

# El difícil trasegar de la planificación en Colombia

---

Jaime Alberto Rendón Acevedo\*

## Resumen

Este artículo plantea los inconvenientes jurídicos, técnicos y financieros que impiden el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación y la consecución de su principal propósito: ampliar el proceso de descentralización en el País, para lograr una planificación territorial que comprometa a las comunidades como agentes constructores de futuro. Para ello se presenta un panorama de lo que ha sido la concepción del crecimiento y desarrollo en el País, se plantean y se discuten los instrumentos de planificación, mirados desde una óptica municipal, por último se hace una reflexión en torno a las posibilidades de organizar el Sistema.

*Palabras clave:* Colombia, Sistema Nacional de Planeación, descentralización, planificación territorial

## The difficult way of the planification in Colombia

### Abstract

This article plans the inconvenients legal, technical and finance that avoid the execution of the Plan National System and the construction of this mean objective: to expand the process of decentralize in the country and to permit a process territorial planification that compromise to the communities like construct agents of future. It presents a panorama about of the conception of the growing and open of the country, declare and discuss the tools planification, these concepts are seen since a optics municipal and in the last part realice a reflexion about of the posibilitis of to organize the system.

*Key words:* Colombia, Plan National System, decentralize, territorial planification

---

\* Docente Facultad de Economía Industrial, Universidad de Medellín. Economista, especialista en Finanzas, preparación y evaluación de proyectos de la Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: JRENDON@guayacan.udem.edu.co

## 1. Introducción

Las transformaciones políticas que ha sufrido el País en las últimas décadas y su consecuente institucionalización en la Constitución de 1991 así como las leyes y decretos que la han reglamentado en estos diez años, han hecho volcar la mirada hacia el municipio. Éste se ha constituido en la unidad básica de la división político administrativa del Estado, a la que le corresponde construir mejores formas de vida para la comunidad que habita el territorio local.

Miremos por qué se produce este viraje. El esquema anterior obligaba a concebir a la Nación y a los organismos centrales como los únicos entes capaces de dirigir y trazar el rumbo del País. Con ello, entonces, se hizo costumbre esperar que fuera el gobierno central, el que planificara, financiara y resolviera las necesidades de los departamentos, de los municipios y, en últimas, de todos y cada uno de los ciudadanos. También era el Estado central quien nombraba a los gobernadores y estos, a su vez, a las autoridades municipales.

Sin embargo, ese Estado centralista, protector y benefactor que tuvo vigencia hasta la formulación de la Constitución de 1991, no cumplió sus promesas, es decir, no brindó las condiciones necesarias para que los ciudadanos de todo el País pudieran acceder a una vida digna. El modelo centralista -la concentración administrativa- llevó a que se presentaran profundas desigualdades en el desarrollo regional, es decir, mientras la ciudad capital crecía al desarrollarse en ella las actividades políticas y económicas, poco o nada eran los beneficios que recibían las regiones, los municipios y la población ubicada en la periferia.

Así mismo, el incumplimiento o desviación de los fines esenciales del Estado a través de la corrupción y la ineficiencia de la administración pública, se tradujeron en su debilitamiento, en una crisis de representatividad y legitimidad de las instituciones públicas.

La crisis de representatividad del Estado y su incapacidad para generar consensos, llevaron a que se pusiera la atención en el municipio que había sido una unidad olvidada, sin recursos y sin posibilidades de gestionar el desarrollo a partir de sus necesidades e intereses, de sus valores y de su cultura. Bajo esta perspectiva, el municipio sólo era la última pieza de la organización territorial del Estado, sobre la que sus habitantes no tenían ninguna capacidad legal de participación ni de control.<sup>1</sup>

El viraje hacia el municipio se hizo con la pretensión de exorcizar la crisis, en la medida en que se parte de la idea de que es la unidad más cercana al individuo, es en ella donde existen formas de convivencia similares, formas de concebir el mundo más o menos generalizadas, valores éticos y religiosos en torno a los cuales se aglutina buena parte de la población y formas de producción acordes con las condiciones ambientales, entre otras. En fin, el municipio se concibe como el ente territorial que expresa de mejor manera los referentes de identidad y los proyectos colectivos.

En esta perspectiva, y con el propósito de brindar las herramientas necesarias, los municipios colombianos cuentan con tres instrumentos para operativizar sus procesos de construcción de

futuro:<sup>2</sup> el programa de gobierno, el plan de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial; estos no sólo deben ser consistentes entre sí, sino que, de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación, deben responder a principios claros de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia entre los niveles territoriales.

Pero, como suele suceder, cuando los modelos propuestos contienen demasiadas condicionantes, tienden a volverse inmanejables, se tornan en otra cosa bien distinta a lo que se había pensado. Sumado a esto, ha estado la imposibilidad de reconstruir social y administrativamente los territorios colombianos. Las propuestas de ley orgánica de ordenamiento territorial (nueve desde la Constitución de 1991) han dejado al País en el limbo frente a la viabilidad de sus territorios y por ende de sus planes. Todo esto sólo tiene un peligro: mantener a los territorios en el atraso que los ha caracterizado en toda nuestra historia republicana.

La pretensión de este artículo es plantear una discusión sobre la necesidad de reorientar los instrumentos de planificación territorial en el País, con el fin de hacerlos confluyentes con los propósitos de modernización, desarrollo de los territorios y participación democrática.<sup>3</sup>

## 2. La planeación como instrumento para el desarrollo

### 2.1. Colombia, la tierra del estado benefactor

El proceso de construcción de la “nación colombiana” estuvo, en buena parte, desligado de la formación del mercado interno y, con él, de la economía colombiana. Sólo hasta bien entrado el siglo XX la preocupación por la economía del País como una funcionalidad interna y no como un apéndice del comercio internacional, empezó a ser parte del pensamiento de los hombres que después de la devastadora Guerra de los Mil Días se encargaron de forjar la idea de territorio, de país y la siempre inconclusa idea de nación.

La Primera Guerra Mundial dio la demostración de la inoperancia del liberalismo económico como regulador de las ventajas comparativas de las naciones. Los prohombres de la patria, aquellos que se formaron intelectualmente, y aún lo hacen, en la vanguardia del pensamiento del mundo industrializado, se dieron cuenta, mucho antes de la crisis mundial de 1929, que la función del Estado era la de garantizar las condiciones necesarias para el crecimiento y desarrollo del mercado interno, de la formación empresarial y del bienestar social.

El proceso de formación del mercado interno y junto a él la promoción empresarial, se presentó como una potenciación del qué hacer del Estado. Pa ello se invirtieron no sólo los recursos producto del despropósito histórico del canal de Panamá, sino los recursos de endeudamiento en el mercado norteamericano. Esa parte de la historia de Colombia que se ha llamado como “prosperidad a deber” sirvió para forjar una infraestructura mínima que permitió la interacción económica de las regiones y junto a ese proceso, el aumento del ingreso y, por ende, una ampliación de la demanda: el escenario estuvo dado para la génesis industrial.

Años después, y en teoría parece ser una paradoja, hacia el decenio de 1940 república conservadora “asume venganza” y plantea las reformas sociales que no se habían logrado en los años liberales. La estructuración de la seguridad social junto a una red de instituciones facilitadoras de subsidios a la producción cerraban el circuito hacia la consolidación de un estado intervencionista.

La política de sustitución de importaciones y en general el monitoreo que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) realizó en los países latinoamericanos en busca de un desarrollo hacia adentro, encontró en Colombia a un Estado disciplinado y ortodoxo en su espíritu proteccionista.

Sin embargo, también es cierto que ese mismo Estado comenzó a generar las condiciones para abrir la economía al mercado mundial, esto es, a través de política económica (la llamada promoción de las exportaciones basada en el manejo de tipo de cambio) se logra, de nuevo, apoyar un proceso de recomposición de las bases o fundamentos de la construcción social: Colombia vuelve a abrirse a los mercados mundiales.

Este hecho marcó un punto de partida a la manera de encarar “de una forma diferente” el desarrollo del País. La Revolución cubana hizo que se revisaran las condiciones de crecimiento y desarrollo presentadas y la manera como se planeaba insertar a Colombia dentro de un proceso de modernización y capitalización de su economía.

El País venía de un período de violencia civil que había dejado al descubierto dos características que aun hoy marcan el curso de nuestra historia:

- a. Una recomposición de la propiedad territorial, generando una acelerada y desorganizada urbanización.<sup>4</sup>
- b. La permanencia del conflicto armado, expresado ahora no como una lucha de los partidos políticos tradicionales sino como la confrontación de una lucha de clases, respaldada en el éxito y en la ideología de los países socialistas y desarrollada no sólo en el ámbito rural sino que el mismo proceso irracional de expansión de las ciudades, contribuyó a un florecimiento del conflicto urbano apoyado, además, en la insatisfacción de las necesidades básicas de la población.

Este devenir histórico traía un Estado cargado de responsabilidades de tipo económico, que se había comprometido, además, en la restauración política del País a través de un concilio llamado Frente Nacional, que si bien sirvió para dirimir los conflictos de los partidos tradicionales, también generó la exclusión política de las mayorías. El Estado sucumbió entonces al manejo de una clase política respaldada y al servicio de una élite económica, juntas propiciaron un País de excluidos políticos y marginados económicos.

Este fue el escenario para el comienzo, hacia el decenio de 1960, y posterior desarrollo de lo que puede considerarse la época de la planeación económica y social en el País, una forma de reorientar la intervención del Estado en la economía.

## 2.2. La participación y la sostenibilidad para el desarrollo

Los planes de desarrollo han pensado al País como una sumatoria de territorios, acciones y dinámicas comunes. Las regiones han sido concebidas como eslabones institucionales para administrar, en parte, las decisiones del ente central. No es otra cosa que planificar, “inventar” el País desde las instancias técnicas del gobierno central.

De una u otra forma todos los planes de desarrollo han pretendido abrir caminos hacia la equidad y la participación de los ciudadanos en las decisiones cotidianas para permitir la gobernabilidad. Pero tal vez quien lo planteó directamente fue Virgilio Barco aunque fue a César Gaviria a quien le correspondió instrumentalizar la participación para el desarrollo.

No obstante, en diferentes espacios políticos e intelectuales se ha pretendido hacer entender la descentralización, y junto a ella a la Constitución de 1991, como una forma de devolverle legitimidad al gobierno central trasladando el problema de protección ciudadana a los municipios.

Entender el proceso planteado de ese modo significa desconocer las potencialidades políticas y económicas que puede alcanzar un proceso de formación de civilidad a partir de los municipios y de la construcción de su propio futuro. La participación ciudadana a través de la viabilización, entre muchos otros posibles, de los mecanismos diseñados para tal efecto, hace vivible la oportunidad de comenzar a entender y practicar las relaciones políticas y económicas.

Sin embargo, la exclusión política producto del Frente Nacional y la separación de los ciudadanos de la política como defensa a la violencia y por el descrédito a un Estado que jamás ha logrado ser el benefactor de las mayorías, hace pensar en el fracaso del modelo.

La sociedad colombiana ha tenido que soportar un destino cargado de violencia y miseria. La idea y puesta en marcha de un estado benefactor al servicio de la burocracia estatal y de la élite económica, sirvió, como se dijo, para polarizar la sociedad y generar al otro extremo amplios sectores excluidos de cualquier posibilidad, no sólo en la burocracia sino en el debate y la elección política. Hasta la Constitución de 1991, pensar en la participación de las minorías como potenciadoras de otras fuerzas políticas, no sólo era un adefesio sino que se constituía en una posición de muerte. Si en el ámbito nacional pasaba eso, es fácil imaginar la posibilidad de movimientos cívicos en los municipios, en donde el alcalde era elegido desde el nivel departamental, reproduciendo una acción gamonalista que cerraba (¿o iniciaba?) su ciclo en el Congreso de la República.<sup>5</sup>

El Estado benefactor colombiano no sólo nunca asumió un real compromiso por la equidad y el desarrollo social de sus mismos excluidos sino que, y es lógico, los marginó del proceso de pensamiento, del diseño de su futuro económico. La planeación en Colombia se dirigió a mantener unas condiciones económicas estables para el crecimiento de la actividad industrial y comercial, sin darle trascendencia a aquella sonada frase de que mientras el País estaba mal, la economía debía darse por muy bien servida.

La pobreza y el descontento ciudadano por el no acceso a unas condiciones materiales dignas si bien eran objeto de discusiones en los mismos planes, no lo eran a la hora de la distribución de los recursos. El mismo sector privado jamás se preocupó por ello, por considerarlo una función, aunque no realizada, del Estado que era el llamado a ser benefactor.

El mundo de hoy muestra la necesidad económica de mantener un alto desarrollo humano e infraestructural. Ellos son requisitos para la eficiencia, la productividad, para la cacareada competitividad. Igualmente, la Constitución, con su posterior reglamentación, ha dirigido hacia los municipios la obligatoriedad de planear, de concertar su presente y su futuro, no sólo desde el ámbito productivo, sino en todos los menesteres que cruzan y definen la vida de los individuos, esto es, se compromete al municipio en la construcción de la vida económica, social y cultural de sus habitantes, haciéndolo de tal manera que no sólo se debatan las condiciones presentes sino que se aseguren unas formas de vida sostenibles para las futuras generaciones.

Se tiene, entonces, la posibilidad de pensar el hoy y el mañana desde los espacios de vida más cercanos: el municipio como unidad básica de planificación. Instrumento que al juntarse con la apertura de espacios de participación y democracia, se supone, deben conllevar a revertir, desde la autogestión, los efectos perversos de un siglo de un precario Estado Benefactor.

### 3. Instrumentos básicos para la planeación municipal o los componentes de un inadecuado sistema de planificación

Tenemos, entonces, que el municipio se enfrenta a un reto: su modernización por la vía de la democratización. Una modernización que se enmarca dentro de la descentralización, la autonomía, la participación ciudadana en la vida municipal, la transparencia, la responsabilidad y la organización de una gestión pública y social eficiente y eficaz que le permita al municipio consolidar su capacidad para gestionar el desarrollo.

En este sentido, se tiene que un municipio moderno debe integrar los principios de eficiencia y eficacia en el desarrollo administrativo, con los principios de la libertad, la igualdad, la participación y la representación propios de la democracia. El nuevo municipio está llamado a convertirse en una empresa comunitaria, donde la función pública signifique una labor de racionalización y ordenación de la voluntad popular, del interés colectivo.

En la nueva normativa, podría decirse que la modernización institucional se plasma, fundamentalmente, en dos sentidos: uno es la creación de una burocracia profesionalizada (la carrera administrativa) y el otro es el mejoramiento de la planeación (el Sistema Nacional de Planeación, Ley 152 de 1994, la ley de competencias y recursos, Ley 60 de 1993, y la Ley 388 de 1997 en donde se regula el Plan de Ordenamiento Territorial POT).<sup>6</sup>

### 3.1. El programa de gobierno

El Programa de Gobierno se constituye en la condición necesaria para el ejercicio del voto programático y de la revocatoria del mandato, instrumentos básicos para garantizar la participación ciudadana dentro de los procesos de construcción de la democracia.

Se trata de un episodio jurídico (materializado en las leyes 131 y 134 de 1994) que pretende traducir una intención política modernizante en la medida en que se busca dejar de lado la forma personal, particular o privada con que se entendía el debate electoral, para asumirlo, más bien, como un evento fundamental que permite construir un orden social colectivo, que garantice el bienestar general y donde se le dé a la gente la posibilidad de participar en la construcción y de ejercer un control sobre lo construido.

Un programa de gobierno es, ante todo, un compromiso ético, moral y político, con quien otorga representación, es decir, con los ciudadanos. El voto programático es un instrumento que, por un lado, permite que el representante tome las decisiones de acuerdo con los lineamientos presentados en el programa de gobierno, y por otro, les permite a los representados realizar una vigilancia sobre las actuaciones del gobernante.

La naturaleza cambiante de nuestras realidades locales, el surgimiento permanente de nuevas y urgentes demandas ciudadanas, así como la presencia de otros programas con respaldo minoritario, permiten que, en medio de un modelo que se quiere pluralista y participativo, se acepte que el programa no es más que un anteproyecto que presenta un candidato y aprueba una mayoría y que, como tal, afecta también a las minorías.

Los programas se enfrentan a la preexistencia de un plan de desarrollo municipal al que se debe atención, sobre todo, en casos de una eficiencia comprobada o un fuerte consenso entre la comunidad, aunque debe tenerse en cuenta que existen disposiciones legales sobre la adaptabilidad del programa de gobierno a costa, incluso, de la modificación del plan de desarrollo.

La manera de salvar parcialmente este escollo, no es otra que la de enunciar, con anterioridad a la elaboración del programa de gobierno, los lineamientos estructurales y las estrategias básicas del plan de desarrollo en función de las realidades vigentes de la localidad. De paso, tal proceder convierte al programa de gobierno en un elemento de retroalimentación del plan que se viene ejecutando.<sup>7</sup>

En definitiva, con la formulación del programa de gobierno se busca que el ciudadano no sólo elija a aquella persona que considera idónea para gobernar y conducir el destino de la localidad, sino que también decida las propuestas y las orientaciones básicas que, a su modo de ver, mejor contribuyan con el desarrollo del municipio.<sup>8</sup>

La relación plan de desarrollo - programa de gobierno se caracteriza por darle prioridad al programa de gobierno. Si el plan existe y contradice al programa prevalece la voluntad popular expresada en el programa del gobernante elegido. Los planes de desarrollo deben reflejar las propuestas que el alcalde elegido presentó durante su campaña. Así, el programa de gobierno y las propuestas

contenidas en él se constituyen en las orientaciones básicas del plan, es decir, el programa de gobierno debe convertirse en plan general de desarrollo.

### 3.2. El plan de desarrollo

El proceso de descentralización propone un modelo de municipio que se constituya en un aparato administrador, director y financiador de los servicios sociales que tradicionalmente habían sido controlados por el Estado central.

En términos de la administración de recursos públicos, asistencia, rentabilidad y autogestión, no son incompatibles, en tanto se refieran a una rentabilidad de tipo social; es decir, a la obtención de mejores condiciones de vida comunitaria en el marco valorativo de la satisfacción de las necesidades definidas como básicas.

Así, la idea hoy difundida de la empresa municipal, es racionalmente pensable si se la presenta como empresa comunitaria en la que tanto insumos -impuestos- como productos -bienes públicos-, son fruto de procesos de concertación. La función pública al fin de cuentas no es -o mejor, no debería ser- otra cosa que una labor de racionalización y ordenación de la voluntad popular.

A ese proceso de ordenación y sistematización de los recursos y los productos que, preferiblemente, señala la comunidad y que gestiona la administración, con una clara visión de futuro, es a lo que llamamos planeación.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - instituto Geográfico Agustín Codazzi. Atlas de Colombia. Santafé de Bogotá, 1998.

El proceso descentralizados como se ha dicho, tiene la función de llevar a los ciudadanos la presencia del Estado. Para ello la planeación de la unidad territorial más cercana a los individuos, como es el municipio, se convierte en el principio de la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Así, pues, las reformas planteadas han diseñado, a la par con los procesos de descentralización, un Sistema Nacional de Planeación llamado de doble vía, porque debe responder tanto a las necesidades de los municipios que conforman el territorio nacional como a las políticas que a partir de esas necesidades se haya trazado la Nación para su priorización en todo el territorio.

En esencia, el Sistema se propone permitir que la acción del Estado se desarrolle verdaderamente en aquellas áreas que propician el funcionamiento del sistema económico, el progreso técnico y el adecuado desarrollo humano. Los objetivos que persigue pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Elaborar y poner en marcha los planes de desarrollo de los diferentes entes territoriales.
- Actualizar permanentemente los diagnósticos que se hagan de los niveles territoriales.
- Trazar políticas y planes que den respuesta a los diagnósticos.
- Concertar estrategias que viabilicen los planes.
- Definir los alcances y relaciones existentes entre los niveles territoriales y administrativos. En este sentido, el sistema consiste en articular la planeación entre los distintos entes territoriales: Nación-Región-Departamento-Provincia-Municipio,10 teniendo en cuenta que la Nación debe constituirse en el marco general de los planes para los otros niveles. Sin embargo, cada nivel tendrá autonomía en el momento de formular proyectos y tomar decisiones en su jurisdicción.

De esta manera, para elaborar un plan de desarrollo nacional se requiere partir de los planes de desarrollo departamentales que, a su vez, han sido fruto de la concertación de los planes municipales. Hasta aquí una vía. La otra vía se compone de que esos planes municipales deben percatarse de los lineamientos que desde la Nación se hayan determinado para encauzar al

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN CARACTERÍSTICAS BÁSICAS			
	Nación	Departamento	Municipio
Responsables	Presidente	Gobernador	Alcaide
Instancia que elabora y ejecuta	Departamento Nacional de Planeación	Planeación Departamental	Planeación Municipal
Tiempo de gobierno	4 años	3 años	3 años
Tiempo de entrega	6 meses	3 meses	3 meses

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN CARACTERÍSTICAS BÁSICAS			
	Nación	Departamento	Municipio
Organismos asesores	Consejo Nacional de Planeación. Congreso	Consejo Departamental de Planeación. Asamblea	Consejo Municipal de Planeación. Concejo. Juntas  Administradoras locales. Comités Comunitarios de Desarrollo integral
Instrumentos disponibles	Plan nacional de desarrollo. Programa de Gobierno. Planes anuales y plurianuales de inversiones. Planes por ministerios. Compromisos con organismos multilaterales	Plan departamental de desarrollo. Programa de Gobierno. Planes anuales y plurianuales de inversiones. Plan de Ordenamiento Territorial. Planes de asociaciones de municipios. Planes de Corporaciones autónomas.	Plan municipal de desarrollo. Programa de Gobierno. Planes zonales. Planes anuales y plurianuales de inversiones. Plan de Ordenamiento Territorial. Planes parciales de ordenamiento.

País hacia niveles superiores de desarrollo. Esta coordinación entre los niveles sólo podrá lograrse en la medida en que se cuente con información de doble vía, así:

Hacia la derecha circulan las políticas y las restricciones:

Nación <=> Departamento <=> Municipio

Hacia la izquierda circula la información sobre planes municipales y departamentales para que la Nación oriente las estrategias y los programas.

Para lograr una efectiva coordinación y articulación de los procesos de planeación en los niveles territoriales como son la Nación, el Departamento y el Municipio, existen instancias como Planeación Departamental, que articula los lineamientos generales de la Nación y el Departamento con la problemática local, a través de un contacto directo con los municipios.<sup>11</sup>

Así se parte y se llega a la vez al municipio, y en él se genera un plan de desarrollo a partir de los elementos que se articulan entre el programa de gobierno, la voluntad popular y, en definitiva, de la participación comunitaria en construcción de su futuro. La normativa también ha configurado la idea de acercar este proceso aún a células del municipio; es lo que se conoce como planes, zonales o locales.<sup>12</sup>

Pero bueno, este modelo de planeación ya contiene cuatro componentes a integrar. De nuevo: a los planes zonales los articula el plan de desarrollo municipal, que debe presentar el alcalde ante su concejo tres meses después de elegido. Es decir, los planes de desarrollo municipal, se arman bajo los lentes del programa de gobierno y deben contener un acertado proceso de consenso y construcción desde espacios mínimos de territorio. Muy poco tiempo para definir concertadamente los rumbos.

Luego se desplaza hacia la planificación del departamento, donde, de acuerdo con nuestro sistema electoral, el mandatario es elegido el mismo día de los alcaldes y también cuenta con tres meses para presentar su plan de desarrollo a la asamblea. La pregunta sería ¿cuándo se nutren el uno del otro?

Luego está el Plan de Desarrollo Nacional, que se supedita también a un programa y unas directrices definidas por el voto programático que ha elegido al mandatario de todos los colombianos. Este Plan se presenta a los seis meses de posesionado el Presidente, o sea en la mitad del período de los gobernantes locales.<sup>13</sup>

Todo este esquema, que parece imposible de organizar bajo propósitos y directrices similares, puede destruirse desde el mismo municipio con un programa y elección de un alcalde que vaya en contravía de lo anteriormente establecido. ¡Vaya sistema que ni se coordina a él mismo ni se puede sostener en el tiempo!

### 3.3. El plan de ordenamiento territorial

Los territorios en Colombia siempre se han entendido como espacios configurados desde un punto de vista político-administrativo. De esa forma se han planificado y es precisamente esa concepción la responsable, en buena parte, de los conflictos que hoy vive el País. Si se estima prudente, incluso podríamos decir que la implementación de los dos instrumentos anteriores obedece a esta concepción administrativa, de gestión de lo local de acuerdo con los parámetros definidos por instancias de la administración pública.

El intentar pensar el territorio y configurarlo como espacio de identificación histórico y cultural para los hombres y mujeres en él comprometidos, le ha significado al País importantes rupturas. Se podría decir que aún no se ha podido trascender la herencia centralista de la Constitución de Núñez y Caro en 1886. La forma de hacer política, en tanto circunscripciones administrativamente definidas a partir de allí e, incluso, la perviviente colonización de algunas zonas del País nos han conducido a mantenernos en esta imposible Nación, en este País de regiones que la Constitución de 1991 intentó nuclear a partir de mínimos consensos.

Y a pesar de los consensos, el País se ha visto privado de contar con una profunda reforma territorial que le asegure trazar pertenencias sociales sobre los territorios. Por siempre, los individuos, si se prefiere, las familias y las comunidades, generarán un sentido de apropiación con el terruño donde habitan, con su habitat inmediato; el problema radica en sentirse partícipes de una macro-comunidad llamada con nombre de departamento o municipio pero que no responde a construcciones socioculturales definidas, generándose, por demás, inconvenientes con su gestión y sus gobernantes.<sup>14</sup>

Esta imposible reforma tiene dos causas fundamentales: el tema de las circunscripciones electorales y el papel de los departamentos como agentes de planificación, acompañamiento y control. En

otras palabras: los grupos políticos de este País, y es una actitud completamente racional, no van a permitir cambiar el ordenamiento territorial mientras se ponga en peligro su propia continuidad política, así como las burocracias mantenidas por ellos, que a la vez los consolidan en el poder.

En medio de nueve intentos, como se dijo, de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, al País, mejor, a los municipios se les impone la realización e implementación de un Plan de Ordenamiento territorial –POT–, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 388 de 1997.

Estos planes, que debieron ser expedidos por los concejos municipales y distritales antes del 24 de enero de 1999, y que han sido aplazados hasta el pasado 30 de junio de 2000<sup>15</sup>, consisten en la planificación y ordenación del territorio o el espacio físico de la jurisdicción, utilizando acciones político administrativas y de planeación física y retomando estrategias de desarrollo socioeconómico, garantizando sostenibilidad con el medio ambiente y armonía con la historia y cultura de las comunidades.

Al igual que el plan de desarrollo, el POT se debe trabajar en diferentes niveles atados, casi por lógica, a la apropiación del espacio físico: geográfico, sociológico, económico, ambiental, político e institucional. Organizados en componentes, definidos como: general, urbano y rural. Es decir se vuelve sobre un plan de desarrollo pero con una perspectiva física y con toda la intencionalidad de planificar los espacios rurales, todo bajo una pretendida visión holística.

Esto, sin entrar a plantear si es bueno o es malo, es una moda (los planes de desarrollo de la concepción anterior también incluían un componente físico, sin que fuera el dominante), aportan una metodología interesante de configuración integral del espacio bajo la tutela de lo territorial como determinante cultural.

Ahora, la Ley advierte que el POT es un instrumento para los municipios con población mayor a 100.000 habitantes. Para municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes se denomina plan básico de ordenamiento territorial y para los menores de 30.000 habitantes la exigencia es de un esquema de ordenamiento territorial.

No obstante, una revisión de las metodologías para las diferentes categorías de municipios, permite plantear que en ellas no se aprecian diferencias sustanciales, lo que genera inconvenientes técnicos para la aplicación en los municipios que ya bastante tenían con la elaboración de su plan de desarrollo.<sup>16</sup>

La temporalidad del plan es uno de los hechos interesantes de la Ley. Concibe que los planes pueden contemplar acciones de largo, mediano y corto plazo, entendidos como lapsos de nueve, seis y tres años respectivamente. Un elemento que debería convertirse en el rector de la planeación municipal pero que de todas maneras queda supeditado a las condiciones expuestas por los anteriores instrumentos.

Esta obligación, que hoy se viene asumiendo como tal y no ligada a un sistema completo y complejo de planificación territorial, aún es un instrumento en construcción. A pesar de los términos de la Ley, en ciudades grandes, donde el conflicto por el uso del suelo llega a extremos de disputa de poderes políticos y económicos, los POT se han podido expedir pero bajo grandes acuerdos y dudas.

En este proceso aún existen muchas preguntas:

¿Cómo se liga el POT a la planeación integral del municipio?

¿Qué pasa con el POT y los programas de gobierno en cuanto a cuál prevalece?

¿Son los POT un nuevo elemento temporal divergente entre elecciones, mandatos y presentación de planes de desarrollo?

¿Ante la carencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el POT tiene vigencia cuando los territorios no están socialmente construidos sino que obedecen a disposiciones de tipo administrativo?

#### 4. Reflexión final

Por novena vez, el País tendrá que soportar el paso por el Congreso de una propuesta de ordenamiento territorial. Mientras tanto, y ya parece una cuestión de moda, los programas de gobierno, los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial compiten por saber cuál es el que prevalece.

Este problema, en apariencia, desde la regulación del voto programático, está resuelto: los ciudadanos eligen a sus alcaldes por un acuerdo programático que sin ningún inconveniente puede contradecir el lineamiento de la planificación en el municipio. Al salir un programa elegido, los planes de desarrollo o de ordenamiento territorial deberán redefinirse a la luz de las nuevas condiciones políticamente acordadas.

Entonces, puede decirse que en este País de leyes, nuestros técnicos y políticos siguen pensando cuál es la mejor manera institucional de hacer planificación sin haber considerado que por norma constitucional todos estos elementos del sistema deben estar referidos a la participación ciudadana, pero no coincidiendo ésta como la aceptación de los refinamientos técnicos para administrar los recursos, sino como el logro de acuerdos políticos en la búsqueda de mejores condiciones de futuro para la sociedad. Y esto último es lo que se “negocia” en un proceso electoral.

Es simple. La planificación es un proceso, no se decreta. Creemos que para la redefinición que se tendrá que realizar sobre el funcionamiento de la planificación en el País, por la inviabilidad técnica y financiera del actual modelo, se hace necesario considerar los siguientes elementos:

1. No se debe seguir confundiendo la planeación, en términos de pensamiento estratégico o visión de futuro, con los diferentes instrumentos de aplicación. Mientras el País, y junto a él los municipios, no diseñen unos escenarios claros de futuro para el largo plazo, con planes de inversión plurianuales, los programas de gobierno y los planes de desarrollo, de corto plazo, seguirán moviéndose por coyunturas políticas.
2. Si bien los POT son un valioso instrumento, ellos representan una complejidad técnica que trasciende la capacidad de muchos de nuestros municipios y lo que es peor, rebasa la disponibilidad financiera para realizarlos por delegación. Aquí debería existir la famosa complementariedad, subsidiariedad y concurrencia entre los niveles territoriales para permitir una cabal realización de los planes.<sup>17</sup>
3. Esto necesariamente requerirá de ajustes metodológicos al POT, en términos de hacerlo integral, de ajustar las políticas sociales, económicas, ambientales y de ordenamiento físico a las estrategias de crecimiento y desarrollo definidas en el proceso de planeación de largo plazo. En otras palabras, que desaparezca la figura de planes independientes, que plan de desarrollo y plan de ordenamiento se integren en un sólo instrumento.
4. Se requiere contar con consejos de planeación territorial lo suficientemente fuertes como para mantener unas directrices de largo plazo. La discusión estaría entonces en las estrategias y aquí el juego sería sobre los programas de gobierno y no sobre los planes. Cada alcalde elegido deberá revisar (y no hacer, al menos si no hay condiciones extremas que lo ameriten) su plan de desarrollo a la luz de los acuerdos y compromisos programáticos.<sup>18</sup>
5. Si el Sistema se sujeta a directrices de largo plazo, el tema de los tiempos pierde fuerza como elemento discordante. No obstante, es necesario modificar los plazos tanto de gobierno como de entrega de planes. Los primeros deben igualarse para todos los niveles territoriales (e incluso debería pensarse en una ampliación de los mandatos con el fin de permitir mayores márgenes de maniobra), y los segundos deben escalar para poder sistematizarse y evitar que coincidan en el tiempo.

En definitiva, el funcionamiento de la planificación en los municipios, y en los demás niveles territoriales, está supeditado necesariamente al fortalecimiento de la sociedad civil y a la simplificación de los instrumentos.

Podremos seguir inventándonos formas de hacer planificación: que territorial, que por objetivos, que estratégica, que prospectiva. En fin los apellidos en este mercado de consultores y asesores nunca faltarán. Mientras tanto se seguirá aplazando la idea de construcción del

País que realmente queremos y podemos ser, desde la participación ciudadana y el respeto con la diversidad cultural y territorial. La urgencia de implementar formas postmodernas de entender lo público y lo privado nos está llevando a mantenernos en las mismas condiciones del siglo XIX: con territorios fragmentados, en disputa y, por ende, sin ninguna construcción social que los soporte.

## Bibliografía

- BETANCURT, Mauricio; DE SUBIRÍA, Andrés y RODRÍGUEZ, Edilberto. Los planes de ordenamiento territorial. Santafé de Bogotá: Utopía, 1998. 160 p.
- BOISIER, Sergio. Desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales. Tunja: Universidad Pedagógica y tecnológica de Tunja, 1999. 36 p.
- BORJA, Miguel. Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Santafé de Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y relaciones Internacionales de la Universidad Nacional - Cerec, 1999. 176 p.
- CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. La casa de la diversidad. Una sociedad plural interpela al Plan Cambio para construir la paz. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo, 1999. 340 p.
- GABINA, Juango. Prospectiva y planificación territorial. Hacia un proyecto de futuro. Santafé de Bogotá, Alfaomega, 1999. 182 p.
- GARCÉS O'BYRNE, Manuel José. Plan de ordenamiento territorial. Manual prospectivo y estratégico. Santafé de Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano - Centro Latinoamericano de Prospectiva y Estrategia - Tercer Mundo, 1999. 98 p.
- PACHÓN LUCAS, Carlos. Presupuesto público y tesorería. Santafé de Bogotá, Ecoe, 2000. 135 p.
- RESTREPO PARRA, Adrián. Aproximación a la lógica estatal colombiana sobre planeación del desarrollo. En: Estudios Políticos. No. 16. Medellín: Instituto de Estudios Políticos - Universidad de Antioquia, (junio, 2000), p. 119 -138
- SAAVEDRA GUZMÁN, Ruth; CASTRO ZEA, Luis Eduardo; RESTREPO QUINTERO, Olga y ROJAS ROJAS, Alberto. Planificación del desarrollo. Santafé de Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 1999. 210 p.

## Notas:

<sup>2</sup> La estrechez del ordenamiento jurídico y político colombiano fue puesta en evidencia por la proliferación de movimientos armados (que expresaban, a su vez, que el Estado había perdido el monopolio legítimo de la fuerza), pero también, y esto es muy importante, por el surgimiento de múltiples movimientos sociales que reclamaban sus derechos al margen de las estructuras estatales o de los partidos políticos. A esto se suma la crisis de los partidos tradicionales que se convirtieron en bolsas de empleo, en empresas electorales y clientelistas, porque perdieron toda capacidad de convocatoria, de movilización en torno a objetivos colectivos, es decir, no pudieron convertirse en un canal de comunicación entre gobernantes y gobernados, tampoco fueron los tramitadores de las demandas ciudadanas, de los intereses sociales ante el Estado.

De otro lado, el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico, la urbanización y la industrialización, se han dado en el contexto de una profunda desigualdad de oportunidades socioeconómicas en medio de fuertes restricciones políticas a la ciudadanía. En otras palabras, en el marco de una cultura política que ha limitado las posibilidades de participación de los colombianos profundizando la desarticulación territorial que históricamente ha caracterizado al País

<sup>3</sup> Que tienen en la disponibilidad de recursos su función de restricción por excelencia. Esta función fue reglamentada por la Ley 60 de 1993 llamada de competencias y recursos.

- <sup>4</sup> La Constitución y la ley colombiana son explícitas en brindarle a los diferentes niveles territoriales las directrices necesarias para diseñar y operar el plan de inversiones y el presupuesto (incluso en jerarquía de legislación orgánica), entendido como el instrumento último de la programación financiera de los planes de desarrollo de cada ente territorial. Sin embargo, en este artículo no se hará hincapié sobre la Ley Orgánica del Presupuesto. Si los planes de desarrollo no se articulan, la coherencia macroeconómica y los demás principios que rigen el sistema presupuestal quedarán inmediatamente en duda.
- <sup>5</sup> En los estudios de la historia económica mundial, en especial con los planteamientos marxistas a este tipo de procesos se les ha conocido con el nombre de acumulación originaria de capital.
- <sup>6</sup> La apertura política se constituye por eso en un bastión trascendental para la generación de espacios pluralistas de debate y confrontación política. Pero la democracia, como el poder, es un ejercicio, las elecciones de alcaldes, gobernadores y el instrumento del voto programático ya han arrojado resultados interesantes (manifestados en la amplia elección de alcaldes y gobernadores cívicos o de congresistas alternativos). El camino político está trazado, la participación y el compromiso ciudadano con su territorio, deberán hacer posible un cambio de actitud, de mentalidad frente al que hacer de la política.
- <sup>7</sup> En realidad la cantidad de leyes y decretos que han facultado la modernización municipal es considerable, tal vez exagerada, máxime con la regulación de cada una de las competencias territoriales.
- <sup>8</sup> La situación financiera, presupuestal y administrativa del municipio y las ataduras legales de inversión, no obstante la previsibilidad que les imprime la planeación, suelen afectar el optimismo con que puede haber sido elaborado un programa de gobierno. La consulta de la situación financiera, puede aliviar un poco el trauma en la ejecución del programa respectivo.
- <sup>9</sup> Al lado del voto programático está la revocatoria del mandato que es el mecanismo a través del cual se pretende ejercer control sobre el programa y las acciones del representante. No obstante, esta figura resulta ser bien problemática y de difícil ejecución, en la medida en que en nuestra cultura política no se ha generalizado la idea del control y la rendición de cuentas por parte de los actores sociales (gobernantes y gobernados).
- <sup>10</sup> El tema de las regiones y las provincias ha sido otro de los asuntos imposibles dentro de los vericuetos de la conformación de territorios y su planificación. Pensados desde la lógica económica de la generación de economías de escala para la prestación de los servicios públicos, han sido ideas dejadas sobre el papel.
- <sup>11</sup> Este contacto permite:

  - a. Suministrar directrices, políticas, información y procedimientos que faciliten a los municipios la articulación de sus planes con las políticas nacionales.
  - b. Recoger los aspectos más relevantes de los diagnósticos, oportunidades y problemas de los municipios, para establecer elementos comunes que sean tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo departamental y en la gestión de la planificación nacional.
  - c. Apoyar el nivel municipal en la identificación de necesidades, programas y proyectos que puedan ser financiados con los recursos del municipio, del departamento o cofinanciados con la Nación.
- <sup>12</sup> Estas alternativas de planes zonales se han convertido en una excelente herramienta pedagógica de construcción de ciudadanía. Pero hasta ahí. En realidad los planes de inversión y los planes de desarrollo de las grandes ciudades, por ejemplo, no están respondiendo a estos esfuerzos interinstitucionales y de alta participación y compromiso comunitario. En otras palabras, se está trabajando en la planificación zonal y se supone que la priorización de los proyectos debe conducir a la construcción del presupuesto anual. La historia es real hasta la construcción de los planes zonales, quedando la planificación como un simple adorno frente a la programación financiera de los entes territoriales. La experiencia de Cali, por fortuna es la excepción.
- <sup>13</sup> De los dos planes hasta hoy presentados su característica fundamental es que han gozado de poca consulta en las regiones y las pocas que han tenido han sido objeto de críticas fuertes por parte de los consejos de planeación.
- <sup>14</sup> Tal vez son los municipios del Urabá chocoano, antioqueño y cordobés, así como los que conforman el Magdalena Medio los que mejor ejemplifican esta situación. Estos son territorios que dependen de centros no sólo lejanos geográficamente sino distantes culturalmente.

- <sup>15</sup> Fue solicitada una ampliación del plazo hasta el 31 de octubre de 2000, que el Gobierno objetó, dejando en el limbo a los municipios, ya que hasta la fecha en que se escribe este artículo, septiembre de 2000, sólo 40 municipios cuentan con POT aprobado.
- <sup>16</sup> Se volvió usual encontrar en la prensa y escuchar en los foros sobre el tema, la permanente queja de la irresponsabilidad de los consultores que, al igual que con los planes de desarrollo, trasladan de manera descarada los diagnósticos, conclusiones e incluso mapas de un municipio a otro.
- <sup>17</sup> Tal y como se entendió al principio de siglo, e incluso los hacedores de las reformas estructurales en la anterior y segunda década perdida, este País requiere de una intervención fuerte del Estado en cuanto a los temas de planificación y desarrollo.
- <sup>18</sup> En teoría se suponen los votantes con plena información y racionalidad. Sabemos que en la práctica las distorsiones obedecen a cualquier cantidad de circunstancias que no vale la pena mencionar. Por esto, la mayor responsabilidad cae sobre la sociedad civil, de tal manera que se garantice una veeduría estrecha a los procesos electorales. Ante la corrupción los grupos de presión se convierten en una necesidad.

