

Ordenamiento territorial, autonomía y desarrollo local en Colombia*

Fredy Escobar Moncada
Investigador
Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

La autonomía de las entidades territoriales en las decisiones sobre la distribución y asignación de recursos públicos, así como la participación de la población en ellas, son categorías útiles para analizar las potencialidades y los obstáculos en el desarrollo¹ de la escala local² y las estrategias de superación de la pobreza. Puede decirse, entonces, que las limitaciones a la autonomía y la participación en los escenarios de la planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial inciden en el incremento de la pobreza pero, paradójicamente, son funcionales al modelo de crecimiento económico promovido en el orden global. Es decir, al ser un obstáculo para el desarrollo local, no lo son, en la misma medida, para el desarrollo nacional o mundial.

* Este artículo hace parte del informe preliminar de la investigación "Los ejes estructurales del desarrollo y la satisfacción de necesidades humanas específicas. Una mirada desde su dimensión política", la cual se lleva a cabo en el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, con apoyo financiero de la Estampilla Universidad de Antioquia.

- 1 El desarrollo es el proceso de satisfacción de necesidades humanas. En éste, es fundamental la articulación orgánica y democrática entre lo micro y lo macro, lo local y lo global, el ciudadano y la ciudad, y la iniciativa de adentro con la promoción de afuera, en un proceso sinérgico marcado por niveles crecientes de autonomía. Véase: Manfred Max Neef. *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Suecia, Cepaur, 1985.
- 2 Llamar lo local como una escala, tiene la intención de ubicarlo en los asuntos políticos de distribución del poder entre los diferentes entes territoriales que tienen competencias en el Estado.

Este trabajo, referido al caso colombiano, analiza la estructura jurídico política que regula y organiza al Estado en el campo de la planeación del desarrollo local y hace un seguimiento a su ejecución, preguntándose por la incidencia real que tienen lo local y las personas que lo habitan en la asignación de recursos y en la definición del orden de sus prioridades. Se presta especial interés a los procedimientos para tomar decisiones en la asignación de recursos³ y a los actores que participan en ellos.

En el numeral uno se presenta la planeación del desarrollo como un escenario político. En el numeral dos, se hace un recorrido por los enfoques del ordenamiento territorial y se pregunta por su influencia en el carácter de la relación de lo local con los diferentes niveles de la organización del Estado. En el tres, se estudia la distribución del poder entre las entidades territoriales, a partir del análisis de los procesos de autonomía local municipal. En el cuatro, se analizan las formas de relación del ente territorial local con la población que lo habita. Y, finalmente, se realizan algunas conclusiones.

1. La planeación del desarrollo como escenario político

La caracterización de la planeación como un escenario político, se hace en relación con su potencial para concretar supuestos consensos constitucionales, pero también para negarlos. En este trabajo la mirada desde la dimensión política hace énfasis en la regulación estatal, pero esto no significa que lo político se agote allí. La estructura jurídico-política⁴ sirve para efectos del análisis de las características del poder en un sistema político concreto, pero debe ser relacionada con espacios y sistemas más generales –también más

3 Nuestra reflexión se ubica especialmente en la escala local municipal y en otras más cercanas al ciudadano como lo local zonal, lo comunal y lo barrial, para analizar la crisis de los entes territoriales –municipios y departamentos–. Otros trabajos hacen énfasis en los asuntos fiscales. Aquí se llama la atención sobre la poca capacidad de los gobiernos para distribuir los recursos autónomamente y sobre la incidencia de la guerra, la competitividad, los partidos y lo étnico en la distribución de recursos y en la definición de las fronteras de las diferentes escalas o entes territoriales.

4 “Para apreciar cómo se ordena, se concentra o se dispersa el poder en un sistema político concreto no es suficiente el estudio de sus leyes. Aún cuando éstas son, por decirlo así, el retrato de los circuitos de poder, éste desborda en su funcionamiento la estructura legal, no porque la transgreda, sino porque funciona de forma más general y dispersa de lo que puede recogerse en cualquier texto legal. Así, por ejemplo, el poder que los partidos tienen en nuestras democracias contemporáneas es mucho mayor y más importante del que podría deducirse de su regulación legal en cada caso”. Rafael del Aguila. *Manual de ciencia política*. Madrid, Trotta, 1997. pp. 23-24.

concretos— así como con otras legislaciones con las cuales se ve obligada a competir, incluso a costa de su legitimidad, como las que generan e imponen los centros de poder mundial⁵.

Hasta aquí hemos planteado como objeto de trabajo la planeación regulada de los asuntos públicos y colectivos. Caracterizar la planeación de esta manera implica los siguientes aspectos: en primer lugar, la planeación se ubica en el marco institucional del Estado. El Estado se organiza de acuerdo a un modelo de desarrollo y requiere entonces de capacidad política para que las decisiones sobre las políticas públicas no contradigan y obstaculicen tal modelo. El poder político no es, entonces, un fin en sí mismo, sino que se utiliza como medio de reproducción o transformación de un modelo de desarrollo⁶ en el cual se define un sistema de necesidades que reconoce o desconoce especificidades sociales (territoriales, de género, generación, etnia) y que garantiza o niega no sólo derechos políticos sino, también, oportunidades de satisfacción de particularidades⁷.

Hay que considerar, también, que la reglamentación legislativa administrativa nombra actores internos (ejecutivo, legislativo, técnicos, ciudadanos) y define relaciones externas con otros actores de igual o mayor incidencia (por ejemplo los partidos políticos y las transnacionales). Este aspecto es especialmente válido en el marco legal colombiano, que resulta poco útil (como veremos más adelante) en la gestión del desarrollo local y concretamente en la superación de la pobreza⁸, pero que, de paso, le es funcional a otros marcos legales o actores de cobertura más amplia (los partidos, las organizaciones transnacionales o los actores armados) para incidir en los presupuestos públicos. Parece pues que una condición para la reproducción de los intereses de aquellos sectores supone la inviabilidad del desarrollo local.

5 Véase el concepto de los soberanos privados transnacionales en Juan Ramón Capella. *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y del Estado*. Madrid, Trotta, 1997. p. 258

6 Helio Gallardo. *Elementos de política en América Latina*. San José de Costa Rica, Departamento Ecuménico de Investigaciones, 1989. p. 56.

7 “La estructura de poder de toda sociedad presente —respecto a la producción y a la coexistencia social— contiene de forma inherente la preferencia de sistemas concretos de necesidades”. Agnes Heller. *Una revisión a la teoría de las necesidades*. Barcelona, Paidós - Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1996. p. 73.

8 Resulta conveniente aclarar que las limitaciones se concentran en relación con los ciudadanos empobrecidos o en camino hacia tal condición. Otros sectores resultan beneficiados y se encuentran representados, precisamente, en los partidos políticos y en las organizaciones transnacionales.

En segundo lugar, la planeación es un lugar privilegiado para la toma de decisiones sobre fines y medios institucionales, así como para la distribución de recursos. Allí aparecen explícitamente los objetivos, las metas y escenarios donde confluyen el Estado y las fuerzas sociales para su enfrentamiento/encuentro por la definición de contenidos en los diferentes planes de desarrollo o proyectos políticos.

En tercer lugar, la planeación es un procedimiento para la toma de decisiones. Este procedimiento incluye una dimensión metodológica y operativa (tecnología estatal) para la asignación de recursos. Y este es un aspecto determinante en el momento de caracterizar el ejercicio de la autoridad del Estado y el papel de la ciudadanía, de los actores armados, de los partidos políticos o de las organizaciones transnacionales en la toma de decisiones.

En cuarto lugar, el procedimiento para tomar decisiones sobre el desarrollo está influenciado por los factores que determinan el ordenamiento territorial (la guerra, la competitividad, los partidos y lo étnico), debido a que descentralizar o delegar autonomía, autoridad y funciones, requiere definir, antes, después o simultáneamente, a quién o a cuál ente, nivel administrativo o escala de organización se le delega. Por esta razón, resulta conveniente examinar los enfoques de ordenamiento territorial y las relaciones de subordinación o dominación que definen, así como la incidencia que tienen sobre la autonomía local y la participación de la población en la planeación del desarrollo.

2. Ordenamiento territorial: distribución del espacio y del poder

Dos enfoques guían el ordenamiento territorial: el de la distribución del espacio y el de la distribución del poder. Cualquiera sea el enfoque que guía el ordenamiento territorial, tiene implicaciones para el desarrollo local. No sólo define las escalas y/o niveles que son *objeto* de planes, programas y proyectos de desarrollo, sino que además, define la relación con el adentro y el afuera, hacia arriba y hacia abajo en la jerarquía estatal. Este apartado del trabajo se guía básicamente con dos preguntas: 1) ¿cuales son los factores que definen la escala territorial, sus fronteras hacia dentro de la Nación? y 2) ¿qué incidencia tienen estos factores en la relación entre los entes o escalas territoriales, en los niveles de autonomía frente a la administración central y en la relación con la población?

En la carta política colombiana de 1991 han quedado plasmados los dos enfoques del ordenamiento territorial señalados atrás. Por un lado, se encuentra

el enfoque de la *distribución del espacio* como forma de ordenamiento territorial. El artículo 311 de la constitución política (CP) define al municipio como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, y le asigna, entre otras funciones, la de ordenar el desarrollo de su territorio. Posteriormente, la ley 388 de 1997, conocida como ley de ordenamiento territorial, plantea que el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. Los planes diseñados con esta regulación tienen un énfasis en el ordenamiento físico y los usos del suelo⁹.

Por otro lado, se encuentra el enfoque de la *distribución del poder*¹⁰. El artículo 285 de la CP dice: las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Tienen los derechos de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como participar de las rentas nacionales¹¹.

De la organización, el ordenamiento y la distribución del poder en las escalas territoriales hacia adentro de la Nación¹², se ocupa el título XI de la Constitución. En su articulado dice que “fuera de la división general del territorio, habrá las que determina la ley para el cumplimiento de las funciones

-
- 9 De hecho algunos planes locales consideran el “territorio como el soporte fundamental de carácter físico para el desarrollo económico y social y es el escenario de la vida de la población”. Alcaldía de Medellín. *Plan de ordenamiento territorial Municipio de Medellín*. Documento resumen. Septiembre de 1999. p.1
 - 10 “Está claro que dividir el Estado no es un ejercicio técnico neutral sino un principio político esencial para todos los Estados territoriales”. Peter J. Taylor. *Geografía Política. Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid, Trama Editorial, 1994. p. 157.
 - 11 En el desarrollo legislativo se encuentran la ley 60 de 1993, por medio de la cual se dictan las normas orgánicas sobre distribución de competencias; la ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan las normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios; la ley 152 de 1994, ley orgánica del plan de desarrollo; la ley 128 de 1994, ley orgánica de las áreas metropolitanas. Y, desde luego, las disposiciones vigentes de la amplia legislación sobre descentralización y fiscos municipales, expedida en la segunda mitad de la década de 1980.
 - 12 Otra cosa es definir el territorio en relación con el afuera, como es el caso de los artículos 101 y 102 de la CP que definen los límites establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación; aquí el territorio lo define la soberanía reconocida por otros Estados.

y servicios a cargo del Estado, la cual podrá darles carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan, en los términos de la Constitución y la ley". Se requiere, pues, distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sobre la base de principios de ejercicio como la coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Más allá de la legislación, el problema de reconocer regiones o provincias y delimitar fronteras, pasa por el estudio de los factores que históricamente se han tenido y se tienen en cuenta para su concepción. Se trata de indagar por los factores que han incidido en la delimitación de escalas hacia adentro de la nación, y analizar la forma cómo esos factores condicionan las relaciones entre los entes territoriales y los conflictos que en cada ente se presentan¹³. Al respecto, María Teresa Uribe ha planteado que:

El territorio jurídico-formal del Estado-Nación fue, ante todo, un espacio vasto, extenso, continuo, de horizontes abiertos y superior en tamaño a las posibilidades reales de control político social y del ejercicio del poder; a este espacio lo definieron unas fronteras más o menos arbitrarias que no se correspondían en ningún aspecto, con los elementos integradores de la vida social, física, cultural y mucho menos económica (...). Las fronteras, antes que definir un interior y un exterior, o sea lo propio y lo ajeno, dividió territorios donde sus pobladores tenían algunos elementos de identidad o juntó en una sola entidad administrativa colectividades sociales profundamente diferenciadas; en otros casos, los límites se establecieron como líneas imaginarias sobre territorios vacíos y continuos, haciendo coincidir jurisdicción con frontera, aunque la primera sólo fuese un referente institucional y la segunda una noción vacía de todo contenido.¹⁴

En la actualidad, en el ámbito mundial y especialmente en Colombia, cuatro factores inciden en la organización del territorio y están presentes en los enfoques espacial y político de su ordenamiento: la competitividad (económico), el monopolio de la fuerza y la configuración de los partidos (políticos) y lo étnico (cultural).

-
- 13 Los movimientos reivindicativos de autonomía de lo local frente al poder central han hecho parte de la historia de Colombia. En la actualidad, y al calor del debate de la ley orgánica de ordenamiento territorial, aparecen nuevamente expresiones que reivindican la creación de entes territoriales, cuyas fronteras son delimitadas desde la región misma que se pretende crear.
- 14 María Teresa Uribe de Hincapié. "Legitimidad y violencia: una dimensión de la crisis política colombiana". En: *Rasgando velos. Ensayos sobre la violencia en Medellín*. Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 1993. pp. 19-39. Ver también de la misma autora: *Urabá ¿región o territorio? Un análisis en el contexto de la política, la historia y la etnicidad*. Medellín, Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia, 1992.

La competitividad del territorio está determinada por su capacidad para insertarse en la economía mundial. Más allá de la discusión sobre la puesta en cuestión del Estado-Nación por parte de la globalización¹⁵, es bueno anotar que, en medio del énfasis contemporáneo en la dimensión global, lo local en Colombia tiene muy pocas posibilidades de despliegue en esquemas de planeación donde queda bastante subordinado. El potencial económico de un territorio, medido con indicadores tales como su ubicación geopolítica, la riqueza en recursos naturales, la desregulación laboral, una infraestructura favorable al flujo de capital y a la comercialización de bienes y servicios, resulta importante en su valoración como espacio *sujeto* u *objeto* en la inserción internacional y, con ello, reconocido como un lugar estratégico en los ejercicios de distribución del espacio y del poder.

El criterio de competitividad y sus prioridades da cuenta no sólo del modelo de desarrollo, sino que, además, explica la aparición de conflictos por la tenencia y los usos de la tierra. En Colombia, la disputa por la posesión de los territorios ricos en agua, minerales y coca, por ejemplo, podrá ser un elemento dinamizador de la creación de nuevos mapas, reconocidos o no oficialmente.

Otro factor central en la definición y reconocimiento de entes territoriales es el monopolio de la fuerza. Su relación con el enfoque espacial y con los criterios de competitividad, se presenta cuando la guerra comienza a verse como una lucha por territorios, por su control y explotación, y como un instrumento que redefine las fronteras hacia adentro de la Nación. "En último término, el estado de guerra que vive el país diluye el orden de lo nacional y lo regional pero, al mismo tiempo, funciona como el instrumento utilizado por múltiples actores para fijar nuevos territorios y fronteras, nuevas formas de autoridad y nuevas soberanías"¹⁶.

15 "La Globalización integra y homogeneiza, imaginaria o realmente los territorios desde el punto de vista del capital; debilita los Estados-Nación y desdibuja sus fronteras". Emilio Pradilla Cobos. "La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y Territorio 1993-1997". En: Asociación de Investigadores Urbano Regionales. *Estado de la teoría regional y urbana: regiones o territorios, totalidad o fragmentos*. Tomo I. Santafé de Bogotá, Aciur, 1998. p. 19. Para ampliar el tema sobre este factor de la competitividad en el marco de la globalización, se pueden consultar los siguientes trabajos del Instituto Latinoamericano de Planificación ILPES: Sergio Boisier. "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas". Chile, 1995; Francisco Alburquerque. "Espacio, territorio y desarrollo económico local". Chile, 1995.

16 Manuel Alberto Alonso Espinal y Juan Carlos Vélez Rendón. "Guerra, soberanía y órdenes alternos". *Estudios Políticos*. No. 13. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, julio-diciembre de 1998. p. 41. Para ampliar el tema véase: José Jairo González. "Región, conflicto y negociación en Colombia". En: *Soberanía popular y democracia en Colombia*. Santafé de Bogotá, Foro Nacional por Colombia -Viva la Ciudadanía, 1992.

El otro factor político fundamental que incide en la distribución del espacio y del poder es la configuración y la estructura de los partidos políticos¹⁷. La distribución espacial de una base de electores a través de circunscripciones electorales, las redes de clientela que se tejen para responder a los electores y a los intereses económicos privados y los mapas en que se ven involucrados los proyectos y macroproyectos de estos intereses, son elementos que pueden perfilar territorios para ser reconocidos como instancias administrativas o escalas de planeación. Desde esta perspectiva, la hegemonía de los partidos tradicionales sobre el poder político, podría verse amenazada por una variación en la estructuración de las escalas territoriales¹⁸. En Colombia, los principales obstáculos a la promulgación de la ley orgánica de ordenamiento territorial, y el fracaso de los anteriores proyectos, están ligados al papel desempeñado por las fuerzas políticas tradicionales.

El cuarto factor, lo étnico –o grupos con cierto grado de “identidad cultural”¹⁹–, perfila fronteras de acuerdo con una tradición histórica en la ocupación del suelo, según la especificidad de grupos étnicos cuyos rasgos culturales comunes les diferencian de otros. Este factor es importante en un país donde una de sus características es precisamente la diversidad. Son ejemplos de estas variables portadoras de especificidad: las actividades productivas, sus formas de autoridad en comunidad y familia, los territorios sagrados, la cosmovisión, el lenguaje, las expresiones artísticas, su cotidianidad, entre otras.

En Colombia no se ha logrado avanzar lo suficiente en el reconocimiento de territorios definidos con el factor étnico. Por el contrario, las comunidades históricas continúan subordinadas a entes creados con influencia de los anteriores factores (competitividad, guerra y partidos), situación que se puede ejemplificar con dos casos. El primero, lo plantean los Guambianos de la siguiente manera:

17 En esta línea resulta útil el trabajo de Guido Barona Becerra. “Los modelos de desarrollo económico en la formación de los partidos políticos en Colombia”. *Problemas Políticos Latinoamericanos*. No. 2. Popayán, Universidad del Cauca, octubre de 1995.

18 En esta dirección, la figura de Área Metropolitana comienza a perfilarse, no sólo como “gran región metropolitana” en una perspectiva competitiva, sino que se perfila como lugar estratégico de los partidos en la dimensión de su organización jerárquica, ante la pérdida de protagonismo del departamento en su participación en el presupuesto nacional.

19 En esta línea son importantes los aportes de Orlando Fals Borda: *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Santafé de Bogotá, 1996. “La política territorial según la constitución de 1991”. En: *Soberanía popular y democracia en Colombia*. Op. cit.

Un día, cuando en el trabajo que veníamos haciendo quisimos dibujar nuestro territorio y tomar como una primera base los mapas que se conseguían, nos encontramos un problema: lo que aparecía en los mapas de las entidades del gobierno (INCORA, DANE, IGAC, etc.) era, o bien el Resguardo Guambiano, o bien el municipio de Silvia, con unos límites muy poco claros y que a veces dejaban por fuera todo lo que nos había sido arrebatado por los terratenientes; también tenían muchos nombres que no entendíamos o que no estaban en donde quedaban los sitios; otros aparecían mal escritos y no sabíamos que querían decir²⁰.

El segundo caso se puede observar en la ley 70 de 1993²¹, la cual debe ser considerada como de gran impacto en el desarrollo legislativo por parte de la lucha política de los “nuevos” actores del desarrollo. Esta ley tiene por objeto “reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico”. Uno de sus principios es “el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana”. El artículo 47 dice: “El Estado adoptará medidas para garantizarle a las comunidades negras de que se trata esta ley el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo los elementos de su cultura autóctona”.

En este caso el problema no es de reconocimiento legal, pues como se ve, ya lo tiene. La preocupación aquí es por su viabilidad, ya que la ejecución queda subordinada a una lógica que al no reconocer las especificidades culturales de estos territorios étnicos, y solo ver la riqueza potencialmente económica que se puede extraer de allí, genera relaciones de exclusión espacial y subordinación cultural y política. Esto sitúa tales territorios por fuera de las prioridades en la asignación de recursos en los planes de desarrollo de la Nación y de los demás entes que la integran.

En Colombia, cabe decirlo, la competitividad económica, la guerra y los partidos políticos han determinado el ordenamiento, han definido las escalas de planeación y, en particular, han subordinado lo local, en razón de los intereses de los actores económicos, políticos y armados.

20 Abelino Dagua Hurtado, Misael Aranda, Luis Guillermo Vasco. *Guambianos. Hijos del arcoiris y del agua*. Santafé de Bogotá, Cerec, Editorial Los Cuatro Elementos, Fundación Alejandro Angel Escobar, Fondo Promoción de la Cultura Banco Popular, 1998. p. 271.

21 Así registró la prensa la promulgación de esta ley. “*Los negros ya no son invisibles*”. El Espectador. Septiembre 12 de 1993. Santafé de Bogotá. p. 1C.

3. Flujo del poder descendente y negación de la autonomía

En materia de decisiones, el flujo del poder²² en Colombia es rígidamente descendente, centralista, excluyente, con profundas limitaciones de la democracia participativa y, en consecuencia, generador de conflictos entre las escalas territoriales y entre los sujetos que habitan, construyen, democratizan o dominan el territorio. En el país perdura una extrema subordinación política de escalas de inferior cobertura espacial, según sea la división territorial, o según se ubique el espacio local en la jerarquización espacial centro-periferia²³. Los planes de desarrollo local, por ejemplo, dependen de los de una escala mayor. Lo que aquí se pone en cuestión no es la comprensible jerarquización normativa constitucional, típica del modelo de Estado unitario, sino los procesos y flujos de las decisiones en materia de desarrollo, que no corresponden a un avance significativo hacia la delegación de autonomía.

Para ilustrarlo, se hará énfasis en las relaciones entre el área metropolitana y los municipios que la conforman. La ley 128 de 1994, por la cual se reglamenta la escala metropolitana, plantea en el artículo 14: el plan integral de desarrollo metropolitano, en cuanto se refiere a hechos metropolitanos, prevalecerá sobre los planes que adopten los municipios que integren esa área; y en el artículo 26: los acuerdos y decretos metropolitanos serán únicamente en los asuntos atribuidos al área por la Constitución y la ley de superior jerarquía respecto a los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción.

De aquí se desprenden tres situaciones problemáticas. En primer lugar, no hay asuntos atribuidos solamente a una escala, y esto genera frecuentes choques en la intervención de las entidades oficiales sobre un mismo radio de acción, lo que hace común la duplicidad de funciones. En segundo lugar, el

22 Norberto Bobbio dice: "El flujo del poder sólo puede tener dos direcciones: o es descendente o es ascendente (...) típico del primero el poder burocrático; del segundo el poder político (...) ejercido en todos los niveles, local, regional, estatal, en nombre y por cuenta del ciudadano, o mejor, el individuo en cuanto ciudadano". Norberto Bobbio. "Democracia representativa y democracia directa". En: *El futuro de la democracia*. Barcelona, Plaza y Janes, 1985 p. 76. Aunque aquí se entiende que el poder burocrático también es político.

23 "La idea de centralidad se plantea en relación con espacios que, de acuerdo a su mayor o menor distancia geográfica, social o simbólica, se llamarán periféricos. Nos referimos entonces a una jerarquía de la estructura social y urbana en donde es posible captar una gran diversidad de relaciones de dominio, subordinación, intercambio, dependencia y representaciones, en constante movilidad y desplazamiento". Gloria Naranjo G. y Marta Inés Villa M. *Entre luces y sombras. Medellín: Espacio y políticas urbanas*. Medellín, Corporación Región, 1997. p. 28.

hecho de que prevalezca lo metropolitano sobre lo municipal, muestra la subordinación de lo local-municipal no sólo frente a lo nacional, sino también frente a una escala de planeación mucho más inmediata: la metropolitana; de esta manera, queda bastante cuestionada la autonomía de los municipios. En tercer lugar, los municipios no son subordinados en la misma intensidad. Esto va a depender en gran medida de su ubicación físico-espacial. En el actual esquema, las oportunidades para el desarrollo dependen de la ubicación del municipio en el centro o en la periferia y, en especial, de su ubicación estratégica en la perspectiva de la economía mundial.

Adicionalmente, se cuestiona la autonomía de los ciudadanos con respecto a la misma localidad. Para ilustrar este problema basta recordar que el programa de gobierno por el cual fue elegida la autoridad municipal, y que se debe convertir en plan de desarrollo (o de lo contrario el alcalde es susceptible de una revocatoria del mandato, estipulada en ley 131 de 1994), queda subordinado a un centro de decisión que no es de elección popular y cuyo carácter es de tendencia tecnocrática y clientelista: el área metropolitana.

En el caso del Area Metropolitana del Valle de Áburra, ya han sido evidenciadas las tensiones entre los municipios integrantes. Una de éstas se debe a la forma como los demás municipios se han quedado relegados ante la dimensión nacional e internacional de Medellín. De ahí que las decisiones de la junta directiva del Area Metropolitana sean influenciadas por las autoridades gubernamentales de Medellín; además, la gerencia del Area Metropolitana así como otros cargos burocráticos, son generalmente definidos con criterios partidistas²⁴. Es difícil, entonces, encontrar oposición desde los municipios de la periferia a los proyectos diseñados por la administración de la ciudad centro²⁵.

24 "Por su parte los análisis que utilizan el modelo de gobierno de los partidos se centra en dos cuestiones relativamente precisas: La rendición de políticas de cuentas de los encargados de la adopción de decisiones y las repercusiones de la formulación de políticas de los partidos en la gobernabilidad del sistema político". Gianfranco Pasquino. "Gobernabilidad y calidad de la democracia". En: Salvador Giner y Sebastián Sarasa. *Buen gobierno y política social*. Barcelona, Ariel, 1997. p. 42

25 En el caso particular del Concejo del municipio de Medellín se ha advertido de esta manera la relación con el área metropolitana: "Hay un detalle que me llamó la atención en las objeciones y es que el área metropolitana, de acuerdo con la Ley 388, se convierte en autoridad de planeación porque el área metropolitana tiene que fijar los grandes objetivos y temas sobre la ordenación territorial de todos los municipios del área y es de obligatorio cumplimiento, la Ley lo dice. Entonces, al ser de obligatorio cumplimiento se convierten para los municipios en una autoridad de planeación porque hay que tener en cuenta el plan que ellos realizan". "Y la forma como el área metropolitana, en determinado momento se volvió

La ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, también se refiere directamente a la relación entre los diferentes niveles y consagra como uno de sus objetivos “promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas de planificación”. Tal concurrencia y armonía se ve obstaculizada por un esquema en el cual hasta el más mínimo detalle debe ser definido desde arriba, desde la Nación, desde el Ejecutivo y en los complejos tecnocráticos institucionales.

En esta ley se ve más claramente la subordinación de lo local municipal frente a entidades que, sin ser corporaciones de elección popular, poseen mayor capacidad de decisión frente a la instancia municipal, que debe concretar la descentralización. Dice la ley en su artículo 10: los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes que se constituyen en normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia de acuerdo con la Constitución y las leyes: las disposiciones producidas por la corporación autónoma regional o la autoridad ambiental y las áreas metropolitanas; el párrafo del artículo 7 dice: la autonomía municipal estará determinada por el carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias o de mayor jerarquía en materia de interés supra municipal.

Otro ejemplo del esquema descendente y de la subordinación de lo local-municipal, es la ley 99 de 1994, que crea el Ministerio del Medio Ambiente. Esta ley evidencia la asimetría cuando dice que, para todos los efectos, los procedimientos en la jerarquía del sistema nacional ambiental seguirán el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, corporaciones autónomas regionales, departamentos, distritos o municipios. Este es un ejemplo claro y pocas veces encontrado explícitamente en la relación entre la Nación y las entidades territoriales.²⁶

una oficina de Planeación para planeación metropolitana (municipal). Entonces, muchas decisiones porque hay una lista, diría que innumerable, de casos que se han presentado en este sentido, donde decisiones que toma la oficina de planeación metropolitana(municipal) están siendo objetadas por el Area Metropolitana”. Concejo de Medellín. Acta No. 3 del 5 de enero de 1998. p. 15 y 26.

26 A este respecto, la conclusión a la que se llega en el Concejo de Medellín, “es que realmente se está muy lejos todavía de hacer acordes las políticas municipales con las nacionales ambientales”. Antonio Javier Jaramillo. Concejo de Medellín. Acta No.53 del 7 de mayo de 1998. p.36.

4. Participación “localista” y “paralelismo” en la participación

En Colombia, el seguimiento a la experiencia participativa en esta década deja una conclusión básica: las limitaciones para que la participación se convierta en decisión –o al menos la afecte– y para que se traduzca en desarrollo, y éste, a la vez, sea producto del consenso, no son, en la misma medida, limitaciones al modelo de desarrollo y crecimiento económico. Por el contrario, aparecen como estructurales del mismo. La participación de la población empobrecida en la gestión del desarrollo, como estrategia fundamental en la superación de la pobreza, es localista, en la medida en que se enfatiza en lo inmediato instrumental; y lejos de afectar el modelo de desarrollo concebido desde arriba, reproduce esquemas de dependencia y, con ésto, perpetúa la situación de pobreza material.

Y esto, por lo menos, no era lo que prometía el andamiaje normativo de la “participación” en la estructura jurídico-política colombiana desde 1991. No hay garantía para que, en realidad, se pueda involucrar a la población en la asignación de recursos y en la determinación del orden de prioridades sociales de sus respectivas escalas territoriales. La alusión a la democracia participativa en la carta política, posibilitó un uso generalizado del concepto de participación, que se encuentra en casi todos los ámbitos de la administración del Estado. Pero la legislación fue y es mucho más que conceptos. Los procesos y los instrumentos para la participación se encuentran inmersos en un entramado de dificultades que, en últimas, anulan aquel principio democrático²⁷.

En materia de participación ciudadana, con una estrecha relación en la planeación del desarrollo, se encuentra la ley 131 de 1994, que reglamenta el voto programático. La revocatoria del mandato por incumplimiento del programa de gobierno es un mecanismo de participación popular en los términos de esta ley. Pero, como ya se señaló atrás, el incumplimiento de este programa puede ser provocado por la subordinación del plan municipal frente al plan de un nivel

27 La participación de la ciudadanía, como potenciadora del desarrollo local, es el principio que se quiere fortalecer con el ordenamiento territorial en los diferentes niveles de planeación. Se trata de la relación entre la autoridad territorial con sus ciudadanos y ciudadanas. Es el principio de la participación el que favorece la creación, por ejemplo, de las juntas administradoras locales, las veedurías y los consejos territoriales de planeación que, junto al sistema nacional de planeación, conforman el escenario para concretar las aspiraciones de la democracia participativa.

superior como el área metropolitana, el departamento o la misma Nación. Esta situación, no contemplada por la norma, es punto de tensión debido a las prioridades externas que pueden condicionar a los alcaldes y los recursos para la ejecución de su programa de gobierno. Por esa vía, quedan sin respuesta los compromisos adquiridos con sus electores.

Otro asunto problemático se puede ilustrar con el Acuerdo 43 de 1996 del Concejo Municipal de Medellín, por medio del cual se crea el sistema municipal de planeación. Según este acuerdo, si durante la vigencia del plan se establecen nuevos planes en entidades de nivel superior, el alcalde podrá presentar al concejo ajustes a su plan de desarrollo para conservar la consistencia con aquéllos. En esta lógica, surgen problemas y contradicciones referidos a la democracia participativa (respecto al marco legal que la consagra) y a la relación entre las escalas de la planeación y gestión del desarrollo. No queda expresada, por ejemplo, la consulta ciudadana cuando se trata de cambiar el rumbo de los planes. ¿Qué se debe hacer o qué puede pasar en los términos de esta legislación si los planes de nivel superior van en contra de lo planteado en el programa de gobierno? ¿Se puede, en este caso, hacer uso del mecanismo de revocatoria del mandato?

Este acuerdo es la expresión local de la ley orgánica de planeación (ley 152 de 1994), que dispone como escenario de participación la instancia de planeación conformada por el concejo del municipio y el consejo municipal de planeación, que representa a los diferentes sectores de la sociedad (gremios sectoriales y movimientos sociales), y que es nombrada de ternas que éstos presenten. Esta instancia tiene la función de **discutir, debatir, recomendar**, pero es a las autoridades –el alcalde y las dependencias de planeación y hacienda– a las que les corresponde **decidir**. Así pues, la ley hace explícita la participación sólo en el diagnóstico, en la programación, en la formulación de alternativas y en la evaluación en términos generales. Pero la asignación de recursos y la definición de prioridades, momentos éstos más cercanos a lo que podríamos llamar la *decisión*, aún están muy distantes de la población y son función exclusiva del ejecutivo y de los organismos técnicos asesores.

Complementariamente se debe anotar que si el concejo municipal no aprueba el plan municipal de inversiones públicas en el término señalado por la Constitución, el alcalde podrá poner en vigencia su proyecto mediante decreto con fuerza de acuerdo. Así, el ejecutivo y los entes de planeación, dotados de una

mayor capacidad de decisión, aparecen por encima de los demás poderes e instituciones, tanto estatales como de la sociedad organizada.²⁸

La calidad de la participación en la planeación del desarrollo se encuentra cuestionada también por la posibilidad que tiene el ejecutivo de designar los integrantes de las juntas directivas de entidades territoriales y empresas del Estado, los del Consejo Territorial de Planeación, alcaldías menores y otros espacios de participación en la asignación de recursos, sin considerar, en muchos casos, los candidatos propuestos por sus pares, es decir, los gremios, sectores o movimientos sociales. La ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, y la ley 01 de 1992, por la cual se crean las juntas administradoras locales en el distrito capital, son otro ejemplo de esta situación. La primera cuando establece que “los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales serán escogidos por el Presidente, Gobernador o Alcalde según se trate de empresas nacionales, departamentales o municipales”; y la segunda cuando señala que “las juntas administradoras locales pasan una terna para que el Alcalde distrital elija al Alcalde Local”. Igual situación se presenta con la representación en los consejos territoriales de planeación. Esta forma de designación ha degenerado en tráfico de influencias y elección de los representantes de acuerdo a intereses partidistas o económicos. Es una elección, en últimas, donde pesa la influencia de los partidos políticos.

La ley 388 de 1994, de ordenamiento territorial –que privilegia el enfoque espacial–, es ilustrativa respecto a una intención que en la misma ley, y mucho más en la práctica, es negada: la participación democrática. “En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal. La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la

28 Anticipando una objeción posible que se formule en preguntas como ¿Para qué entonces elegimos gobernantes? ¿Acaso no es para que estos ejerzan el poder en representación de la población? Es necesario señalar, por un lado, que los gobernantes no están representando estos intereses. Representan unos intereses, no los de toda la población, pese a que deberían representar los consignados en el consenso de 1991. Y por otro lado, y en relación con el voto programático, se demuestra que aún no hay una apropiación de esta ley, ya que se continúan eligiendo candidatos y no programas de gobierno. A esta desarticulación de la legislación, haré un comentario al final.

acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento territorial y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas". Sin embargo, el proyecto del plan de ordenamiento territorial será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital y toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.

Una expresión local de esta legislación, la encontramos en el acuerdo 25 de 1991 del Concejo de Medellín, por medio del cual se reglamentan las Juntas Administradoras Locales (JAL). El artículo 44 dice: "Facúltase al Alcalde municipal para que reglamente y haga aplicables las disposiciones del presente acuerdo, especialmente en las que se relacionan con (...) la participación de la JAL en el proceso, elaboración y formulación del plan de desarrollo y proyecto presupuestal municipal, *en su etapa preparatoria*". (El subrayado es agregado).

En este acuerdo podemos observar dos problemas: a) esta legislación le crea a la población varios escenarios para la actuación de sus organizaciones, particularmente a las juntas administradoras locales, que tienen, básicamente, funciones de planeación, propiciando paralelismo en la participación. Un escenario es el procedimiento electoral, que no pasa por reglamentación alguna – salvo el voto– y que la mayoría de las veces obtiene más éxito en la gestión a través del clientelismo y el tráfico de influencias. El otro escenario es el regulado por la legislación objeto de este trabajo, aunque con menor grado de factibilidad de éxito. Este escenario se estructura en torno a los técnicos y no pasa por otros escenarios de participación democrática.

b) La dificultad que tienen los líderes de una actividad política tradicional para relacionarse con expresiones organizativas diferentes a los partidos políticos, tales como los movimientos sociales. La visión sectorial del desarrollo que subyace a esta legislación no contempla las necesidades específicas y de perspectiva diferente presentes en la sociedad como, por ejemplo, de género, generación y etnia. En ese sentido, a los portadores de éstas no se les reconoce y, en consecuencia, tampoco se les destinan canales adecuados para la participación. Este segundo problema es reforzado, en el caso de Medellín, por el acuerdo municipal 41 de 1992, que exige al informe de planeación un anexo sobre la participación ciudadana, en el que se debe hacer *énfasis* en la participación de las juntas administradoras locales, sus propuestas y prioridades.

El informe de planeación no contempla el involucramiento de expresiones de perspectiva diferente, con el agravante de que el ente de planeación no comprueba si hubo o no participación de la sociedad en la consulta sobre sus

necesidades. Tal evaluación tampoco la realizan las veedurías ciudadanas ni los entes de fiscalización interna del Estado, que sólo examinan las decisiones y los resultados de su ejecución. Lo importante aquí es la decisión y no el procedimiento, asunto que se ha resaltado en este artículo.

En resumen: el corto plazo de los planes de desarrollo, la falta de continuidad en los procesos de planeación, la ausencia de rigor en la concepción de los procedimientos regulados y su consecuente ineficacia desde la perspectiva de los empobrecidos, la ausencia de información del poblador, el paralelismo en la participación, los enfoques reduccionistas de las necesidades y la dependencia de la escala local frente a las demás, limitan las posibilidades de participación para convertirse en un instrumento potencial para el desarrollo.

Concluyendo

El esquema descendente del poder, ejercido por los entes de planeación tradicional, y el tratamiento de *objeto* a la población y a su territorio, han conllevado al desconocimiento de la especificidad de sus necesidades humanas y de la construcción que hacen los habitantes de su territorio. Esta situación propicia, además, el desconocimiento de los sujetos –población y territorio– para la creación de mecanismos efectivos de participación política y de *autonomía*²⁹ que les permita canalizar sus expectativas de desarrollo específico. Adicionalmente se desencadenan otros problemas, como por ejemplo, la deslegitimación institucional y la permanente utilización de la protesta como mecanismo para reclamar los derechos ciudadanos. Así, la planeación, lejos de aportar a la solución de nudos problemáticos, los reproduce.

El poder descendente trae consigo la reproducción de las asimetrías históricamente creadas y actualmente enquistadas. Asimetrías que son reproducidas en los espacios locales de participación, en los liderazgos, y que se evidencian en la fragmentación y en las relaciones de dependencia entre los niveles y los actores. Desde el punto de vista político han generado apatía en la población, lo cual se traduce en su pasividad, desesperanza o irritación.

Por otro lado, la concentración del poder sobre las instancias encargadas de la distribución de los recursos públicos ha sido un factor de dispersión de los mismos

29 “La autonomía cultural puede ser de base personal y de base territorial”. Véase: Jesús Prieto de Pedro. “Democracia y diferencia cultural en la constitución española de 1978”. En: David J. Greenwood y Carol J. Greenhouse. *Democracia y diferencia. Cultura, poder y representación en los Estados Unidos y en España*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1998. p.111.

debido al poco conocimiento que tienen los planificadores o agentes externos del territorio local. Esto facilita la discontinuidad de las políticas públicas, en especial las sociales, en un contexto que se ve agravado por el tránsito de una administración a otra y por la lentitud en la contratación con el Estado. Con la pérdida de continuidad en los programas de desarrollo, no alcanzan a desplegar la capacidad suficiente para atender los problemas para los cuales fueron creados.

La aplicación de las normas de la planeación ha sido defectuosa y limitada, y se ha convertido en simulacro de concertación y participación. Con ello se hacen evidentes las contradicciones existentes entre los principios y el espíritu de la Constitución de 1991 y su posterior desarrollo legislativo, aplazando nuevamente aquellas aspiraciones de democratización. Esta contradicción o limitación se convierte en obstáculo para la participación/decisión de las iniciativas ciudadanas que han nacido motivadas por el impacto –simbólico– producido con el anunciado cambio de reglas que supuso el tránsito de una democracia representativa a una participativa. Tales iniciativas, en materia de participación en la *planeación del desarrollo*, animadas desde el Estado y desde la sociedad organizada, han encontrado una legislación que les obstaculiza el logro de sus expectativas.

Si aceptamos la afirmación según la cual “el espíritu y la letra de la Constitución de 1991 está más del lado del mercado que de la intervención directa del Estado en el desarrollo económico nacional”³⁰, debemos analizar dos situaciones, ya que esta inclinación va a ser determinante en las contradicciones y limitaciones hasta aquí expuestas. La primera es si con la prevalencia del mercado se requiere de planificación regulada, puesto que ésta es vista como intervención del Estado, lo cual genera antipatía entre los neoliberales, a menos que esa intervención sea sólo de infraestructura y seguridad. La segunda, es que si se requiere un mínimo de planificación estatal, ésta no puede contradecir el modelo, pues se sabe que de acuerdo con la concepción de desarrollo se implementan los procedimientos de planificación y, en este sentido, la planificación de corte tecnocrático y el tratamiento de *objeto* al territorio es perfectamente compatible con estrategias neoliberales.

Lo evidenciado hasta ahora es que, sin reconocer el territorio como *sujeto*, ejecutivos y tecnócratas persisten en su mirada meramente *físico-espacial* sobre los territorios, o, a lo sumo, consideran el “territorio” como una variable más en la planeación, ligada por supuesto a las cuestiones urbanísticas: espacio público, vías y otras variables sectoriales. Esto muestra, por un lado, el propósito de adecuar el

30 Jorge Child. “Neoliberalismo y la Constitución de 1991”. En: *Apuntes críticos a la Constitución de 1991*. Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1991. p.11

territorio a las exigencias del mercado en el sentido de convertirlo en lugar competitivo en la escena de la globalización económica. Y por otro lado, esta mirada asociada íntimamente a las políticas urbanas, resulta bastante beneficiosa en un modelo de desarrollo como el colombiano, y especialmente en Medellín y Antioquia, donde el monopolio de la tierra, la renta y la especulación inmobiliaria son factores determinantes en el modelo de desarrollo actual, asociado a otros sectores como la ganadería, la agroindustria y la explotación minera.

En esta dirección, los enfoques “espacialistas”³¹, y su consecuente tratamiento del territorio como objeto, están trazando proyectos de infraestructura como ejes del ordenamiento físico y no permiten que, en un orden autónomo de prioridades, sean considerados proyectos que refuerzan la identidad de los habitantes con su territorio, pese al principio de la misma ley 70, en el sentido de asegurar “Mecanismos para la protección y el desarrollo de los derechos y de la identidad cultural (y un) proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales”.

La decisión tecnocrática no se ve en la obligación de cumplir o involucrar a la población y aparece desligada de las funciones del ejecutivo y sin ninguna posibilidad de sujetarse a control político alguno. Recordemos que la función primordial definida constitucionalmente a las corporaciones como el congreso, la asamblea y el concejo es el control político, pero incluso los dos últimos se encuentran en asimetría frente a las entidades de corte tecnocrático como el área metropolitana.

Finalmente, y teniendo conocimiento de que el actual gobierno presentó proyectos de reforma para algunas de estas leyes y la creación de la ley orgánica de ordenamiento territorial, puede resultar conveniente considerar dos propuestas. La primera, es que frente a esta ley ya hay un buen número de leyes promulgadas que tienen como objeto aspectos a considerar en su redacción final. Resta hacer el ejercicio de reconocer sus limitaciones y articularlas, tanto en los espacios temporales como geográficos. La segunda, es que se hace urgente la articulación de la ley 131 del voto programático con las de planeación, para fortalecer la autonomía local, favorecer el control político y, de paso, acercar la participación al momento definitivo de asignación de recursos y definición de prioridades en la escala local e inmediata a los pobladores.

31 Denomino “espacialistas” a los enfoques que ven en un lugar geográfico sólo el espacio físico sin ninguna consideración de los habitantes, de sus expectativas de vida y despliegue de sus costumbres y tradiciones de ocupación; y si se les considera, será para subordinarlos, someterlos, expulsarlos y/o aniquilarlos.