

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **La planeación en Colombia: retos y perspectivas.**

Mario Freddy Martínez Pulido.

Cita:

Mario Freddy Martínez Pulido (2009). *La planeación en Colombia: retos y perspectivas*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/506>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# La planeación en Colombia: retos y perspectivas

**Mario Freddy Martínez Pulido**

*Universidad Santo Tomás*

*Facultad de Sociología*

*mario1908@gmail.com*

## **Resumen**

En este trabajo se presenta un balance de la planeación participativa en Colombia, entre 1994 y el 2004. Para ello, se acude a la comprensión histórico-hermenéutica, pues al fin y al cabo, los conceptos como hijos legítimos de los hechos determinan la manera de comprender e interpretar la realidad social en cada época y momento; por tanto, permiten construir un marco interpretativo que explica la génesis y la transformación permanente de este proceso como un hecho social en un tiempo y espacio determinado.

**Palabras claves:** planeación, participación, sociedad, descentralización, democracia, desarrollo

## **Abstract**

This paper presents an overview of the participatory planning in Colombia between 1994 and 2004. For this, go to the historical-hermeneutic understanding, because in the end, concepts such as legitimate children of the facts determine how to understand and interpret social realities in each time period and therefore allow to construct a framework interpretations that explain the genesis and transformation of this process as a social events in a given space and time.

**Keywords:** planning, participation, society, decentralization, democracy, development

## **La Constitución Política de 1991 y la planeación participativa en Colombia.**

La década de los noventa se inicia en Colombia, con la más importante transformación política del Estado en la época reciente, producto de la Constitución Política promulgada en 1991; la cual, independientemente de sus deficiencias y fortalezas, sentó las bases de la nueva organización de la nación, a partir de una visión progresista, liberal y humana, que ubicó al país en una dimensión multiétnica, diversa, pluralista; sustentada en el Estado social de derecho como eje articulador.

Para lograr esto, la Constitución creó un marco normativo soportado en tres principios básicos: La modernización del Estado, a partir de la creación de nuevas entidades de control y de justicia, la recomposición de los organismos ya existentes y la distribución equitativa del poder entre las tres ramas públicas; la autonomía regional, al ratificar la elección popular de alcaldes y extender sus efectos a las gobernaciones, asambleas, concejos y las juntas administradoras locales, imponer un nuevo orden departamental, municipal y distrital y profundizar la descentralización de la nación; y el énfasis en la participación de la sociedad en la política pública, mediante la formulación de mecanismos de protección individual y colectiva, de decisión política y de planeación.

Precisamente, en lo que hace referencia a este último punto, se destaca el hecho de que la Constitución de 1991, tuvo como uno de sus principios básicos, el establecer un quiebre con la planeación de orientación tradicional, dominada por los enfoques tecnicistas y la visión autoritaria del Estado, al crear el Consejo Nacional de Planeación; como la instancia central de la participación de la sociedad en la discusión Plan Nacional de Desarrollo.

Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. (...) En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. (...) El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación. (Castro; 1994).

Como consecuencia de esto, la sociedad deja de lado su clásico papel de sujeto de la planeación para convertirse en un actor principal de la misma; por cuanto, el proceso de dar voz, apertura y transparencia que conlleva el elemento participativo, promueve el conocimiento sobre los espacios con que cuentan los ciudadanos para llevar a cabo su acción en el escenario público, hacer efectivos los intereses y los derechos de las comunidades y organizaciones y ejercer el control social sobre las autoridades públicas y sobre el resultado de sus ejecutorias.

De esta forma se propone un nuevo escenario de encuentro y de concertación entre el Estado y la sociedad, por medio del cual, se identifican problemas, se construyen planes y se diseñan acciones concretas para la solución de las necesidades existentes; a partir de una serie de instancias, instrumentos y espacios creados para que la sociedad se reúna y participe en la construcción de la política pública. Pero además, implica la negociación de los intereses locales con los presupuestos nacionales, como medio fundamental para generar un desarrollo armónico en el país.

Es por esto que la planeación participativa, adquiere un sentido político; en tanto, quienes intervienen en ella, lo hacen con un objetivo central de tomar decisiones sobre aspectos que repercuten en las condiciones de vida de la sociedad, a través de un proceso de diálogo y concertación, pero también de conflicto, que permite encontrar el punto de equilibrio entre las metas, los intereses individuales y las aspiraciones y necesidades colectivas de la población.

Igualmente, se reconoce como un fenómeno complejo, por cuanto, si bien guarda un sentido técnico y normativo; también incorpora la dimensión social, como elemento central. Así, las variables ambientales, políticas, culturales y mentales; entre otras, adquieren gran importancia en la significación del concepto mismo de la planeación y su acción instrumental.

No es de extrañar entonces, que a contracorriente de los paradigmas tradicionales, en la actualidad las ciencias sociales hayan entrado con mayor fuerza en este campo, bajo la forma de modelos analíticos, que abordan los marcos socioculturales sobre los cuales se construye, formula y ejecuta la política pública con enfoque participativo. Un ejemplo de ello, es la comprensión aspectos como las estructuras de poder, los niveles de participación, la organización y la acción social, las prácticas y los comportamientos, entre otros; provenientes de la disciplina sociológica; los cuales, amplía y fortalecen, los sentidos sociales y políticos de la planeación.

## El marco normativo

La necesidad de reglamentar el marco normativo emanado de la Constitución del 91, hizo que en los siguientes años, surgiera un cúmulo de leyes en este sentido; entre ellas, la Ley 152 de 1994, la Ley 388 de 1997 denominada, Ley de Ordenamiento Territorial, la sentencia C-524 de 2003, sobre la acción de los Consejos territoriales de Planeación, proferida por la Corte Constitucional; y más recientemente, el Decreto 28 de 2008, por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto que se realiza con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). (DNP; 2008).

La Ley 152, conocida como la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, reglamentó la planeación participativa en el ámbito nacional, regional y municipal; constituyéndola de paso, en un ejercicio obligatorio para el Estado. De esta forma, se establecen como principios generales de la planeación, entre otras cuestiones: la autonomía, la coordinación, complementariedad y armonía de las responsabilidades nacional y local dentro de la planeación; la coherencia del plan nacional y los planes territoriales con capacidad macroeconómica y financiera del país; la prioridad del gasto público en seguridad social; la continuidad del proceso de planeación; la participación ciudadana en el debate sobre los planes de desarrollo; además de la sostenibilidad del medio ambiente y el desarrollo armonioso de las regiones como elementos fundamentales del desarrollo.

Además, se concreta la acción de las instancias consultivas de la planeación en Colombia; esto es, el Consejo y el Sistema Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación; en cuyo seno se reúnen representantes de los sectores, sociales, económicos, culturales, ambientales, territoriales, educativos, étnicos y de género, entre otros; con el firme propósito de aportar nuevos elementos de análisis al plan nacional y los planes municipales, distritales y departamentales de desarrollo, luego de una discusión amplia.

Por su parte, la Ley 388 de 1997; estableció los elementos necesarios para integrar la planeación económica y social con la dimensión territorial. En este sentido, la ley determinó que se deben elaborar Planes de Ordenamiento Territorial (POT) elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios, con la participación de los Consejos Territoriales de Planeación como representantes de la sociedad civil, en su etapa de formulación y evaluación.

En lo que corresponde a la Sentencia (C-524) de 2003, promulgada por la Corte Constitucional, es importante hablar de sus consecuencias para la incidencia de los Consejos Territoriales de Planeación en la política pública; por cuanto, extiende su labor a las tareas de seguimiento de la ejecución de los planes de desarrollo y la evaluación de resultados de los mismos. Lo que implica, nuevos escenarios para la participación de la sociedad en el proceso de la planeación de una manera integral, desde que arranca el proceso hasta que termina.

Por último, el Decreto 28 de 2008; definió la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las normas emanadas de los artículos 209 y 287 de la Constitución Política.(DNP; 2008). En tal sentido, se crea el modelo de control social a los gastos ejecutados por las entidades municipales y departamentales, a cargo de los Consejos Territoriales de Planeación.

La consolidación del proceso.

A partir de 1995 el país y las entidades territoriales experimentaron el primer proceso de planeación con los nuevos criterios de la Constitución y la Ley 152; con la conformación del Consejo Nacional de Planeación, con el objetivo de discutir ampliamente el Plan de Desarrollo “El Salto Social” del gobierno Samper. Algo similar ocurrió en el plano local, con los Consejos Territoriales y el concepto de los planes presentados por los alcaldes y gobernadores del país.

Producto de esta acción se destaca la producción de tres documentos producidos por el Consejo Nacional de Planeación: *Todos y Todas Somos Nación, Comentario a la Propuesta del Plan El Salto Social 1994-1998*”; *“La Casa de la Diversidad, Concepto sobre Cambio para Construir la Paz. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002”* y *“Colombia se Pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo. Hacia un Estado Comunitario 2002-2006”*; en los que se recogen, las ideas, observaciones y propuestas que los diferentes grupos, comunidades y sectores que conforman la sociedad civil le han hecho a los planes de desarrollo de los gobiernos de turno desde 1994.

Además, se logró implementar la acción el Sistema Nacional de Planeación; cuya importancia radica en brindar un espacio a la sociedad civil para que interactúe de manera organizada con sus gobernantes y logre acuerdos, a través del planteamiento de propuestas, objetivos, metas y estrategias, de acuerdo con los intereses sociales, económicos y políticos de las comunidades, los sectores o los grupos a los cuales representan, articular los discursos y las estructuras que se producen en los niveles (local, regional y nacional); y propiciar la construcción de redes, grupos de discusión y formas de organización, que fortalecen la acción de la sociedad en la discusión de los planes municipales y departamentales de planeación y ordenamiento territorial.

Otro logro indudable de este proceso, tiene que ver con la emergencia de procesos como las trochas ciudadanas a finales de los noventa; las cuales, se convirtieron en instrumentos de propuestas de la sociedad al gobierno central y las entidades territoriales, para ser tenidas en cuenta en el diseño y la formulación de los planes de desarrollo. De esta forma, la planeación se construye desde abajo, o como algunos han llamado, “la planeación al derecho”, por cuanto, se parte de la base hacia el Estado, de la intervención de la sociedad en la construcción de la política pública, a partir de la fijación de metas y acciones concretas que expresan los intereses, anhelos y necesidades de la población. (Velázquez & González; 2004).

Como consecuencia de estas acciones, para los siguientes períodos -1998, 2002 y 2006 - Todos los departamentos contaban con consejos de planeación y en más de la mitad de los municipios estaban funcionando, deficientemente, pero funcionando. (Córdoba; 2001). Este proceso, se acompañó de nuevas formas de autonomía en los diferentes municipios, distritos, departamentos y regiones, que propició un diálogo directo entre el orden gubernamental y la comunidad. De esta forma, la descentralización, en sus niveles político, fiscal y administrativo, redefinió la direccionalidad de la planeación; por cuanto, se consolida como un mecanismo de decisión del plano local al nacional, ampliando así, los escenarios de participación de la sociedad en la planeación y el desarrollo nacional.

La situación actual

A casi dos décadas de sancionada la nueva Constitución Política de Colombia y a quince de haberse iniciado a nivel territorial, la realidad muestra que pese a los avances y logros

alcanzados, la implementación y el desarrollo de la planeación participativa, ha tenido muy pocos adelantos en el contexto nacional. Esto se da por varios motivos que tienen que ver con factores tanto sociales, como políticos y de contexto, que no han permitido un avance mayor del proceso. Por el contrario, lo que se percibe en la actualidad es un deterioro marcado de los espacios de participación de la sociedad civil en la construcción de la política pública.

Uno de los puntos más frágiles de la planeación participativa, es la imposibilidad de reunir a la ciudadanía en los espacios de discusión de los planes de desarrollo, tanto en el nivel local como en el ámbito nacional. Ni siquiera los sectores que participan en el Consejo y el Sistema Nacional de Planeación, han logrado construir discursos y prácticas de manera consensuada; demostrando así, la intolerancia, el fraccionamiento y la polarización que caracteriza a la sociedad colombiana.

Además, la falta de información sobre los mecanismos de participación, ha hecho que la planeación siga siendo vista como un fenómeno estatal, que despierta desconfianza, desconocimiento y apatía en la población por el discurso normativo que maneja y las prácticas que históricamente han caracterizado la acción pública. Al respecto, Carlos Córdoba (2001) afirma:

La legislación posterior a la Constitución ha impregnado la participación de un espíritu normalista. De manera indiscriminada las leyes y decretos tratan de reglamentar, citar, reivindicar o crear espacios y/o procesos de participación, en una carrera de esquizofrenia normativa, un gran porcentaje de leyes “aporta” a la participación. Como si no fuera suficiente, las instituciones del gobierno se han dado a la tarea de “reclutar” seguidores para su espacio de participación respectivo, vendiéndolo como el más importante y a través del cual la comunidad puede acceder al desarrollo. En este intento ciego se han elaborado miles de ejemplares de cartillas, manuales, metodologías, etc., y existe ya toda una parafernalia de cursillismo a nivel local y sectorial. Infortunadamente esto no es privilegio del Estado, también un grupo de organizaciones y de personas de la llamada sociedad civil han entendido el apoyo a la participación como ir por todo el país tarareando de memoria un discurso sobre la participación, sin generar ningún proceso sostenible en la comunidad.

La planeación vista de manera parcial, se agota en la mayoría de los casos en el concepto al plan de desarrollo, sin que esto se traduzca en la de articulación y generación de propuestas, redes y formas de organización social, de seguimiento y evaluación de la política pública y de construcción de discursos que amplíen la eficiencia de las instancias de la planeación en Colombia.

Existen además factores políticos que impiden el avance de la planeación, los cuales, tienen que ver con las orientaciones de los gobiernos y las diferentes disposiciones que se crean y que determinan los esquemas de participación de la sociedad colombiana. Un ejemplo de esto es la ambigüedad en el proceso de descentralización del país, puesto que si bien en los discursos oficiales se afirma la decisión irrenunciable de avanzar en la autonomía de las regiones y brindar un esquema de mayor participación de la sociedad civil en la planeación local; la verdad es que no existe una política pública o una orientación de amplio alcance que fortalezca estos procesos; por el contrario, lo que se percibe en los últimos años es una tendencia hacia la centralización de la planeación y el cambio en las lógicas de participación ciudadana, dirigidas hacia la seguridad como componente básico.

Por otra parte, se encuentra la acción de los grupos armados; quienes, han implementado una estrategia dual en sus regiones de influencia; por un lado el quiebre de cualquier iniciativa social que amenace su posición particular en el territorio; y por el otro, la distribución de los recursos, los propósitos de los planes de desarrollo y las políticas implementadas por las administraciones locales, ya sea por la fuerza o por medio de alianzas estratégicas con partidos y grupos políticos. Ante esta situación, y con el agravante de la poca o nula acción del Estado en el territorio nacional de manera integral, amplia y equitativa, gran parte de la población colombiana, queda a merced de estos grupos, sin posibilidad de intervenir en los asuntos locales, por miedo a las consecuencias posteriores.

### Las propuestas

La planeación participativa, es uno de los avances más importantes en la política nacional reciente, un logro de la ciudadanía y un principio filosófico que debe seguir adelante, por cuanto, en ella, se encuentra la solución a gran parte de los problemas que vive nuestro país; los cuales, requieren de la acción firme de la sociedad, tanto en la construcción de propuestas como

en el control social sobre los mandatarios y sus acciones; mucho más, si se tiene en cuenta que en la actualidad, se ciernen sombras gigantes sobre la democracia del país, en favor del liderazgo populista y autoritarista del actual gobierno; cobijado en prácticas que en gran medida se sitúan en lo inmoral e inaceptable.

Por tanto, es necesario persistir en la construcción de elementos suficientes para que sociedad cuente con elementos de juicio para enfrentar los procesos de discusión, seguimiento y evaluación de la política pública en Colombia. Para esto se requiere de sistemas modernos y confiables de información, de metodologías y de indicadores para el análisis; ya que tan sólo con estos elementos, se pueden promover los procesos de debate y pronunciamiento público sobre el nivel de la marcha de los planes y programas aprobados, y en general, de la visión del desarrollo nacional.

Esta tarea va de la mano del fortalecimiento tanto del Sistema y el Consejo Nacional como los Consejos Territoriales de Planeación. Para ello, es necesario, la participación de las instituciones educativas, puesto que en ellas se encuentran los mecanismos y el capital humano para la formación de las personas que conforman dichas instancias en temas como las posibilidades de incidir en la estrategias de desarrollo en el país, en el nivel metodológico, normativo y en la acción instrumental que cumplen los consejeros como representantes de la sociedad civil. Esto, como lo señala Fabio Velázquez y Esperanza González (2006) implica:

“Una acción política en la que están comprometidos todos los colombianos. Los gobernantes y legisladores, intentando mejorar el alcance de las instancias y mecanismos de participación, fortaleciendo esas instancias como espacios públicos de deliberación y de concertación, asignando recursos y definiendo estrategias para su recuperación y correcto funcionamiento. Por su parte, la ciudadanía debe trabajar por crear un ambiente favorable a la cooperación y a la concertación con los agentes gubernamentales y con otros sectores sociales, siempre en la mira de fortalecer la institucionalidad y convertirla en una herramienta eficaz para la solución de sus problemas”.

Finalmente, valdría la pena construir consensos y nuevas formas de acción que permitan revivir mecanismos como las trochas ciudadanas, puesto que en el pasado, demostraron ser elementos

de unión y de cohesión social, de planteamiento de propuestas de la sociedad y de construcción de escenarios de diálogo entre el pueblo y los gobernantes. Además, sería importante, articular las formas institucionales y no institucionales de la planeación, para mejorar los niveles de participación y solucionar los conflictos internos que aún persisten en el país.

## Bibliografía

- CASTRO, Miguel (1998), Constitución Política de Colombia, Bogotá, Anagrama Editores.
- CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007), Retos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, "estado comunitario. Desarrollo para todos" Una mirada desde la sociedad civil, Bogotá, Milenio Editores.
- CÓRDOBA, Carlos (2001); Planeación participativa para el desarrollo: Sistema Nacional de Planeación y Trochas Ciudadanas; Memorias VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; pg. 1-13, enlace: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0042341.pdf>.
- FORERO, Clemente (1999); El Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia 1994-2000, En: CEPAL- SERIES, Seminarios y Conferencias No. 8, pg. 1-12.
- VELÁZQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza (2003), ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia..
- WEBER, Max. (1973). Ensayos sobre metodología sociológica. Buenos Aires, Amorrortu Editores.