivocadas del análisis geográfico para producir propuestas de ordenamiento territorial que no se apegan a la realidad o que distorsionan su aplicabilidad.

El autor (Gottmann) analiza las percepciones de los políticos, los militares, los juristas para concluir en la siguiente definición geográfica:

"El territorio aparece como una noción material y espacial en donde se establecen relaciones esenciales entre lo político lo social y lo natural" (Gottmann J. 1973)³⁹

En lo político el autor hace un extenso análisis de los conceptos de soberanía, seguridad (en el concepto amplio), felicidad, equidad y progreso con relación a determinado territorio. En la citada definición se generaliza el concepto de límite y de capacidad de soporte, al señalar las nociones materiales y espaciales e inicia la diferenciación entre los conceptos de espacio y territorio.

En el sentido de la diferenciación señalada anteriormente, Dollfus hace una contribución significativa al concluir en su libro lo siguiente:

"En el espacio geográfico, la ordenación del territorio es la impresión de una política económica con sus consecuencias sociales, pero es más bien

³⁹ Citado por LUCKE SANCHEZ, Oscar. Base conceptual y metodológica para los escenarios de Ordenamiento Territorial. Ministerio de la Presidencia y Planificación. Costa Rica. 1996

una toma de conciencia, por parte de sus ocupantes, del hecho de que son los depositarios y los avaladores de un patrimonio que es conveniente utilizar del mejor modo posible para las necesidades del momento, al mismo tiempo que lo preparan para las necesidades del futuro" (Dollfus, O. 1975)

Sobre la base de esta conclusión se podría sugerir que **la diferencia entre espacio geográfico y territorio** estriba básicamente en que: en determinado espacio que está organizado, que es diferenciado, georreferenciado y que se refleja en el paisaje; para que exista el ordenamiento del territorio, se define o se imprime una política nacional que cumpla con los requisitos establecidos en la definición de Dollfus.

Espacio geográfico (un pedazo del suelo), como concepción del territorio corresponde a la visión mercantil que hace de él un objeto de APROPIACIÓN, mientras que desde una perspectiva dialéctica, integral, el territorio corresponde a una condición de HABITAT, de USO, BENEFICIO Y CALIDAD DE VIDA en términos de PERTENENCIA, ARRAIGO y apropiación social. En la concepción mercantil del territorio como OBJETO de apropiación de una fracción del espacio físico, amparada en una relación jurídica (contrato) limita el grado de pertenencia al límite de los linderos de la propiedad. Al contrario, en la segunda visión, el territorio como apropiación social del mismo implica una forma relacional diferente SUJETO – OBJETO, en la que el territorio rebasa lo simplemente privado y aborda lo esencialmente público.

Desde el punto de vista de los instrumentos de intervención estatal en el proceso de ocupación del suelo, la Ley 388/97 desarrolla el mecanismo (decidido por el Constituyente del 91) de la **PLUSVALÍA**, como regulador económico de la apropiación del suelo y de sus valorizaciones, tendiente a castigar el monopolio del suelo, particularmente bajo modalidades de "alcancía" o de "engorde", alimentados con el esfuerzo de toda la sociedad que aporta los elementos de valorización, cuyos beneficios son apropiados de manera individual y excluyente por el monopolista de la tierra.

En este sentido, el ordenamiento territorial tiene como uno de los objetivos garantizar los procesos sociales de ocupación y de uso del suelo conforme a la función social y ecológica de la propiedad y a la consecuente efectivización de los derechos fundamentales de las personas, particularmente en lo que toca al reconocimiento de la **pluralidad** en lo territorial, lo étnico, lo cultural, lo social.

Como objetivo general, se plantea dotar a los municipios de herramientas y de mecanismos que le permitan ordenar el territorio local (con base en su propio proyecto territorial), democratizar el acceso a la ocupación y uso del suelo,

preservar el patrimonio ecológico y cultural, dar un manejo adecuado al riesgo y prevenir la ocurrencia de desastres. El municipio como organización es ante todo un oferente de servicios, a partir de procesos de socialización del espacio y el desarrollo de “proyectos territoriales” específicos.

De hecho, “el territorio (con todo su contenido material) en relación con determinados grupos de población, puede cumplir las funciones de lugar de domicilio, de trabajo y de recepción de servicios y de descanso fuera del hogar”⁴⁰, de otra parte, el territorio comporta la noción de redes e interacción entre diversos espacios de poblamiento y de actividades propias de los grupos humanos.

El **ordenamiento** implica el reconocimiento de unos procesos socio territoriales ambientales, relacionados con la división social y la división técnica del espacio, ligados a la presencia de la diversidad étnica y cultural, orientados hacia la construcción de un proyecto de desarrollo, a un querer ser de la sociedad. Como tal, el ordenamiento conlleva el reconocimiento en lo jurídico de la diversidad socio política territorial, la cual tiende a superar el estrecho marco de las actuales entidades territoriales.

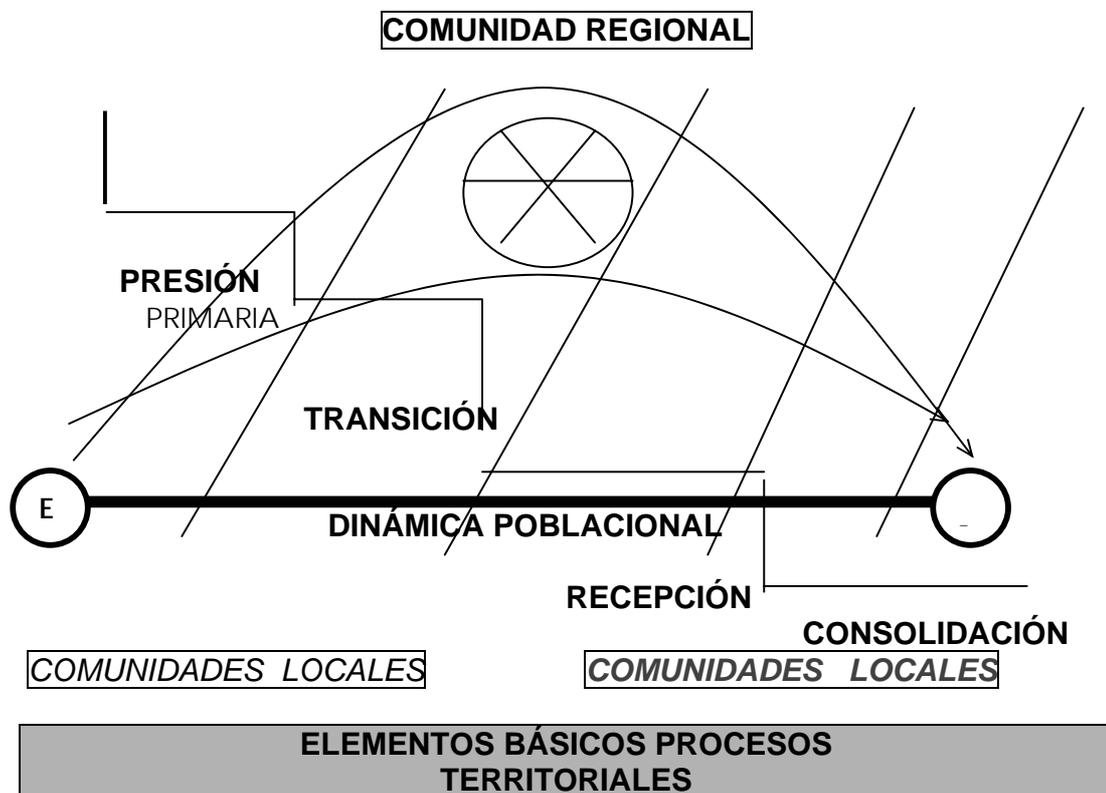
En la instancia nacional, sin duda, la presencia de contextos regionales diferenciados con la conformación de espacialidades y dinámicas concretas (incluyendo las derivadas del conflicto y la confrontación armada, por ejemplo), reclaman una redefinición seria del carácter y la estructura del Estado en lo territorial, tendiente a la formalización constitucional de una dinámica evidente en cuanto concierne a la presencia de espacios socio territoriales diversos, que bien podrían considerarse como una suerte de regiones estado y establecer al interior del país un esquema de tipo federativo.

Ahora bien, en la instancia municipal, aun cuando aparentemente se trata de comunidades tradicionalmente articuladas a un proyecto territorial jurídicamente definido y aceptado como un hecho dado, es evidente la existencia de dinámicas socio territoriales diversas que tienden a conformar comunidades locales y localizadas, con características multidimensionales particulares, a las cuales no se les puede dar tratamiento basado en la unicidad y la unidireccionalidad estática del “concepto” legal de Municipio. El reconocimiento y el respeto de esas espacialidades, las cuales superan de lejos la dicotomía urbano – rural, constituye la esencia del ordenamiento en lo municipal.

⁴⁰ ALEXEEV. A. Geografía de la población con fundamentos de demografía. Editorial Progreso Moscú, 1987. Pag. 176.

De manera esquemática, el ordenamiento parte de la identificación con base en la tendencia previa) de una configuración (E) actual, vivida en espacios territoriales concretos, en la perspectiva de alcanzar una configuración (I) futura. Proceso en el cual es posible identificar uno o varios estadios de acuerdo con cada realidad concreta: presión primaria, transición, recepción, conformación de nuevos asentamientos y, finalmente nuevas dinámicas territoriales de las diferentes comunidades locales. Los procesos socio-territoriales articulan de manera dialéctica lo local y lo regional en el marco del complejo espacial.

PROCESOS SOCIO - TERRITORIALES



Se trata entonces de reconocer el papel del municipio dentro de un espacio regional y macro regional concreto, de unas potencialidades y de unos limitantes locales, frente a su propio diseño estratégico de desarrollo socio ambiental territorial y económico dentro de un marco de desarrollo sostenible.

En consecuencia, el **ordenamiento** no es simplemente la suma de decisiones y de normas que definen un plano físico del espacio urbano, suburbano y el rural.

El ordenamiento constituye un ejercicio político de concertación social, tendiente a definir esquemas de ordenamiento que permitan la óptima utilización del espacio físico en beneficio del desarrollo integral de la sociedad municipal, atendiendo a los principios fundamentales que definen, al menos desde el punto de vista constitucional, la organización del Estado Social de Derecho en Colombia:

- *Sostenibilidad.* Respeto de los derechos colectivos y del ambiente, tanto de las generaciones actuales, como fundamentalmente de las futuras.
- *Utilidad pública.* Principio del bien común, a partir del reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona y la subordinación del interés particular al interés general. Función social y ecológica de la propiedad.
- *Solidaridad.* Prioridad de la vivienda de interés social. Distribución social de la plusvalía.
- *Pluralidad.* Reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. Espacialidad sociocultural específica.

El elemento **ordenador** implica, en primer lugar, la necesidad de actuar en lo local, sin desconocer lo regional. La preponderancia se ubica en lo **central** o urbano como razón de eficiencia en la prestación de los servicios; en segundo lugar, se trata de localizar eficientemente las **competencias** urbanas, especializando adecuadamente los elementos de división social y división técnica del espacio municipal. El instrumento por excelencia es lo que se denomina **acción urbana**.

No se puede olvidar, sin embargo, que el ordenamiento responde más a una orientación política de reconocimiento de realidades socio territoriales, que a definiciones "arquitectónicas funcionales" de ubicación de áreas y tipologías de construcciones.

El proceso de planificación reconoce necesariamente algunos determinantes de orden, así:

- Ambiental. Definición de ejes ambientales.

- Prevalencia del interés general sobre el particular y de lo nacional o regional sobre lo local, como expresión de lo anterior.
- Diversidad étnica, cultural y social.
- Tendencias territoriales. Ejes de articulación y ejes de integración. Concertación interterritorial.
- Ordenamiento jurídico superior.

6.3. Conformación del Sistema Ambiental Municipal

De todo lo visto a lo largo del módulo se puede aventurar una premisa, a título de conclusión: La planificación no es en sí el desarrollo, es decir, no basta la mera existencia del plan (instrumento) para que se dé la presencia de mejores niveles de vida, de crecimiento económico y de bienestar en la sociedad. De hecho, la planificación (proceso) tiene un ámbito relativamente limitado en cuanto a sus efectos a causa de su aplicación en un espacio que se pretende regir por las reglas del mercado. Tal limitante constituye a su vez un reto importante, que hace de la planificación un ejercicio eminentemente político, cuyo núcleo se puede ubicar en el principio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular y de defensa de los derechos colectivos y del ambiente, a partir del respeto de los derechos individuales.

En este sentido, el reto de la planificación como ejercicio societal se centra en la construcción de un espacio social de desarrollo sostenible, a partir de lo municipal, inserto en procesos de concertación interterritorial en relación con el eje ambiental, el de articulación y los de integración, correspondientes a un espacio municipal concreto.

El fundamento de la sostenibilidad se centra en lo ambiental, en el respeto de la base de la vida. En esta dirección, las entidades territoriales tienen diversas responsabilidades en materia ambiental, las cuales se deberán cumplir en atención a tres principios fundamentales,⁴¹ de manera tal que se garantice el interés colectivo (no simplemente local) de un ambiente sano, mediante el manejo armónico e integral del patrimonio natural del país.

⁴¹ La Ley 99 de 1.993 define con claridad el aspecto institucional y los principios de esa acción en el campo ambiental, así como las funciones y responsabilidades de los departamentos y de los municipios.

- **Principio de armonía regional.** (Integración de los propósitos e intereses locales y de los propósitos e intereses regionales y nacionales). "Los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la política nacional ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación".
- **Principio de gradación normativa.** (Prevalencia de las normas superiores en materia ambiental) "En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias".⁴²
- **Principio de rigor subsidiario.** (Protección del ambiente). "Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades ambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente mas rigurosas, pero no mas flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, municipal o distrital, en la medida en que se desciende de la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten".

Como se ha hecho notar con énfasis agregado, el Municipio constituye un espacio de gestión social del desarrollo, entendido éste en su sentido más amplio, tendiente a garantizar un espacio de paz, convivencia y calidad de vida, dentro de un complejo de múltiples relaciones e implicaciones que involucran necesariamente otros espacios socio territoriales que inducen una

⁴² Por ejemplo, las normas de los departamentos y las corporaciones regionales privan sobre las normas municipales, en caso de controversia.

“deslocalización” de los procesos. Vale decir hace pensar desde lo local en lo global, pero actuando de manera local y específica.

Los procesos sociales implican a su vez procesos territoriales y ambientales (uso – oferta) los cuales pueden ser dejados al azar, a la decisión de un interés o actuar de manera participativa y concertada sobre ellos, buscando niveles de ordenamiento que hagan factible el mejor suceso posible de las estrategias de desarrollo planteada,

En este ámbito aparece con meridiana claridad la necesidad de fortalecer la capacidad interventora y reguladora del Estado, pero, por sobre todo, se hace evidente el requerimiento de impulsar la capacidad de control social, a partir de lo que podría ser una real cultura socio ambiental.

6.3.1. ¿Cual es el marco de acción?

El desarrollo, como derecho de los ciudadanos y de las generaciones futuras, se debe enmarcar en el **desarrollo sostenible**, es decir, sin olvidar el crecimiento económico lograr condiciones óptimas de vida para todas las personas; se trata de brindar mejores niveles de bienestar y calidad de vida, ligada al acceso de las oportunidades económicas.

En términos del uso de la oferta ambiental social, la cuestión centra en la tendencia a la "Armonización" de los flujos económicos con los flujos de energía metabólica, de manera tal que sea manejable el deterioro ambiental y se evite la degradabilidad del ambiente.

La garantía de la sostenibilidad no quiere decir que se establezcan “frenos” al proceso de desarrollo. Lo que significa es la necesidad de impedir el uso abusivo de la oferta ambiental, la inversión depredadora y dar real contenido al principio según el cual el interés general prevalece sobre el interés particular. Las necesidades de acumulación de un capitalista en el corto plazo no deben poner el riesgo la vida de las generaciones actuales y futuras.

DESARROLLO SOSTENIBLE

Propósitos:

- Satisfacer las necesidades básicas de la población, mediante la garantía del acceso de las personas a la economía y a los beneficios del desarrollo.

- Garantizar la calidad de vida y el bienestar de las personas.
- Garantizar los derechos humanos fundamentales, los colectivos y del medio ambiente. Generaciones presentes y futuras.
- Conservar las bases de la vida: Sistema biofísico, oferta ambiental permanente y en equilibrio. Reducir el deterioro y eliminar los índices de degradabilidad del ambiente.

En materia de descentralización, el Municipio adquiere responsabilidades de primer orden, en cuanto concierne a la conservación y desarrollo ambiental, en coordinación con las Corporaciones Regionales y demás órganos e instancias que conforman el SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL.

6.3.2. Un instrumento para desarrollar la gestión ambiental.

Dentro del marco descrito, las personas y, en general, sociedad civil debe igualmente asumir un alto grado de responsabilidad frente al desarrollo sostenible, a la protección del ambiente, la garantía de un ambiente sano y la salvaguarda de lo público.

Sin duda, para cumplir a cabalidad con tales responsabilidades, es necesario contar con instrumentos y organizaciones adecuadas. La información parece erigirse como el sistema nervioso de la organización social, articulado sistémicamente a la estructura orgánica local, con el objeto de producir los efectos requeridos.

Estamos hablando de la configuración de un SISTEMA MUNICIPAL AMBIENTAL (SAM), cuyo objetivo general se resume en:

Brindar herramientas claras y concretas que permitan, a los ciudadanos y a servidores públicos ejercer las tareas y responsabilidades que les corresponden en materia de desarrollo de proyectos y de ordenamiento físico del territorio, con plena conciencia del cumplimiento de las normas y decisiones ambientales, en el marco de las atribuciones, competencias y coordinaciones del Sistema Nacional Ambiental (SINA), conferidas al Municipio.

De manera específica, el SAM tendría por objeto

- Dar a conocer el propio SAM, particularmente en lo que compete a las políticas ambientales, así como el papel que dentro de éste juega la administración municipal, el nivel regional y el nacional, la escuela, el sistema de salud, las organizaciones sociales y comunitarias, las personas, en fin, quienes conforman el municipio.
- Desarrollar los principios constitucionales y legales de los derechos ambientales, la función social y ecológica de la propiedad, así como los alcances de las competencias que en materia ambiental tiene el municipio, en el marco de la descentralización territorial.
- Presentar la categorización de usos y conflictos, en términos de la relación ordenamiento – ambiente, así como las restricciones que operan sobre algunas zonas o áreas específicas.
- Analizar los mecanismos de participación ciudadana en el campo ambiental y sus implicaciones en el desarrollo de proyectos de inversión, uso, ocupación y usufructo del suelo por parte de particulares.
- Establecer los mecanismos de control social y de castigo, sobre la base de los alcances e implicaciones de la legislación penal, en materia ambiental.

RAZÓN DE SER, OBJETO Y CARÁCTER

Lo ambiental corresponde a un ámbito complejo, derivado del conjunto de intereses de los diversos grupos al interior de la sociedad (desde lo local hasta lo mundial) y, debe ser a la vez RESPONSABILIDAD DE TODOS. Aquí caben tanto el Estado, como los ciudadanos, las empresas y las colectividades.

El Sistema se justifica en la necesidad de comprender el mundo para actuar consecuentemente en el vecindario; vale decir:

PENSAR GLOBALMENTE Y ACTUAR LOCALMENTE

El SAM busca propiciar un espacio de responsabilidad colectiva y compartida, a partir del cumplimiento de las obligaciones y de los derechos de las personas, desde el nivel local de gestión, concitando igualmente la

integración, complementariedad y subsidiariedad con instancias regionales y nacionales.

TODOS SOMOS RESPONSABLES DE TODO

El SAM no se concibe ni puede ser utilizado simplemente como expediente policivo, represivo o punitivo; debe en lo fundamental tener un carácter PROACTIVO SOCIAL, que impulse el consciente individual y colectivo sobre el ambiente, de manera tal que se tienda efectivamente a garantizar desde lo local condiciones de desarrollo sostenible.

El SAM informa, educa, propicia instrumentos y es a la vez el resultado de la concertación social. Igualmente, articula desde y hacia los propósitos del desarrollo sostenible la coordinación social y la coordinación interinstitucional.

En suma, el SAM es el elemento base para la construcción de lo que se podría denominar el consciente colectivo ambiental.

CONSTRUIR CONCIENCIA SOCIAL

6.3.3. El esquema (Lineamientos generales).

“EL MUNICIPIO NUESTRA CASA”

El sistema de Información Ambiental municipal tendría cinco componentes básicos:

A INSTITUCIONAL

- Consejo ambiental territorial.
- Alcaldía
- Personería
- Contraloría

- UMATA
- Aparato educativo
- Aparato de salud
- Autoridad ambiental (Corporación Regional)
- Universidades y centros de investigación.
- Organización comunitaria y ONGs.

B.- INFORMACIÓN – EDUCACIÓN

- Responsables (Umata, Alcaldía, Personería)
- Subsistema de información.
- Usuarios (Comunidad. Consejo Territorial)
- Fuentes (Autoridades ambientales, veedurías, plan de desarrollo)

C.- MECANISMOS E INSTRUMENTOS

- PEI (Escuelas y Colegios).
- Talleres y foros
- Días de campo
- Ecoturismo
- Club de defensores del agua.
- Publicaciones periódicas
- Veedurías y control social (Barrial, veredal o comunal).
- Promoción ambiental.

- Coordinación social e interinstitucional

4.- COMPROMISOS Y ACCIONES.

Agenda ambiental (municipal y regional)

Ordenamiento territorial

Ordenamiento de cuencas.

Plan de desarrollo (Prevención riesgo y desastres)

Acciones ambientales concretas.

5.- FUENTES DE FINANCIAMIENTO.

Tributación (Predial) y tasas compensatorias, plusvalía, Ecofondo y Ong y aportes de la comunidad.

La base fundamental del proceso de planificación, la ejecución del plan de desarrollo y del plan de ordenamiento territorial, con base en lo ambiental y lo sostenible, es sin duda alguna LA EDUCACIÓN, factor que se constituye en el soporte y en el principal componente del PDM y del POT.

El sistema debe estar soportado en la construcción y uso de indicadores ambientales y de gestión ambiental, así como en mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación ambiental.

RECORDEMOS:

El municipio es una realidad social compleja, inmersa en un ámbito ambiental, territorial, económico, jurídico e institucional igualmente complejo. por ello es necesario contar con la base social para establecer la caracterización de la tendencia previa, el presente y el futuro posible de esa realidad de cara a transformarla, de acuerdo con el propósito de la sociedad. a esto apunta la planificación del desarrollo

7. Actividades de aprendizaje.

El estudiante, organizado en grupo no mayor de cuatro personas, elaborará un protocolo de observación en su municipio, tendiente a la identificación de los principales determinantes ambientales y territoriales del desarrollo. Es importante que estudie la Unidad, así como la bibliografía indicada y adicionalmente consulte con profesionales de diversas áreas a fin de obtener de ellos la valoración ambiental, económica y social del territorio. Como resultado presentará un texto argumentativo para la discusión en sesión presencial.

Los estudiantes con base en la contextualización que les permite el módulo, estudiarán las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, con sus modificaciones y adiciones. Al efecto pueden acudir a la página www.secretariassenado.gov.co/leyes. En esta página en el vínculo vigencia se encuentran las Leyes con sus notas de vigencia, modificaciones y sentencias de la H. Corte Constitucional.

8. Actividades de autoevaluación.

- La planificación comporta una serie de actividades técnicas que sumadas configuran el plan. Falso o Verdadero

Sustente su respuesta.

- ¿Cómo y en que instancia se articulan o se deben articular el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial?

- ¿Por qué razón el ambiente es un ordenador de primer orden?

- Los elementos fundamentales que se han de tener en cuenta en el análisis dimensional son:

- ¿Por qué es importante la concertación en los planes de desarrollo y particularmente en los planes de ordenamiento territorial. Qué implicaciones jurídicas y prácticas tiene?

9. Síntesis.

La base fundamental de la planificación del desarrollo sostenible es el Ordenamiento del Territorio, concebido este proceso como el reconocimiento de los determinantes que el ordenador de primer orden (ambiente) le impone al desarrollo de las actividades humanas en el espacio, en procura de la construcción de territorio.

El ordenamiento tiene como base el reconocimiento de los que denominamos procesos socio – territoriales relacionados con la ocupación, uso y usufructo del suelo, con el propósito fundamental de **ordenar las actividades en el territorio** con base en los condicionamientos y limitantes que definen esos determinantes ambientales a que se ha hecho alusión. Se identifican los

conflictos de uso con el objetivo estratégico de eliminarlos de manera prudente, pertinente y progresiva, es decir, en un horizonte espacio temporal concreto.

El ordenamiento territorial a su vez implica ordenamiento fiscal, en virtud de las razones de eficiencia técnica del espacio, en la medida en que “evita” gastos ineficientes, así como cargas injustas a la ciudadanía, acompañado del correspondiente ordenamiento social, en cuanto concierne al uso social del espacio, en términos de sostenibilidad a partir del desarrollo de formas de vivienda digna e integral, concebida como espacio vital.

En tanto que la sostenibilidad implica crecimiento con bienestar y respeto de los derechos de las generaciones futuras, el instrumento por excelencia es la estructuración y puesta en marcha de un sistema de gestión ambiental municipal, el cual debe garantizar mediante el monitoreo y evaluación permanente de indicadores ambientales y de gestión ambiental las condiciones y el logro de los propósitos del ordenamiento territorial.

10. Bibliografía.

CORPORACIÓN MANABA. MUNICIPIO DE SESQUILE. Plan Básico de Ordenamiento Territorial 2000 – 2011. www.car.gov.co

MASSIRIS CABEZA, Ángel. Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. www.lablaa.org/listado_geografia.htm

UNIDAD 5

INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN

1. Introducción.

La planificación del desarrollo particularmente a escala territorial se plantea dentro de la contradicción “requerimiento – restricción”, cuya esencia corresponde a las limitantes que, tanto la política económica y social del Estado nacional como la relativización de la capacidad de formación de capital en el territorio, le imponen a los procesos de desarrollo, es decir, a la ejecución de los planes territoriales.

La contradicción se expresa en dos niveles:

El primero en la formulación de los planes territoriales, tanto el de desarrollo como el de ordenamiento, toda vez que los requerimientos en materia de investigación y desarrollo tecnológico y sistemas de información, no se satisfacen dadas las restricciones derivadas de la ausencia de voluntad política respecto de la importancia de los procesos de planificación, así como de la capacidad técnica y científica en los territorios agudizadas ellas por las serias limitaciones de recursos financieros.

El segundo se refiere a las limitaciones de carácter político, derivadas de los condicionamientos que los niveles superiores (Nación y Departamento) le imponen al municipio para acceder a recursos o ser parte de proyectos macro.

Las autoridades territoriales tienen en este sentido la responsabilidad de analizar las relaciones requerimiento – restricción de cara a generar salidas eficientes y a romper ese círculo vicioso, convirtiéndolo en círculo virtuoso.

2. Objetivo.

Conocer los principales instrumentos con que se cuenta para la ejecución de los planes territoriales

3. Ideas claves.

- El municipio cuenta con recursos fiscales limitados para garantizar el funcionamiento del aparato de gestión del Municipio y las inversiones diferentes a Educación y Salud, que pueden tomar hasta 45% o más del presupuesto de la Entidad. La posibilidad de incrementar tales recursos se da en la **propia capacidad de tributación** del municipio.
- Los recursos transferidos por la Nación dentro del Sistema General de Participaciones (SGP) tienen el carácter de condicionados, dirigidos a un sector específico, financia la demanda en ese sector.
- La focalización se concibe como un instrumento institucional de subsidios a la demanda tendiente a hacer más eficiente la asignación del gasto, en la perspectiva de reducir la pobreza, en tanto que se ubica el usuario de un servicio, que no alcanza el ingreso suficiente para sufragarlo y se le entrega de manera directa unos recursos para que cubra el costo del mismo, haciendo así más eficiente el servicio.
- Para que el Plan (conjunto de estrategias y políticas) se realice es necesario el uso coherente de un conjunto de instrumentos que se puede resumir en: Plan de Acción Inmediata, El presupuesto, *Los Proyectos*, Los Planes de Inversión, La Plusvalía y la tributación, Control Social.

4. Mapa conceptual.

CON BASE EN LA LECTURA DEL DOCUMENTO DEL DNP, RESEÑADA EN LA BIBLIOGRAFÍA, EL ESTUDIANTE DISEÑARÁ EL MAPA CONCEPTUAL CORRESPONDIENTE A LA PRESENTE UNIDAD.

5. Reflexión.

¿Es posible generar un sistema y unas prácticas de gestión financiera del plan de desarrollo y del plan de ordenamiento que superen el simple ejercicio presupuestal? La cuestión que se plantea es la siguiente: dado que el ejercicio presupuestal tiende a aplicar la asignación de recursos previamente definidos por las autoridades nacionales, se limita seriamente la posibilidad de responder a las demandas reales del territorio y de la ciudadanía en un espacio municipal concreto.

6. Desarrollo de contenidos.

6.1. La Financiación del Desarrollo.

En términos de la Descentralización, en cuanto compete a la **financiación del desarrollo**, es necesario advertir que el municipio cuenta con recursos fiscales limitados para garantizar el funcionamiento del aparato de gestión del Municipio y las inversiones diferentes a Educación y Salud, que pueden tomar hasta 45% o más del presupuesto de la Entidad. La posibilidad de incrementar tales recursos se da en la **propia capacidad de tributación** del municipio.

Hacia el inmediato futuro es necesario advertir sobre el cúmulo de responsabilidades que competen al municipio, en virtud del proceso de reestructuración del Estado, adicionales a las asignadas en la Ley 60/93:

Manejo del Medio Ambiente (Ley 99/93) y nuevas cargas impositivas sobre los habitantes del municipio.

Red de transportes en cuanto a infraestructura vial. El Desmonte de los Distritos de Obras Públicas y del Fondo Nacional de Caminos Vecinales colocará al Municipio frente a grandes retos financieros para atender la ampliación y mejoramiento de la red vial.

Se recomienda se evalúe el costo del mantenimiento o ampliación de la misma para los próximos 3 años con el fin de establecer los costos en que deberá incurrir el municipio.

Subsidios a la demanda de servicios públicos domiciliarios y focalización, para los sectores de pobreza. Los subsidios se establecerán con base en unos consumos mínimos y el valor de la inversión para producir el servicio.

Vivienda de interés social, subsidios a hogares con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos.

Asistencia Técnica Agropecuaria para pequeños productores y establecimiento de subsidios para compra de tierras.

Partiendo de la base de que la Educación, continúa en manos del Departamento y el Municipio asume lo correspondiente a inversión y administración de la misma, así como de manera integral el manejo del nivel I de atención en salud, se puede pensar que se financia casi en su totalidad

estos dos sectores. Queda sin embargo por definirse lo relativo a otros tales como agua potable, saneamiento, infraestructura vial, etc.

En el modelo actual del SGP se establece una gama más amplia de competencias en materia de descentralización, con recursos destinados exclusivamente a inversión, salvo en el caso de los municipios de categorías 4°, 5° y 6°, para los cuales se reconoce un pequeño porcentaje de recursos de participación sobre ICN que puede ser destinado a financiamiento de algunos gastos propios de la administración.

En resumen, las fuentes de financiamiento de los planes territoriales son las siguientes:

Sistema General de Participaciones⁴³:

Recursos generados por venta de servicios: Consultas, Pensionados, Matrículas, Pensiones.

Cofinanciación:

Findeter (Infraestructura),

Planes y Proyectos especiales de CARs, Nación o Departamentos.

Tributación sobre la propiedad inmueble. En la medida en que desaparece como renta nacional la del patrimonio, el Municipio adquiere el dominio sobre la capacidad de imponer tributos a los terrenos y edificios. La fuente por antonomasia de esta renta es el Impuesto Predial Unificado, que encierra todas las cargas relacionadas con la generación de la renta territorial.

Además del impuesto predial, aparecen los impuestos de carácter específico tales como los de delineación urbana, aplicados a actividades relacionadas con la transformación física de la propiedad raíz o los que se aplican sobre la transformación jurídica de la misma.

⁴³ Los requerimientos del ajuste fiscal y la política de ajuste y reducción del gasto desembocaron el cambio de modelo, cambiando el criterio de ICN por el de SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. Ver Documentos CONPES SOCIAL 57 28 de enero 2002.

Otra renta sobre la propiedad inmueble es la relacionada con las tasas o sobre tasas para la conservación y desarrollo del medio ambiente.

Tributación sobre Industria y Comercio. Se aplica sobre la propiedad destinada al usufructo del espacio municipal en actividades de producción o distribución de bienes y servicios.

Contribución por Valorización. Se constituye en una forma de retribución al Estado por la creación o impulso de la renta del suelo (urbano o rural) en virtud del equipamiento o la infraestructura que mejore el valor de las propiedades inmuebles.

Plusvalía. Participación a que tiene derecho el municipio sobre el mayor valor del suelo que se genere en virtud de los cambios en la renta del mismo, derivados de las acciones de las autoridades locales en materia de ordenamiento y desarrollo territorial. La participación sobre la plusvalía es por excelencia la fuente de financiamiento del ordenamiento territorial.

En algunas entidades territoriales se cuenta con recursos provenientes de su calidad de "mineros", que les permite acceder a rentas especiales, pero de todos modos limitadas.

Regalías sobre Explotación de Recursos No Renovables.

De éstas las más importantes son aquellas que se producen en virtud de la explotación de hidrocarburos, así como del transporte de los mismos y la explotación de otros recursos energéticos como el carbón. La renta petrolera y en general la renta minera comporta dos características fundamentales, que han de ser tenidas en cuenta en el momento de su programación:

Primera: Es una renta temporal, definida por la vida útil de los pozos petroleros. Además es decreciente en la medida en que el pozo pierde capacidad productiva.

Segunda: Es una renta inestable, cuyo comportamiento se define en el libre juego de la oferta y la demanda en los mercados internacionales, como también en las decisiones estratégicas de las potencias.

Impuesto de Transporte Hidrocarburos. Aplicable sobre el volumen de hidrocarburos transportados por medio de oleoductos, en los términos definidos por la Ley.

Transferencias del Sector Eléctrico. Para Corporaciones y Municipios localizados en cuencas utilizadas para generar energía eléctrica.

6.2. La Focalización del Gasto Social.-

La focalización se concibe como un instrumento institucional de subsidios a la demanda tendiente a hacer más eficiente la asignación del gasto, en la perspectiva de reducir la pobreza, en tanto que se ubica al usuario de un servicio, que no alcanza el ingreso suficiente para sufragarlo y se le entrega de manera directa unos recursos para que cubra el costo del mismo, haciendo así más eficiente el servicio. Se "entiende por focalización el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobres y vulnerables".⁴⁴

En tal sentido, "el gobierno (municipal) localiza al usuario y le entrega un subsidio para que este escoja la institución (pública o privada) que mejor le convenga"⁴⁵ o, sobre la base del costo que supone el "consumo" de un servicio, el Gobierno le entrega un monto de dinero para que cancele dicho servicio a la institución que se lo prestó. El subsidio a la demanda, en cuanto busca adicionalmente la eficiencia en el consumo, es limitado a unos niveles básicos, por encima de los cuales se deberá pagar lo que vale en plenitud el servicio.

La Misión Social plantea que hay básicamente tres métodos para llegar a los grupos objetivo del gasto:⁴⁶

- Focalización por Programa: Busca establecer el grupo de pobres usuarios de un mismo programa, que necesariamente deben acceder a los servicios del Estado, como por ejemplo "materno-infantil". "El instrumento de focalización clave aquí es el programa, que debe estar bien diseñado para

⁴⁴ REPUBLICA DE COLOMBIA. Departamento Nacional de Planificación. "Focalización del Gasto Social en las Entidades Territoriales". Documento Conpes Social 22-DNP:UDS- Misión Social. Bogotá. 21 de enero de 1994. En el Proyecto de Resolución del DNP se reproduce la

definición de focalización expresada en la Ley 60/93.

⁴⁵ Ver. CGR. op. cit. página 14.

⁴⁶ DNP.UDS.- MISIÓN SOCIAL. "Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales. SISBEN" Documento 1. Santafé de Bogotá, Marzo de 1994.

asegurar que la mayoría de los beneficiarios corresponden al grupo objetivo que se quiere beneficiar".

- Focalización Geográfica: Hace alusión a la identificación y localización de "zonas de pobres", con base en los indicadores sociales obtenidos mediante la estratificación socioeconómica y la definición de mapas de pobreza por unidades espaciales concretas, llámese barrio, vereda o zona, por ejemplo. El DNP considera este método "especialmente útil para focalizar el gasto de infraestructura de servicios cuando falten escuelas, puestos y centros de salud, saneamiento, etc."
- Focalización individual, familiar o por hogar: Corresponde a la identificación clara y precisa del grupo familiar, hogar o individuo que "califiquen" para acceder a los subsidios, aplicables particularmente al consumo de servicios públicos domiciliarios y saneamiento ambiental.

Independientemente de los métodos de focalización, ésta corresponde a la especialización de la pobreza, es decir, la localización geográfica del nicho en el cual se ubica aquella, que en el caso de buena parte de los municipios y territorios indígenas de Colombia corresponderá a la totalidad de su área. El propósito mismo de la focalización, ligado al del sistema de asignación de competencias y recursos, hace que se limiten los porcentajes de lo que puedan cubrir los subsidios, por lo cual los distritos y los municipios deberán establecer preferentemente lugares de pobreza, con el fin de llegar con mayor eficiencia a esos pobres y otorgarles los subsidios correspondientes.

El criterio prevalente en el esquema expresado en la Ley 60/93 no es el de la equidad, ni el de la solidaridad en los términos en que concibió el Constituyente de 1991 la fórmula del Estado Social de Derecho. Parece privar el criterio del crecimiento y control del gasto y del déficit. De allí que el financiamiento de los subsidios corresponda a los Distritos y Municipios, utilizando para ello los dineros correspondientes a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, en el porcentaje que le define la Ley 60/93, que corresponde a una parte de aquel 20% de libre asignación que el Municipio debe dedicar, además de los subsidios a la demanda y atención a grupos vulnerables, a menesteres tales como justicia, recreación y cultura, redes viales y servicio de la deuda, entre otros.

La redistribución del Ingreso se daría en un espacio puramente local, si la capacidad de tributación de la población es alta y permite, por ende, acudir a los recursos internos -derivados del predial y otros impuestos locales- para

atender en mejor forma los subsidios a los pobres, sin afectar las otras responsabilidades del gasto social asignadas a los distritos y municipios.

6.3. Instrumentos del Plan.

En tanto que el propósito inherente al conocimiento de la realidad es el cambio, se hace necesario traducir el espíritu del mismo en hechos concretos, mediante instrumentos que hagan viable su materialización.

Para que el Plan (conjunto de estrategias y políticas) se realice es necesario el uso coherente de un conjunto de instrumentos que se puede resumir en los siguientes:

6.3.1. Plan de Acción Inmediata

Referido a las actividades que la Administración y los órganos del Plan han de desarrollar en el corto plazo. De alguna manera este plan resume en él lo cotidiano, sin perder de vista la estrategia de desarrollo, como tampoco los propósitos del ordenamiento. Con el plan de acción se busca dirigir las acciones cotidianas de lo municipal hacia el cumplimiento de los objetivos del PDM y del POT.

6.3.2. El presupuesto

Corresponde al ordenamiento financiero de los propósitos del plan y de la gestión territorial, en un horizonte de tiempo de corto plazo, el cual de alguna manera se lo puede tomar como el Plan Operativo anual y que busca proveer de recursos aquellas acciones relacionadas con las estrategias y las políticas del Plan.

6.3.3. Los Proyectos

Que constituyen un proceso de ordenamiento de recursos con miras a su óptima utilización, en procura de soluciones concretas a un problema específico, de un conjunto determinado de personas, en un espacio y tiempo limitado. Los proyectos se identifican y definen a partir de las estrategias y los objetivos del PDM y del POT

El Banco de Proyectos, más allá de la experiencia legal, es un instrumento importante para ordenar al municipio en una perspectiva de mediano y largo plazo.

6.3.4. Los Planes de Inversión

Aun cuando "el plan de inversión" puede aparecer como un "anexo" al presupuesto municipal, como exigencia legal respecto del uso de los recursos "transferidos" por entidades superiores, es ante todo un instrumento del Plan, que junto con el presupuesto conforman una suerte de Plan Operativo Plurianual y, por ende, ha de corresponder a las estrategias del Plan de Desarrollo y al financiamiento de los proyectos que de allí se derivan. Este plan de inversiones corresponde además a la visión de corto plazo del POT (Plan de Ordenamiento Territorial).

6.3.5. La Plusvalía y la tributación

El principal instrumento para la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial es sin duda el de la **PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA**, como derecho de todos los ciudadanos a beneficiarse del mayor valor que generan las acciones del Estado y de la sociedad sobre un predio en particular. Es decir, la comunidad de todo un municipio, no solo el propietario, es la beneficiaria de la valorización de la propiedad.

De acuerdo con la Ley 388/97, la plusvalía se reparte entre el municipio y el propietario del inmueble sobre el cual se establece ese mayor valor derivado de las acciones estatales. Los concejos municipales pueden establecer la obligación, por parte de los propietarios, de pagar al municipio entre el 30% y 50% del beneficio recibido por la transformación de sus condiciones urbanísticas, provenientes de decisiones administrativas.

El desarrollo en sí mismo implica creación de capital y, por ende, mejoramiento de la capacidad de inversión y de la capacidad de tributación, como mecanismo de financiamiento del mismo desarrollo.

6.3.6. Control Social

Cuya acción se centra particularmente en el campo de la vigilancia que la comunidad debe hacer sobre el cumplimiento de lo acordado, por concertación tanto en el POT, como en el PDM. Este instrumento fundamental se extiende así mismo a la veeduría ciudadana, en lo que toca a las inversiones, al desarrollo de los proyectos específicos y a la revisión y formulación de propuestas sobre planes parciales y, en general, sobre todas las acciones relacionadas con la gestión de lo público en lo municipal.

7. Actividades de aprendizaje.

Tome como caso un municipio. Estudie el plan plurianual de inversiones, vigente, los presupuestos anuales correspondientes al período del plan plurianual y el plan de desarrollo, con el objeto de verificar su coherencia en relación con el cumplimiento de las estrategias y políticas del plan. Finalmente elabore una propuesta que permita hacer de ellos el real instrumento de gestión del plan.

8. Actividades de autoevaluación.

- ¿Qué papel juega el plan de inversiones, respecto del POT?

- ¿Por qué el control social debe ser un instrumento de gestión del Plan?

- ¿En que consiste la focalización y que relación debe tener con el plan de ordenamiento territorial y con el plan de desarrollo municipal?

9. Síntesis.

El presupuesto, los planes de acción y planes anuales en sus diferentes denominaciones se constituyen en los instrumentos fundamentales para la ejecución del Plan.

En términos de la asignación del gasto social, la focalización como forma concreta de identificación de beneficiarios de programas sociales se erige en un instrumento esencial para la identificación de prioridades en la asignación del gasto social; a lo anterior se le ha de sumar instrumentos como la estratificación socio económica, la cual debe ser asumida en su condición proactiva como hecho de planificación.

La participación ciudadana y el control social, dado el carácter mismo del Estado Social de Derecho y de la base social de la planificación, se constituyen en instrumentos fundamentales que garantizan la correcta ejecución del plan.

10. Bibliografía.

DNP. Documento Conpes 117 – 2008. Actualización de criterios para la determinación e identificación de beneficiarios de programas sociales. www.dnp.gov.co

DNP. Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal. 2004. www.dnp.gov.co

BIBLIOGRAFÍA OBLIGATORIA

BOISIER, Sergio. "Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". En Revista Eure. Volumen XXX N° 90. Páginas 27 a 40. Santiago de Chile. Septiembre 2004.

CORPORACIÓN MANABA. MUNICIPIO DE SESQUILE. Plan Básico de Ordenamiento Territorial 2000 – 2011. www.car.gov.co

DNP. Documento Conpes 117 – 2008. Actualización de criterios para la determinación e identificación de beneficiarios de programas sociales. www.dnp.gov.co

DNP. Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal. 2004. www.dnp.gov.co

DNP. Planificación: Base de la Gestión Municipal. 2004. www.dnp.gov.co

KAZTMAN, Rubén. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza humana. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 59. Santiago de Chile. Mayo de 2003.

MASSIRIS CABEZA, Ángel. Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. www.lablaa.org/listado_geografia.htm

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. "La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales. Bogotá, 2004. www.procuraduria.gov.co

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

BARACHETTI, Roland. "Etudes Regionales et Plan National dans les Pays en Voie de Developpement". En Revue Tiers Monde. No.87 París 1981.

BETTELHEIM, Charles. Planification et croissance accélérée. François Maspero. París. 1973

BISHAY. Fahmi K. Models for spatial agricultural development planning. Rotterdam University Press. 1974

BOISIER, Sergio. Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional. Cuadernos del ILPES. N° 32. Santiago de Chile. 1987. pág. 42

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Trocha nacional ciudadana. 1998. Bogotá.

LATORRE ESTRADA, Emilio. Medio ambiente y municipio en Colombia. Fescol - Cerec. Bogotá. 1994.

POVEDA GÓMEZ, Abdón Alejandro. Servicios Públicos Domiciliarios: La calidad de vida un derecho fundamental de la persona". Primera Parte. Biblioteca Jurídica DIKE, Medellín. 1995

RODRÍGUEZ, A. Y VELÁSQUEZ, F. Municipio y servicios públicos. Ediciones Sur 1994. Santiago de Chile.

RONDINELLI, Denis. Método aplicado de análisis regional. BCH Gobernación de Antioquia. Ed. Tercer Mundo. Bogotá, 1988.

DOCUMENTOS

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia N° C- 520. Bogotá. 1994

REPUBLICA DE COLOMBIA. Gacetas Constitucionales. Asamblea Nacional Constituyente. 1991. Varios números.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Leyes 1992 – 2008. www.secretariasenado.gov.co

TALLER DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO

PERSPECTIVAS DE DESARROLLO TERRITORIAL (Definamos la estrategia de desarrollo del Municipio)

1.- Presentación.

Los modelos aperturistas, impulsados por los procesos de internacionalización y de globalización de la economía, ponen de presente la necesidad de modernizar las economías nacionales de cara a la reestructuración de los mercados y a la respuesta que se ha de dar a las nuevas demandas.

En ese contexto temporal, la participación de los municipios y de las regiones, así como de las propias posibilidades de desarrollo territorial juegan un papel de primer orden, toda vez que los procesos económicos se dan en y a partir de espacios territoriales concretos.

Nos preguntamos hoy si el modelo económico y la política que lo sustenta, no tiende a ser fuertemente concentrador y altamente centralizador desde el punto de vista geográfico. Las economías regionales con mayor capacidad se insertarán, sin duda, de manera mas fácil y rápida al ritmo del nuevo modelo. Entre tanto, ¿ qué puede pasar con aquellas regiones con reales o aparentes condiciones de atraso ?.

Las regiones tienen potencialidades y limitantes para afrontar el reto. ¿ Qué puede hacer el municipio hoy ?.

Las perspectivas de desarrollo se habrán de analizar dentro de un esquema multidimensional que se define a partir de las relaciones entre los diversos intereses de la sociedad, frente al capital y al proceso de reproducción y crecimiento de la economía y de éstas en relación con el ambiente; así mismo, el Estado y las políticas públicas como factor de intervención, regulación y promoción de las iniciativas.

Tomando como base los elementos conceptuales, de contexto de la planeación, el estudiante desarrollará el ejercicio de definición de la estrategia de desarrollo, acompañada de los instrumentos que permitan la materialización de la misma, en términos de proyectos. Se trata entonces de diseñar un ambiente de gestión del POT y del PMD, condensados en un PLAN DE ACCIÓN, que incluya las instancias de la administración pública, la participación ciudadana y el control social y la gestión ambiental.

2.- Objetivo.

Establecer los lineamientos de una posible estrategia de desarrollo socio ambiental y territorial para el municipio, a partir de la identificación de las **Potencialidades, Limitantes y Condicionantes** que la concatenación de las problemáticas de las diversas dimensiones se nos presentan en la perspectiva del *actual futuro*, a partir de la definición y discusión de la problemática regional.

Consecuente con lo anterior, se plantea la identificación de roles y responsabilidades en el proceso de desarrollo, así como de acciones y proyectos posibles.

Como resultado del seminario taller se espera obtener el diseño de un "*Plan de Acción*", que permita llevar a cabo tanto las acciones como los proyectos identificados, los cuales deben hacer parte integral del POT y del PMD.

3.- Desarrollo.

El ejercicio se llevará a cabo mediante una metodología participativa de aplicación del enfoque estratégico de la planeación.

El trabajo se ha dividido en tres partes, así:

La primera, se ocupa de una presentación sobre el enfoque estratégico del análisis territorial.

La segunda, se dirige a plantear la metodología de análisis interactivo territorial-sectorial, en el ámbito de la búsqueda de un modelo endógeno de desarrollo. Esta segunda parte, implica la realización de un taller, organizado a partir de los diversos grupos de interés, vistos desde un ángulo puramente sectorial.

La tercera, consiste en un taller plenario cuyo objetivo es establecer los lineamientos para una estrategia empresarial de desarrollo regional, integrando los diversos intereses sectoriales. En este espacio aparecen necesariamente las responsabilidades y roles de los actores tales como el Estado, los Inversionistas, la Universidad y los ciudadanos en general.

Identificación de P. L. C.⁴⁷

El **Objetivo del taller** es determinar la problemática presente, con miras a la definición de una caracterización adecuada del municipio, en la perspectiva del actual-futuro, de manera tal que permita establecer estrategias y políticas de desarrollo, expresadas en proyectos específicos.

El ejercicio parte de la revisión del conocimiento o de la aprehensión que se tenga de la región, tanto en sus aspectos puramente "internos", como en sus relaciones con el resto, vale decir, con lo nacional y lo regional.

El proceso de identificación de la problemática, para llegar a la determinación de las P. L. C. de la economía y la empresa regionales, implica elaborar aproximaciones sucesivas mediante la inducción - deducción - inducción. Es decir, partir de lo particular, para llegar a lo general, de manera tal que sea posible volver sobre lo singular.

Sin embargo, un primer esfuerzo se debe dirigir a la construcción de un marco de referencia dimensional de la realidad.

FASE I - DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Primero. Hacer un listado de problemas que se suponen ligados a un sector específico. Los problemas se refieren a los aspectos positivos, negativos o críticos.

PROBLEMA	POSITIVO	NEGATIVO	CRITICO

Segundo. Tratar de identificar cada uno de los problemas listados con la dimensión a la cual se cree corresponde el problema.

SOCIAL	ECONOMÍA	POLÍTICA	ESTADO	AMBIENTE	EMPRESA

⁴⁷ Potencialidades. Limitantes y Condicionantes .

La dimensión de empresa o de organización empresarial es de fundamental importancia en este ejercicio, toda vez que allí se evalúa la participación del capital privado, así como el de la economía solidaria en el marco de la inversión y de la gestión del desarrollo.

Tercero. A cada problema se le asigna un valor de acuerdo con una escala determinada para cada dimensión.

Ejemplo: 10, 5, suponiendo que se ha elegido una escala de 1 a 10, atendiendo a la mayor o menor importancia del problema.

La calificación del problema dependerá del impacto que pueda tener al interior de la dimensión analizada, así como dentro de la configuración de la realidad en su totalidad.

Cuarto. Si hay un problema que se pueda ponderar simultáneamente (vale decir que se explique y corresponda a más de una dimensión), el puntaje se asignará de acuerdo con su impacto en cada una de las dimensiones implicadas.

Ejemplo: 4 (Social), 3 (Economía), para un problema identificado como de mediana participación de los ciudadanos.

Quinto. Se define una problemática tratando de identificar el aspecto principal de la misma aproximación.

FASE II - REFINAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA

Sexto. Se clasifica por separado y en orden de puntaje los problemas identificados por cada dimensión, de manera que sea posible visualizar la importancia de cada uno de ellos.

Séptimo. Desagregación dimensional de la problemática sobre la base de los aspectos principales de la misma en cada una de las dimensiones. Ello supone la necesidad de tomar por separado la jerarquización de los problemas de cada dimensión.

Octavo. Se procede a hacer una reinterpretación sobre la problemática (caracterización interdimensional). A partir de los aspectos principales de la problemática en cada dimensión.

Noveno. Para complementar el punto 7 se establecen los cruces de los aspectos principales y secundarios de los problemas expresados en cada dimensión.

Décimo. Como resultado debe obtenerse la problemática sistemáticamente elaborada.

FASE III - VISIÓN INTEGRAL DE LA PROBLEMÁTICA

(Desde lo regional a lo local)

Para el desarrollo de esta fase es importante abandonar el esquema sectorial e integrar grupos de representantes de intereses diversos.

Once. Incluir los aspectos que tienen que ver con la perspectiva regional que involucra el problema analizado llámese municipio, zona, subregión. Se trata de establecer si esta visión aporta nuevos elementos a la problemática vista desde lo meramente sectorial.

Doce. Se procede a la desagregación de esta problemática regional que de hecho tiene su expresión en todas las dimensiones analizadas, con miras a cruzar, enriqueciendo, la problemática dimensional analizada en la fase II.

Trece. Como resultado final se espera obtener la problemática integral en una perspectiva dinámica regional. Este elemento es básico para la definición de estrategias y políticas.

Revisión de la matriz resultante del punto 2, Fase I, con el fin de establecer una nueva matriz P. L. C. en relación con las diversas dimensiones del desarrollo.

DIMENSIÓN	POTENCIALIDAD	LIMITANTE	CONDICIONANTE
SOCIAL			
ECONOMÍA			
POLÍTICA			
ESTADO			
EMPRESA			
AMBIENTAL			

A renglón seguido se establece una matriz que nos permita ver la situación general y su calificación, así:

POTENCIALIDADES	LIMITANTES	CONDICIONANTES
CALIFICACIÓN A__M__B__	CALIFICACIÓN A__M__B__	CALIFICACIÓN A__M__B__

A= Alta M= Media B= Baja

FASE IV - PLANTEAMIENTO DE ESTRATEGIA

Catorce. Establecer si es o no posible "**crear municipio**" y bajo que circunstancias. De allí se ha de definir una Estrategia Territorial, que necesariamente deberá ser expresada en términos de sus posibles desarrollos, limitantes y condicionantes. Es factible que se decida una línea de acción diferente, dependiendo de los resultados de las fases anteriores.

Quince Definición de Políticas que harían viable la estrategia, en los diversos campos que la condicionan: Lo jurídico, lo Técnico, lo Económico, lo Financiero, lo Ambiental y lo Social.

Dieciséis. Establecer los ejes principales del Ordenamiento y del Plan de Desarrollo, de forma que sea posible determinar objetivos claros que se materialicen en proyectos.

FASE V - FORMULACIÓN DE PROYECTOS ESPECÍFICOS

Diecisiete. Con base en las definiciones problemáticas, frente a la Estrategia y las Políticas se ha de establecer una jerarquización, de manera tal que se muestre cual o que conjunto de problemas presenta el mayor impacto sobre la estrategia, que por tanto requieran ser atacados mediante acciones específicas, expresadas en proyectos.

Dieciocho. Definición de Proyectos y jerarquización de los mismos.

PRODUCTO FINAL

DISEÑO PLAN DE "ACCIÓN"
(Instrumentos de la gestión del POT y del PMD)

ABDÓN ALEJANDRO POVEDA GÓMEZ

Docente Cátedra Titular ESAP

Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas (ESAP)

Especialista en Crédito Agrícola (Banco de México – OEA)

D. T. C. Desarrollo Agrícola y Planificación (Universidad de París I –IEDES)

abalpoveda@hotmail.com

alejanpogo@gmail.com