

**REPUBLICA DE COLOMBIA  
PROYECTO SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION MUNICIPAL  
ESAP – UE**

**PLANIFICACIÓN NACIONAL VS. PLANIFICACIÓN INDÍGENA:  
VISIONES ALTERNAS?**

Preparado por:  
**RAUL CASTRO MURILLO**  
Consultor ESAP-UE

**Bogotá, D.C., Junio de 2003**

## TABLA DE CONTENIDO

I.	CONTEXTO.....	3
	Problemas Actuales.....	4
	Respuestas Posibles.....	5
II.	CONCEPTUALIZACION.....	5
	Planeación.....	5
	Programa.....	6
	Meta.....	6
	Proyecto.....	6
	Actividad.....	6
III.	ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA PLANEACION EN COLOMBIA.....	6
IV.	LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA Y EL NUEVO MARCO PARA LA PLANEACION.....	13
	A. Constitución Política de Colombia.....	13
	B. Ley 21 de 1991.....	15
	C. Ley 152 de 1994.....	16
V.	PLANEACION BLANCA E INDIGENA: VISIONES ALTERNAS?.....	17
	A. El Plan de Desarrollo.....	17
	B. El Plan de Vida Indígena.....	19
	C. Comparaciones: Visiones Alternas?.....	20

## **PLANIFICACION NACIONAL VS PLANIFICACION INDÍGENA: VISIONES ALTERNAS?**

**Por: Raúl Castro Murillo<sup>1</sup>**

### **I. CONTEXTO**

El proceso de lucha del movimiento indígena en nuestro país tiene sus orígenes en la invasión del territorio Americano por parte de los Españoles. Desde que los españoles pisan tierra americana, se inicia un proceso de dominio, sometimiento y vasallaje de los pueblos indios de América. Se domina no solo militarmente a los pueblos de indias, sino que también se someten política, económica y culturalmente. Para ello, no fue necesario blandir solo la espada, sino también la cruz, para lograr así ejercer un control total e integral de los pueblos indios de América.

El legado de la colonización española se ha sostenido en las diferentes etapas de desarrollo de nuestro país, pasando por la independencia, y la república bolivariana del siglo XIX. Tan solo en 1890 surgen los primeros esbozos de una normatividad que si bien reconoce a los pueblos indígenas, apenas los trata como a menores de edad e incluso como irracionales. No obstante, se perfilan las bases de lo que van a ser después las luchas de inicios del siglo XX por la recuperación de sus tierras y el inicio de la lucha por la defensa de sus derechos.

De esas experiencias de inicios del siglo XX, se encuentran las luchas por la recuperación de las tierras de Manuel Quintín Lame en los departamentos de Cauca y Tolima. Y posteriormente, en los años 60 y 70 el país asistió al surgimiento del proceso de organización de las comunidades indígenas para la recuperación de sus territorios ancestrales.

La recuperación del territorio, no como un pedazo de tierra que le podía servir a una familia indígena para sus reproducción individual, se transforma con un sentido político en la recuperación de un espacio para la reproducción de la comunidad y de sus pueblos con sus costumbres y su cultura propia. Este nuevo enfoque de la lucha indígena se complementa con el lema de la recuperación de los derechos, el cual se sustenta en la necesidad de recuperar el derecho a la autodeterminación y a gobernarse de acuerdo a sus costumbres. Con esta nueva consigna continúan las luchas indígenas de los años 80's. Es en este periodo histórico en el que el Gobierno Nacional en cabeza del

---

<sup>1</sup> Ingeniero Industrial de la Universidad del Valle, Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia. Asesor y consultor del DNP, INVIAS, DANSOCIAL, CID- Universidad Nacional de Colombia, Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal – ESAP – Unión Europea. Investigador y docente en los temas de la Planeación Estratégica Situacional y Gestión del Desarrollo Regional en Colombia.

presidente de la República Belisario Betancourt reconoce a las autoridades indígenas del pueblo Guambiano en el departamento del Cauca.

El proceso de recuperarlo todo está asociado a la recuperación de la historia, la economía, lengua, costumbres, organización y como consecuencia de este proceso se planteó la recuperación del pensamiento propio. A partir de dicho proceso es que surge la necesidad de contar con elementos de planeación que posibiliten la proyección presente y futura del desarrollo de los pueblos indígenas en Colombia. Aquí surge una discusión plausible, y es: ¿Qué se entiende por proceso de planeación para las comunidades indígenas?. ¿Acaso es la copia y traducción del modelo de planeación de la sociedad mayor?. O se requiere construir un modelo propio de planeación, que parta del reconocimiento de la cosmovisión indígena del pasado, presente y futuro, de sus usos y costumbres y de otros elementos específicos de cada pueblo indígena.

### **Problemas Actuales**

No obstante que lo anterior ha significado un reconocimiento de los pueblos indígenas en el país e incluso internacionalmente, este proceso también ha desencadenado una serie de problemas internos en las comunidades indígenas. En primer lugar, se han presentado tensiones entre el poder tradicional, representado por los mayores de las comunidades, quienes tratan de mantener sus costumbres y proyectar relaciones de igualdad con la sociedad mayor; y de otra parte, el sector de población joven de las comunidades, quienes han internalizado costumbres de la sociedad mayor como consecuencia del proceso de relacionamiento e integración entre ambas sociedades.

La interlocución con la sociedad mayor ha estado privilegiada en aquellos jóvenes profesionales o bachilleres indígenas que han logrado articularse por vías institucionales, políticas o sociales con la sociedad mayor. Y este relacionamiento ha transitado siempre por esquemas de dominación y discriminación de las comunidades indígenas. Y esta también ha sido la razón para que se presenten tensiones entre el poder tradicional y los profesionales indígenas.

De otra parte, lo anterior ha estado influenciado por el proceso de globalización mundial en todos los aspectos de la vida de los ciudadanos, desde la economía, la historia, hasta los aspectos culturales. Es precisamente en la cultura, es decir, la esencia de los pueblos, donde la globalización está haciendo más daño porque se socava la unidad y se destruyen los elementos que han hecho posible que estos pueblos pervivan después de 500 años de dominación. Particularmente, en Colombia la influencia del neoliberalismo ha ocasionado desastres de tipo económico (sector agropecuario) y ha homogenizado a los diferentes sectores de población, regiones y culturas a fin de obtener mejores condiciones en los procesos de integración con otros países y además como condiciones previas para pagar las deudas del país con los organismos internacionales de crédito.

## **Respuestas Posibles**

Un intento de respuesta a la situación planteada, obviamente desde una perspectiva estratégica, es acentuar los lazos de reciprocidad propios de las comunidades indígenas y generar un proceso de participación que se asemeje a una minga de pensamientos, en la cual se construya conjuntamente la visión propia de desarrollo de los pueblos indígenas de Colombia.

El resultado de esta minga de pensamientos debe ser la superación de los choques o fricciones entre el poder tradicional y los profesionales indígenas, de tal modo que se avance hacia una relación armónica entre estos poderes de las comunidades y que cada uno ejerza adecuadamente las potencialidades que poseen en aras del fortalecimiento de los Gobiernos indígenas propios y del desarrollo de sus comunidades.

Con estas estrategias se podría volver a pensar en recuperarlo todo: Historia, economía, lengua, costumbres y organización, y desarrollarse como pueblos con autonomía propia pero con unas relaciones de igualdad con la sociedad mayor.

## **II. CONCEPTUALIZACION**

En los procesos de planeación donde se vincula población indígena es necesario examinar la conceptualización de aspectos como gestión, planeación, seguimiento y evaluación, entre otros, a la luz de ambas visiones: sociedad mayor versus comunidades indígenas.

En consecuencia, lo que se hará en este acápite es plantear la visión de la sociedad mayor y quedará abierta la visión de la sociedad indígena para efectos de discusión en taller y la obtención de algunas conclusiones que diluciden como entienden las comunidades indígenas estos términos y acepciones que son implantadas por la sociedad mayor.

En este sentido, en este documento se presentan algunas definiciones que serán discutidas en los talleres que se realizarán:

### **Planeación**

La planeación se define desde diferentes corrientes del pensamiento, ya sea con una visión desarrollista, eminentemente técnica o con énfasis de tipo político.

El enfoque que se usará en este documento está orientado a una definición técnica complementada con los aspectos de tipo político, que en últimas, determinan la realización o no de una serie de programas y proyectos mediante la asignación de

recursos y la voluntad política que se asuma en el liderazgo de las acciones emprendidas.

En este contexto, la planeación debe entenderse como un proceso de reflexión, análisis, organización que precede y preside la acción. A diferencia de los conceptos tradicionales sobre planeación que plantean la planeación como algo que se hace antes de ejecutar la acción, aquí lo que se plantea es que la planeación debe ser integral y ser parte de todo el proceso, es decir, lo que se hace antes, en la ejecución y después de ejecutada la acción (Plan, Programa o Proyecto).

### **Programa**

Un programa es una línea de acción que permite concretar la ejecución del Plan. El plan se ejecuta a través de una serie de programas. El programa se estructura como un enunciado propositivo que generalmente trata de resolver o modificar una situación problemática.

### **Meta**

Es la cuantificación de los objetivos de un plan, programa o proyecto.

### **Proyecto**

Un proyecto es la unidad básica de la planeación. Un proyecto es un conjunto de actividades que se estructuran en forma organizada para resolver una situación problema y están orientados al cumplimiento de un objetivo, con el uso de recursos escasos y en un periodo de tiempo determinado.

### **Actividad**

Son pasos organizados y sucesivos o simultáneos que es preciso realizar para la obtención de un producto determinado (bien o un servicio) de un proyecto específico.

## **III. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA PLANEACION EN COLOMBIA.**

En la Constitución Política de Colombia de 1991 se fijan los criterios generales que regirán la planeación en la nación y en sus diferentes entidades territoriales. Los postulados, procedimientos y normas que se establecieron en la Constitución, condensan en gran medida el desarrollo normativo y la experiencia acumulada por la que viene transitando el país desde décadas anteriores.

En este sentido, es necesario hacer una descripción histórica de las reformas más

importantes que se han efectuado desde el momento en que se incorporan los conceptos de la planeación en Colombia.

En general, se pueden identificar cuatro momentos de la planeación ejecutada en el país, con la cual se ha pretendido orientar racionalmente la acción del Estado:

**A. Primer Momento: 1921-1958. Origen de la Planeación.**

En este periodo se ubica el origen de la planeación en Colombia como reflejo del proceso de planeación económica estatal desarrollada en la Unión Soviética a partir de 1928, con los planes quinquenales y en las ideas económicas modernas expresadas en la teoría Keynesiana sobre la intervención del Estado en la economía. Sin embargo, no se puede hablar en esta época de un proceso sistemático de la planeación, sino más bien, de un proceso de institucionalización con el cual se crean las bases mínimas que garantizarán en el futuro el proceso mismo de la planeación.

El **acto legislativo No. 1 de 1921** refrendado por el fallo que sobre él profirió la Corte Suprema de Justicia, (Sentencia 13), del 13 de Noviembre de 1928, a saber: "La facultad de inspeccionar las industrias lleva consigo la de reglamentarlas o restringirlas, por cuanto el constituyente no ha podido tener en mira el establecimiento de una atribución meramente teórica, que no llevara a ningún resultado práctico".

Esta formalización inicial de la intervención estatal en el proceso socio-económico se concreta luego en la **Reforma Constitucional de 1936**, así: "Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado".

"Este intervendrá, por mandato de la Ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planear la economía a fin de lograr el desarrollo integral".

"Intervendrá también el Estado, por mandato de la Ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integral de la comunidad, y de las clases proletarias en particular".

El artículo 69, numeral 4, de la **Reforma de 1945**, define como función del Congreso, la determinación de los planes y programas que "hayan de emprenderse o continuarse". Además, la Reforma prevé, por una parte, la creación de Departamentos Administrativos a fin de permitir la continuidad y estabilidad del manejo de la política económica, y por otra parte, autoriza la gestión del Banco de la República y de la Contraloría con fines de planeación.

Durante esta época funcionan los "Consejos de Economía" con representantes de los distintos intereses económicos, el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda.

A partir de **1950**, con base en las orientaciones de la Misión del BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), surgió la preocupación oficial aplicada a la planeación, creando organismos con capacidad para desempeñar funciones técnicas.

El primer plan fue contratado con la misión destacada por el BIRF, bajo la dirección de Lauchlin Currie<sup>2</sup>. Esta asesoría técnica permanente se conservó hasta 1970, para reaparecer con el Señor Currie en la Comisión de Política Económica y Social (de los siete sabios) al iniciarse el gobierno de Belisario Betancur, en 1982.

En **Septiembre de 1951** se creó la oficina de Planeación como dependencia directa de la Presidencia de la República. Progresivamente esta oficina se amplió con un Consejo compuesto por "Tres Notables" que le dedicaron mayor tiempo, con suficiente autoridad para someter al Presidente y al Consejo de Ministros iniciativas que estimaran convenientes. En 1954, participaron en ella el Ministro de Hacienda y los Gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, con el propósito de llevar a la aprobación de los centros decisorios del ejecutivo proyectos de interés nacional. Desde 1950, se observó que el Consejo no disponía de los instrumentos administrativos suficientes que garantizaran la eficacia de sus acciones.

El Presidente Alberto Lleras, instituyó por primera vez en **Noviembre de 1958**, un organismo técnico de alto nivel, encargado de estudiar la situación general de la planeación<sup>3</sup>. No obstante las urgentes recomendaciones, pocos fueron los resultados alcanzados.

A pesar de reconocer la necesidad de la Planeación, su consolidación no se llevó a cabo durante estos años. El **Plan Decenal dirigido por Le Bret, 1957-1958**, fue posible gracias al apoyo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de la ONU, y al interés que mostraron las Entidades Internacionales de Crédito. Para hacerlo operante se pensó en la conveniencia de dar poderes ejecutores y decisorios a los organismos técnicos de la Planeación, con fuerza ejecutiva por vía legal.

Este inicio "Legaliza" en la práctica la acción presidencial supeditada a las decisiones del Consejo de Planeación.

## **B. Segundo Momento: Década de los Sesentas (60). Legitimación de la Planeación.**

---

<sup>2</sup> BIRF, Bases de un Programa de Fomento para Colombia, 1950

<sup>3</sup> Informe de la Comisión de Estudios Sociales y Económicos sobre el estado de la Planeación en Colombia.

En este periodo, la planeación se asume como una actividad deliberada del Estado.

La **Reforma Administrativa de 1959** creó el Departamento de Planeación Nacional y Servicios Técnicos, DAPN, y dió a su director participación con voz y voto en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Estos dos organismos subsistieron en una relativa penumbra hasta que en 1966, en la administración de Carlos Lleras Restrepo, resurgieron cobrando apreciable dinamismo en la acción planificadora y ejecutora de la política socio-económica del Estado.

En **1961**, el Presidente Kennedy anunció el nuevo programa para la cooperación económica con América Latina, denominado **LA ALIANZA PARA EL PROGRESO**, mediante el cual se comprometió a los gobiernos del continente a establecer planes globales y, como meta de desarrollo, una tasa de crecimiento del producto per cápita no inferior al 2.5% anual. Colombia se convirtió en el país líder dentro de este programa.

El compromiso adquirido por los países participantes de la Alianza para el Progreso se concretó así: "La eliminación del analfabetismo entre adultos y de por lo menos seis años de escolaridad, el aumento de cinco años en la expectativa de vida a través de medidas sanitarias y de desarrollo social incluyendo la dotación de acueducto y alcantarillado para el 75% de la población urbana y el 50% de la rural; la construcción de un número suficiente de viviendas; la estabilización de los precios de importación y exportación; el fortalecimiento de los acuerdos sobre integración económica regional".

Con gran entusiasmo, y contando con la asistencia técnica de la OEA, la CEPAL y el BID, los países se embarcaron en amplios planes de desarrollo, aceptaron como meta la tasa indicada de crecimiento y, en forma implícita, estimaron que esto los llevaría a un crecimiento auto-sostenido y a un mejor nivel de bienestar general.

Durante **1963 se instituyó la Junta Monetaria** cuya finalidad consistía en "procurar la estabilización económica mediante el manejo racional de la política monetaria y el crédito".

**A partir de 1958, y hasta el final de 1960**, se fue presentando a la opinión pública el **Plan General de Desarrollo o Plan Decenal**, iniciando así la era de la Planeación Colombiana, expresada en planes de desarrollo global.

Con todo, el proceso de planeación, el concepto de Plan, el contenido, la metodología y la formulación sólo aparecen con claridad en la **Reforma Constitucional de 1968**. Varios factores internos y externos se conjugaron en la formulación del Plan General de Desarrollo. En lo interno, se aprecia la necesidad de poner orden, trazando objetivos claros de desarrollo. En lo externo, entre 1958 y 1959, se agudizó la crisis económica iniciada en 1956. Esta tuvo origen externo, con la caída de los precios del café y la consiguiente

limitación de la capacidad del país para importar.

### **C. Tercer Momento: 1968-1982. Auge de la Planeación Centralizada.**

A partir de este periodo, la Reforma Constitucional de 1968, transforma la idea de lo que debe ser la acción del Estado en el campo de la planeación colombiana en materia constitucional y legal.

En la Constitución se incorpora un concepto claro sobre planeación y competencia del Congreso y del Gobierno en la formulación y adopción de los planes de desarrollo económico y social. Además, por el Decreto Ley 2996 de 1968, se definen las funciones y la composición del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, y del Departamento Nacional de Planeación. Por la misma disposición, el DNP participa en distintos organismos decisorios y también en Juntas Directivas de Entidades Públicas. El Gobierno, con el Decreto 444 de 1967, faculta al DNP para aprobar las inversiones y el capital extranjero y el capital nacional en el extranjero.

En líneas generales, se observa que a partir de 1968 la política económica recibe una nueva orientación y la acción estatal se dirige a promover las exportaciones y su diversificación. En ese periodo se empieza a considerar la estructura espacial (distribución socio-económica en la áreas geográficas), y en el proceso del desarrollo se hacen evidentes los grandes desequilibrios internos y se contempla la necesidad de la planeación urbana y regional para todo el país.

A partir de la Reforma Constitucional de 1968, los planes y programas de desarrollo se propusieron elevar el nivel de vida urbana y regional, persiguiendo la integración física, económica y socio-política. El diagnóstico de la situación regional y la interpretación de los marcados desequilibrios internos, hallan sus raíces en el anárquico proceso migratorio, en la desordenada organización del espacio urbano y regional, y en el predominio de la concentración industrial y poblacional en cuatro grandes centros urbanos (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla).

Entre 1970 y 1974, con el Plan de las Cuatro Estrategias de Pastrana Borrero no se operaron modificaciones normativas ni legales de la planeación. En este Plan, no se formularon explícitamente políticas de desarrollo regional, simplemente se encaminó a atacar los problemas en las áreas urbanas agravadas con el proceso migratorio.

En el período del Plan para Cerrar la Brecha del Presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), se enfocó la necesidad de la planeación regional como la base del desarrollo integral del país. Su propósito era reducir los desequilibrios regionales, y hacer más explícita la interrelación entre el desarrollo rural y el urbano, cuya interdependencia es indiscutible. Debilitar el desarrollo rural es minar la vida urbana. En el área urbana el plan promueve la

descentralización administrativa y canaliza la acción hacia las ciudades intermedias que muestran dinamismo.

En este período se impulsó la conformación de áreas metropolitanas y asociaciones de municipios; y se diseñó y operó el programa PAN-DRI (1976).

En la Reforma Constitucional de 1968, se creó la Comisión del Plan, pero su operación se inició efectivamente en Septiembre de 1980, durante la administración del Presidente Turbay Ayala. Esta Comisión compuesta por 27 miembros (14 senadores y 13 representantes), trabajó sobre el estudio de la Ley Normativa de la Planeación, presentada y sancionada por el Presidente Turbay. Esta Ley 38 de 1981, en su artículo 9º, pone especial énfasis en la concertación y considera la planeación como la actividad estatal más importante del país.

#### **D. Cuarto Momento: 1982-???. Auge Contradictorio entre la Planeación Nacional - Regional Vs. la Planeación Participativa.**

Con la **Ley 38 de 1981**, se abrieron los espacios que posibilitarían más adelante el ejercicio de la planeación en los diferentes niveles territoriales. La planeación está ligada a dos principales aspectos: las desigualdades regionales y la desintegración entre regiones y centros dinámicos. La planeación trata de resolver estos dos problemas con énfasis en el primero, pero con resultados desastrosos.

Como ejemplos de lo anterior se pueden mencionar las experiencias de la C.V.C, la cual buscó promover el desarrollo regional integral con inversiones en hidroeléctricas e infraestructura básica, complementadas con programas de desarrollo agropecuario. Las debilidades del modelo residen en varios factores: **a)** las zonas de sus operaciones favorecieron regiones de desarrollo capitalista que se apropiaban del excedente de las regiones periféricas; **b)** las características económicas y morfológicas de las regiones de operación no fueron adecuadas para configurar una estructura de total cobertura nacional para la planificación regional; **c)** la cuenca hidrográfica no fue un criterio apropiado para establecer las prioridades del desarrollo regional, lo cual dejó de lado a regiones menos desarrolladas y con mayores índices de pobreza y atraso. En síntesis, se desarrolló una planificación intraregional, cuyo efecto consistió en regiones aisladas de su contexto nacional.

Otros paradigmas que se ensayaron para enfrentar los problemas de las disparidades regionales y la desintegración entre regiones y centros dinámicos fueron:

**a)** La teoría de los POLOS DE DESARROLLO, cuyo supuesto consistía en que los diversos efectos derivados del POLO, irradiarían sobre un área geográfica aledaña determinada; y

**b) EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO**, concepción alterna a la Reforma Agraria, con el cual se pretendía detener la migración campo-ciudad al propender por el incremento de la productividad y la satisfacción de las necesidades básicas de los pequeños productores rurales.

Finalmente, es de mencionar que desde el gobierno del Presidente BARCO VARGAS (1986-1990) y especialmente en el del Presidente GAVIRIA TRUJILLO (1990-1994), se ensayó el modelo Neo-clásico y la estrategia Neo-liberal, cuyo supuesto es que con el libre juego de las fuerzas del mercado se propician condiciones favorables que permiten lograr un mayor equilibrio inter-regional y con ello la superación de las disparidades regionales. En una economía de libre mercado y fuerte intercomunicación interna, el crecimiento de la región estará condicionado por: **a)** Dotación de recursos naturales; **b)** Crecimiento de los factores capital y trabajo; **c)** Incorporación del progreso técnico. En consecuencia, la principal función del Estado es la de ser un facilitador, que garantiza a las fuerzas del mercado la asignación de recursos; propicia la apertura al comercio exterior; y provee una máxima descentralización en la toma de decisiones.

En este período merecen destacarse tres importantes acontecimientos que favorecen el proceso de la planeación en Colombia:

- a)** La constitución de las regiones e instancias de planificación CORPES de conformidad con la Ley 76 de 1985 y los Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986, por medio de los cuales se crean los CORPES de la Costa Atlántica, Occidente, Centro Oriente, Orinoquía y Amazonía. A través del Decreto 1113 se reglamenta lo relativo a la constitución y ejecución de los Fondos de Inversión para el Desarrollo Regional.
- b)** El proceso de descentralización fiscal, político y administrativo, que se concreta con la expedición de la Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos municipales y de las regiones; la Reforma Municipal expedida en 1986, mediante la cual se trasladan a los municipios amplias funciones e instrumentos - la cesión de impuesto a las ventas o al valor agregado IVA (Ley 12/86, Decreto Ley 78/87) - que le permiten dar solución a las exigencias locales. Mediante el Acto Legislativo No.1 y la ley 78/86 se posibilitó la elección popular de los alcaldes y la consulta popular o referendum sobre los asuntos de tipo local, lo cual potenció la participación política de la sociedad civil<sup>4</sup>.

Igualmente, la descentralización administrativa (ley 11/86 y decretos 77-81/1987), postuló la adecuación de los estatutos básicos de las administraciones municipales

---

<sup>4</sup> BARCO, Virgilio. "Así estamos cumpliendo: Autonomía Municipal". Acción legislativa y otros documentos. Tomo III, Presidencia de la República, enero 1987.

en función de los cambios fiscales y políticos; y se transfirieron a los municipios amplias funciones<sup>5</sup>, que tradicionalmente eran realizadas por entidades estatales del orden nacional. Desde éste punto de vista se buscaba lograr el uso más eficiente de los recursos en el aprovisionamiento de los bienes y servicios básicos para la población.

- c) La promulgación de la **Constitución Política de Colombia de 1991**, mediante la cual se establecen las nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

#### **IV. LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA Y EL NUEVO MARCO PARA LA PLANEACION.**

##### **A. Constitución Política de Colombia**

En la Constitución se destacan aspectos como el reconocimiento de la diversidad étnica y pluricultural que caracterizan el devenir histórico de la población colombiana; su esencia participativa a través de la instauración de mecanismos como el plebiscito, la consulta popular, los referendos y el control y vigilancia de la gestión pública; los derechos políticos y los principios que permitirán modernizar y democratizar a los partidos políticos; se busca distribuir el poder público entre las entidades territoriales; se fortalecen los departamentos y los municipios a través de la irrigación de recursos fiscales y de la introducción de nuevas formas de organización territorial, expresadas en los distritos, las provincias, las regiones y en el reconocimiento de los territorios indígenas; y finalmente, se consagra la gestión económica del Estado de conformidad con un Plan Nacional de Desarrollo democráticamente concertado y a cuyas prescripciones estará atada la ley anual del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones.

El Estado se compromete a luchar contra la pobreza mediante la combinación de mecanismos de redistribución de los recursos fiscales tales como el situado fiscal, el Fondo Nacional de Regalías y la transferencia de recursos corrientes de la nación directamente a los municipios.

El objetivo central del Plan de Desarrollo consagrado constitucionalmente es la provisión de servicios públicos a todos los colombianos, primordialmente en lo que se refiere al enfrentamiento de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

---

<sup>5</sup> Entre ellas la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico; construcción y dotación de escuelas y centros de salud; construcción y mejoramiento de vías locales e infraestructura urbana básica; extensión de redes de electrificación y servicios del sector agropecuario.

El mandato constitucional señala el contenido del Plan y dispone que la Ley Orgánica reglamentará los procesos que se deben surtir para su elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento; creará los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales; determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales; así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.

El énfasis que le otorga la Constitución a la descentralización fortaleciendo los aspectos fiscales, políticos, administrativos y de organización a las entidades territoriales; así como la definición de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

En el Título XI y XII de la Constitución Política, que tratan sobre la Organización Territorial y sobre el Régimen Económico y de la Hacienda Pública y acerca de los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales se plantea lo siguiente:

- En los artículos 286, 287 y 288, se define cuales son las entidades territoriales que componen la estructura de la nación: departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas. A demás se menciona que la Ley reglamentará la conformación de las regiones y las provincias. Dice que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y que tienen derecho a gobernarse por autoridades propias. Y menciona que la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias.
- En los artículos 298, 300 y 305, se menciona que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio.
- En los artículos 311, 313, 315 y 318 se presentan las competencias del municipio en relación con la prestación de los servicios públicos, la construcción de las obras, la ordenación del territorio, promoción de la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
- En el artículo 321, se establece la conformación de las provincias con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.
- En los artículos 329 y 330 se establece lo relacionado con la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Igualmente, se manifiesta que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades.

En el título XII, sobre el régimen Económico y de la Hacienda Pública, capítulo 2 de los Planes de Desarrollo se establece el proceso para la formulación, aprobación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

## **B. Ley 21 de 1991**

Con esta Ley que ratifica el Convenio 169 de la OIT, los indígenas poseen un instrumento internacional que provee normatividad para la protección de los derechos de sus pueblos. Esta norma, así como la Constitución Nacional "...no crean derechos para los indígenas, sino que reconoce parcialmente los derechos milenarios, la Ley de Origen, la Ley Natural, el derecho Mayor de nuestros pueblos..."<sup>6</sup>.

En el artículo 7º de esta Ley se menciona que:

- Los pueblos deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo; y controlar su propio desarrollo económico, social y cultural. Además dice que dichos pueblos deben participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
- Los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan deben orientarse al mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo y del nivel de sus condiciones de salud y educación.
- Los gobiernos deben prever que las actividades de desarrollo no tengan efectos negativos en estos pueblos y por tanto, deben realizar estudios con su participación a fin de asegurar la no ocurrencia de dichos efectos.
- Los gobiernos en cooperación con estos pueblos deben tomar medidas para evitar impactos negativos en el medio ambiente de los territorios que habitan estas comunidades.

En el artículo 8º, se menciona:

- Siempre que se aplique la legislación nacional a estos pueblos se debe tener en cuenta sus costumbres o su derecho consuetudinario.
- Estos pueblos tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias.

---

<sup>6</sup> Ver "Ley 21 de 1991 que ratifica el Convenio 168 de la OIT". Compilado por Lorenzo Muelas Hurtado. Fondo de publicaciones del Senado de la República.

En consecuencia, en esta normatividad se tiene los soportes que los pueblos indígenas pueden esgrimir para defender sus derechos reconocidos tanto nacional como internacionalmente y transitar por un camino de desarrollo propio con procesos de planeación que aseguren el ejercicio de sus gobiernos.

### **C. Ley 152 de 1994**

En la Ley Orgánica de Planeación (152 de 1994, artículo 31), se indica que “...Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la Ley...”.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994, la ejecución del Plan de Desarrollo, en cuanto a las acciones y metas previstas para los tres años de gobierno, debe atender a los siguientes principios:

- Consistencia: los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y financiación.
- Continuidad: con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquellos tengan cabal culminación.
- Viabilidad: las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.
- Coherencia: los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste.
- Proceso de Planeación: el plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

Se define quiénes son las autoridades de planeación y cuáles son las instancias de planeación. En el primer caso, para los departamentos y municipios, se establece que las autoridades de planeación están conformadas por:

- Alcalde o Gobernador
- Consejo de Gobierno
- Secretaría de Planeación
- Secretarías y dependencias

En cuanto a las instancias de planeación, se menciona que dichas instancias son:

- Asamblea departamental o concejo municipal, con el propósito de aprobar el plan de desarrollo.
- Consejos Territoriales de Planeación, quienes actúan como entes consultivos que proponen recomendaciones de ajuste a los planes que han sido puestos a su consideración.

Finalmente, esta Ley define los procedimientos para la formulación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo de la nación, del departamento y de los municipios. Adicionalmente, menciona los mismos procedimientos y los equipara para el caso de las regiones de planificación, que deberían haber sido creadas por la Ley de ordenamiento territorial.

## **V. PLANEACION BLANCA E INDIGENA: VISIONES ALTERNAS?**

### **A. El Plan de Desarrollo**

El plan de desarrollo de las entidades territoriales constituye la carta de navegación con la cual las administraciones deben estar en capacidad de identificar las acciones prioritarias, los principios y fundamentos que las sustentan, les dan su contenido y su orientación particular y los objetivos y metas de su gestión.

Es el instrumento utilizado por la administración territorial (departamental o municipal) para dirigir sus acciones hacia una mejora de la calidad de vida de los habitantes. En el plan de desarrollo, el Gobernador o Alcalde establece la manera como cumplirá las propuestas de su programa de gobierno.

El Plan de Desarrollo provee los grandes lineamientos de la acción territorial para el desarrollo socioeconómico de la población, por tanto sirve para fijar prioridades y derroteros a seguir durante la administración.

El desarrollo se concibe como una acción combinada que permite lograr el crecimiento económico y socio - cultural de los habitantes de un territorio, región o nación de acuerdo con parámetros de integralidad, equidad y sustentabilidad. El desarrollo debe actuar y expresarse tanto en el territorio, como en las personas que la habitan, en la sociedad, en

el desempeño de la economía y debe incorporar dentro de sí los factores o elementos que permiten que se constituya en un proceso sostenido.

El proceso de planeación apoya ese proceso de desarrollo, el cual debe contar con características de continuidad, articulación, coherencia y participación de los diferentes actores involucrados.

Los componentes del Plan de Desarrollo de las entidades territoriales son: una parte estratégica y un plan de inversiones.

La parte estratégica comprende los objetivos territoriales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales. En el mismo sentido deberá precisar las metas territoriales y sectoriales y los procedimientos y mecanismos para lograrlo. Igualmente, contendrá las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guían la acción del gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido. Y finalmente, deberá contar con los medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

El plan de inversiones es la asignación y proyección de los recursos financieros disponibles para la ejecución de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo y su armonización con los planes de gasto. Aquí se describen los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas de orden regional, territorial y sectorial y los proyectos prioritarios de inversión. También, contiene los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectan los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte estratégica y la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Los presupuestos plurianuales se entienden como la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieren para su ejecución más de una vigencia fiscal. Se busca que los proyectos de largo plazo que se hayan iniciado tengan asegurada su financiación hasta su culminación, antes de iniciar o financiarse otros proyectos.

El Plan de Desarrollo Territorial es aprobado por la Asamblea Departamental o por el Concejo Municipal según sea el caso de competencia, dentro de los cuatro (4) primeros meses del respectivo periodo del Gobernador o Alcalde. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante Decreto.

El Plan de Desarrollo debe ser ejecutado por el Gobernador o Alcalde con el apoyo de sus equipos de gobierno y con la debida participación de diferentes sectores de la comunidad, a través de dos instrumentos: Los Planes de Acción de las diferentes áreas o componentes del Plan<sup>7</sup>, y mediante la alimentación de los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión Territorial.

Para la ejecución del Plan, se debe contar con instrumentos y herramientas de gerencia, que le permitan a los gobernantes organizar el trabajo, pedir cuentas a sus subalternos sobre los productos y resultados de la gestión y obtener y mostrar los impactos en la comunidad.

## **B. El Plan de Vida Indígena<sup>8</sup>**

El Plan de Vida Indígena surge en Guambía, como producto de un proceso de recuperación de la historia de esta comunidad y como parte de proyectarse al futuro con nuevos elementos de identidad y territorialidad propias. En otras comunidades como Vitoncó y Tóez, también en el departamento del Cauca, surge como una forma de hacer planteamientos frente a procesos de consolidación de sus territorios y ante la necesidad de profundizar en su identidad. Luego se replica por parte de la organización indígena como una alternativa a los planes de desarrollo. En consecuencia, en las comunidades indígenas se adoptan los planes de vida como la posibilidad de ejercer en forma plena los derechos adquiridos, como parte de la recuperación de sus territorios y de su autoridad propia.

De otra parte, los planes de vida indígenas también son una respuesta a la exclusión y limitaciones institucionales impuestas por la sociedad mayor. Ya las instituciones gubernamentales no podrán hacer caso omiso a las propuestas de los pueblos indígenas, porque ahora estas van a formar parte de un Plan y así es como puede establecerse la interlocución con los tecnócratas de las entidades estatales. Ahora los pueblos indígenas podrán tener acceso a recursos adicionales gracias a estos planes.

Las características de estos planes están asociadas a la necesidad de buscar un bienestar colectivo, el cual integra al hombre a la naturaleza buscando un equilibrio y preservación integral del ambiente. Presenta énfasis en la cosmovisión y territorialidad indígena. Presenta una participación comunitaria directa por parte de sus habitantes, quienes son convocados por las organizaciones y autoridades indígenas. El Plan de Vida es permanente y de largo plazo.

---

<sup>7</sup> En muchos casos, estas áreas o componentes corresponden con sectores y estos a su vez con las diferentes dependencias de la administración territorial, sin embargo, en algunas ocasiones las áreas corresponden a la función de diferentes dependencias, de tal modo, que los planes de acción se estructuran de manera integral.

<sup>8</sup> Con base en "Fundamentos y principios culturales, políticos, económicos y sociales de los indígenas". Gabriel MUYUY y Edgar ORTIZ. ESAP - Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal- PSNCM. Bogotá, D.C., 2000.

Los principios y fundamentos del Plan de Vida Indígena están asociados con: la Territorialidad, Cosmovisión, interculturalidad e integralidad, diversidad, usos y costumbres.

Las fases del Plan de Vida pueden sintetizarse en: Decisión comunitaria; análisis propio de su historia, economía y cultura; organización de la información; y autogestión.

### **C. Comparaciones: Visiones Alternas?**

La pregunta lógica después de las anotaciones anteriores, es: ¿Son visiones alternas?. Y la respuesta es NO. Por qué no son visiones alternas?. Lo que se percibe es que ha habido una traducción de la planificación nacional, pero realmente no existe una propuesta alterna. Podríamos decir que lo que existe es una adaptación de la planificación nacional y territorial a la visión indígena, pero no se observa una construcción colectiva desde los pueblos indígenas sobre unos proceso de planeación propios.

Es más, tanto para la sociedad mayor como para las comunidades indígenas no es claro el concepto de Desarrollo, el cual está íntimamente ligado con el concepto de planificación. Entonces cómo las comunidades indígenas pueden involucrarse en un proceso que no entienden y no comparten, el cual está en contravía de su cosmogonía y sus costumbres de interrelacionamiento social y cultural?.

Además, no es claro ni homogéneo para todos el manejo del tiempo. Para varias comunidades indígenas el futuro está atrás, y el pasado es adelante. Entonces cómo manejamos la planeación, si ella es una apuesta a futuro?.

La alternativa que subsiste es investigar y crear en forma colectiva, incluso diferenciada, la percepción que poseen los pueblos indígenas sobre los procesos de planeación, a fin de estructurar en forma conjunta una verdadera visión alterna sobre la planificación de los pueblos indígenas, que no sea una traducción de lo nuestro.