

IMPLICACIONES DE COVID 19 SOBRE LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO

*Juan Andrés Castro

Presentación

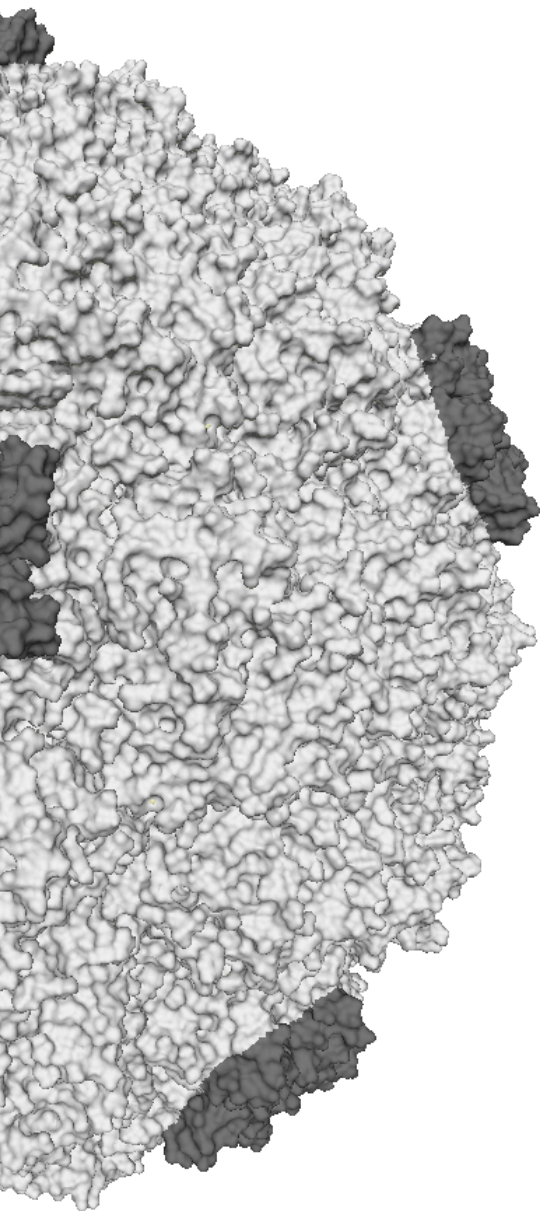
El presente documento tiene como base de construcción la reflexión generada en el marco de la Cátedra Abierta de Planeación desarrollada en el mes de julio alrededor de los Retos e Implicaciones del COVID para la Gestión del Desarrollo.

La Cátedra Abierta de Planeación es un espacio de reflexión – acción en torno a temas coyunturales de planeación territorial y sus vínculos con las dinámicas de población que lidera el área de Demografía y Estudios de población de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia.

Al ser un espacio abierto, está hecho para que los múltiples actores y sectores de la sociedad encuentren un espacio propicio de reflexión que contribuya con la transformación de los sentidos, prácticas y actuaciones de la planificación territorial y del desarrollo.

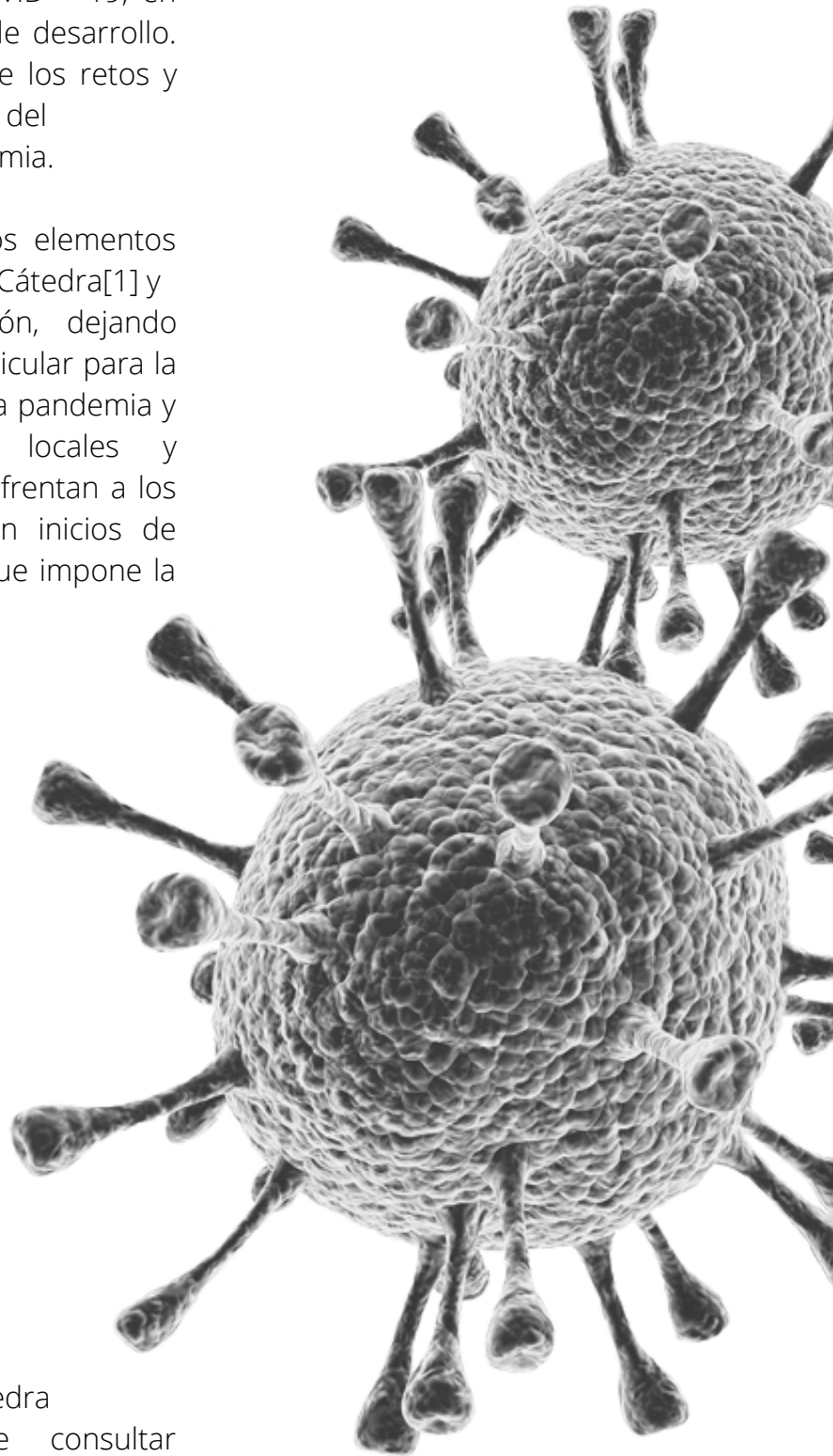
En este sentido, la Catedra busca propiciar un escenario de reflexión entre la academia, la institucionalidad y la sociedad civil representado en los liderazgos comunitarios y en las organizaciones, promoviendo nuevos conocimientos, identificación de buenas y mejores prácticas en materia de planificación territorial y difusión de la investigación académica como aporte a la toma de decisiones.

- Director de la Maestría en Planeación Territorial y Dinámicas de Población y coordinador de Posgrados de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado.
Juan.castro@uexternado.edu.co



Esta Cátedra en particular buscó identificar en primera instancia, las implicaciones que para la gestión del desarrollo de las entidades territoriales tiene la Pandemia generada por la COVID – 19, en particular en la gestión de los planes de desarrollo. En segunda medida, la identificación de los retos y oportunidades que derivan de la gestión del desarrollo en un escenario de pospandemia.

Este documento recoge algunos de los elementos desarrollados por los invitados en dicha Cátedra[1] y busca ampliar el marco de reflexión, dejando evidencia de un momento histórico particular para la humanidad como es la presencia de una pandemia y en particular, para mandatarios locales y administraciones territoriales que se enfrentan a los desafíos de gestionar el desarrollo en inicios de gobierno atípicos por las condiciones que impone la situación antes mencionada.



[1] Para mayor información sobre la Catedra Abierta de Planeación se puede consultar <http://fcsh.uxternado.edu.co/catedras/planea>

Contexto General

En Colombia, la organización territorial quedó definida a partir de la Constitución Política de 1991 que definió en su artículo 287:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales

En este caso, importa tenerlo en cuenta por dos razones fundamentales: en primer caso, se le otorga a las entidades territoriales autonomía local para la definición de su modelo de desarrollo; y por otro lado, le da a las autoridades locales la potestad y la exigencia para que en el marco de sus funciones y competencias formulen los planes de desarrollo que permitan, en concordancia con el artículo 339 y con la ley 152 de 1994, cumplir con los principios generales de coordinación, consistencia, desarrollo de las regiones y prioridad en el gasto público, entre otros señalados por la mencionada ley orgánica.

La ley 152 definió entre otras cosas el procedimiento para la formulación y aprobación de planes de desarrollo, tanto para el caso nacional como para las entidades del orden subnacional. En el artículo 39 de la mencionada ley se menciona, entre otras cosas que:

3. El Alcalde o Gobernador, presentará por conducto del secretario de planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo. Dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del respectivo Alcalde o Gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la presente Ley.

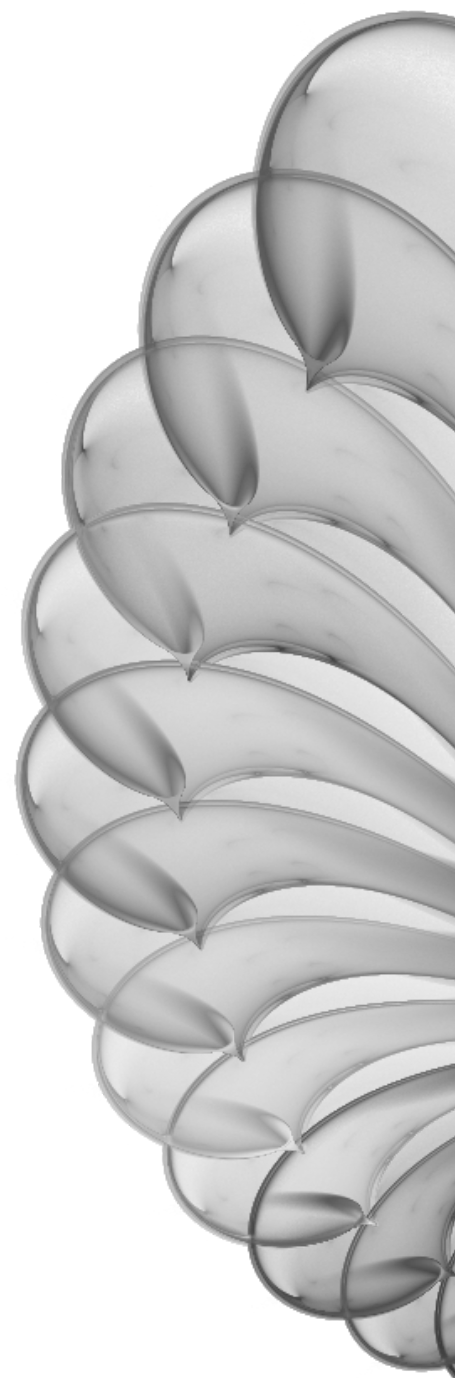


4. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, la respectiva administración territorial convocará a constituirse al Consejo Territorial de Planeación.

5. El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes. En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativas deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.

Siendo de esta forma, los mandatarios locales deben tener aprobados sus planes de desarrollo en un lapso de cuatro meses, al inicio de su periodo de administración. No obstante, el surgimiento y la presencia de una situación atípica como la presencia de una pandemia altera no solo el procedimiento, sino el contenido mismo de los planes. Es necesario recordar que en el país el primer caso de COVID – 19 se registra el 6 de marzo y el día 25 de marzo se decreta la cuarentena nacional.

Al menos se han logrado identificar tres grandes implicaciones en los procesos de formulación y gestión del desarrollo: en el proceso de formulación, en primera medida se identificaron retos para cumplir con el propósito de promover la participación en la decisión. En segunda medida, se afectaron las líneas estratégicas priorizadas en el plan de desarrollo. Y por último, se prevén impactos importantes en los recursos para financiar los planes de desarrollo, teniendo en cuenta que es muy posible una reducción importante en la tributación que se traduce en la generación de recursos propios para la financiación de los programas y proyectos contenidos en el plan.



La Participación

Quizás uno de los elementos que hay que resaltar de la Constitución de 1991 es que avanzó de forma definitiva en la construcción de una sociedad participativa, incidente e incluyente. En este sentido, la participación en los procesos de planificación juega un papel fundamental y quedó reglamentado desde la Constitución Nacional, en la ley 152 de 1994, en la ley 134 de 1994 y más recientemente en la ley 1757 de 2015.

En general, se entiende que la participación ciudadana es una de las formas de hacer evidente, a la vez de fortalecer la democracia, así como realizar procesos de cambio y transformación de la gestión pública.

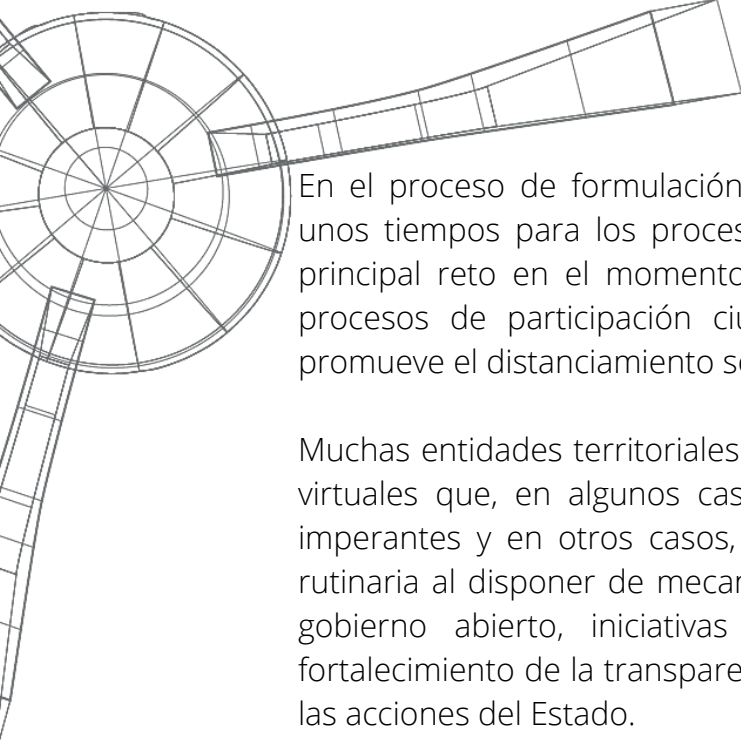
Siguiendo a Diaz Aldret (2017, p343)

se entiende la participación ciudadana como el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas. Es decir, el concepto de “participación ciudadana” incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública.

En particular, en los procesos de formulación de planes de desarrollo se busca que la sociedad en su conjunto, las personas que representan los intereses de las comunidades y las propias comunidades se hagan partícipes de las decisiones que atañen la construcción de presente y de futuro, pues en una noción de democracia participativa se entiende que es necesaria la participación para la construcción de consensos sobre el desarrollo y el territorio.

Entonces la participación no solo es propia del momento de formulación en el ciclo de la gestión pública. Se requiere la participación a lo largo de todo el ciclo que permita hacer que las políticas tengan el seguimiento y la sociedad en su conjunto sea garante del cumplimiento de las metas y resultados propuestos en el plan.

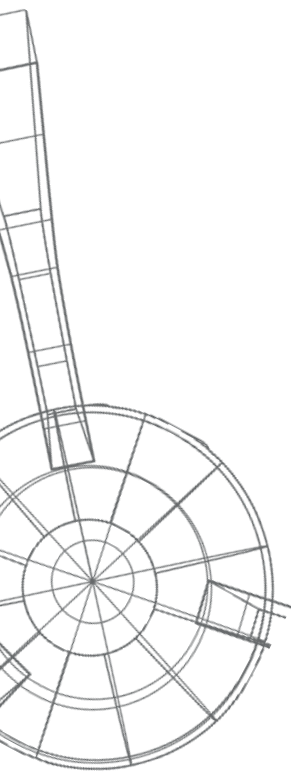




En el proceso de formulación tradicionalmente se ha dado una organización y unos tiempos para los procesos de participación. Esto quizás emerge como el principal reto en el momento en el que inicia la pandemia: ¿cómo activar los procesos de participación ciudadana cuando se restringe la movilidad y se promueve el distanciamiento social?

Muchas entidades territoriales sortearon esta situación acudiendo a mecanismos virtuales que, en algunos casos fueron respuesta necesaria a las condiciones imperantes y en otros casos, ya se venía dando como una práctica habitual y rutinaria al disponer de mecanismos virtuales en el marco de las estrategias del gobierno abierto, iniciativas que ha tenido el país como estrategias de fortalecimiento de la transparencia, el acceso a la información y la socialización de las acciones del Estado.

Dice la información oficial que el Gobierno Abierto es “una cultura de lo público más dialogante con mayor equilibrio entre el poder y la ciudadanía, basada en la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana la rendición de cuentas y la innovación y la tecnología”. (Alianza Gobierno Abierto, consultado 14 de agosto de 2020)

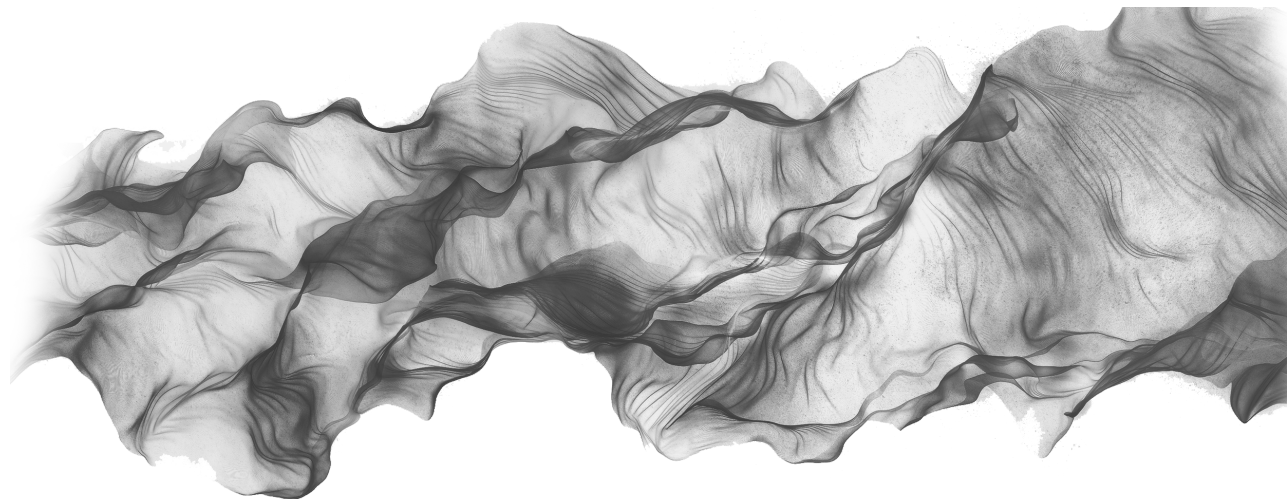


Si bien, en cualquier caso de los anteriores y bajo la estrategia de Gobierno Abierto se constituyen en estrategias válidas y en importantes alternativas para fomentar la participación, es necesario considerar que las estrategias de participación en el marco del proceso de formulación de planes de desarrollo buscan tener representación de los diversos sectores de la sociedad y, en este caso, hay evidentemente importantes restricciones.

Un efecto paralelo de la presencia de la pandemia en el país es que desnuda las enormes brechas existentes en múltiples sentidos y, uno de ellos, muy evidente en las nuevas condiciones es la brecha digital. Un reciente informe publicado por el diario El Tiempo pone en evidencia las concentraciones de suscriptores de servicio de internet en las cabeceras municipales y más un en las grandes ciudades, si se tiene en cuenta que, a manera de ejemplo, solo en treinta y ocho municipios del país se concentra el 80% de los suscriptores de internet fijo y 22 de los 32 departamentos tienen menos del 30% de viviendas conectadas a internet.

Siendo este el panorama, se puede llegar comprender que, aunque se abran y dispongan de canales y herramientas para la participación por medios digitales, dicha participación no cumple con la posibilidad de representar todos los sectores de la sociedad. Generalmente de este tipo de ejercicios en condiciones de virtualidad quienes quedan excluidos son justamente los sectores más vulnerables de la sociedad.

Un escenario de incertidumbre – las finanzas territoriales



La segunda implicación que se evidencia como problemática sobre el proceso planificador tiene que ver con el escenario de incertidumbre emergente con las finanzas territoriales con las cuales se van a financiar los programas y proyectos contemplados en cada uno de los planes de desarrollo.

La CEPAL afirma

El Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020 se presenta en medio de la mayor crisis sanitaria, humana, económica y social que la región haya enfrentado en el último siglo, producto de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que sus efectos generarán una contracción de la actividad económica del 5,3% en 2020, la más grande desde la década de 1930, y que tendrá fuertes repercusiones en el trabajo, la pobreza y la desigualdad....

En términos generales, los ingresos públicos en la región se han estancado y han sido insuficientes para cubrir el creciente nivel del gasto público. Este desequilibrio ha conllevado déficits persistentes, globales y primarios, y un aumento del nivel de la deuda pública. En este sentido, la evolución de las cuentas fiscales en la última década ha dejado a la región en una débil posición para hacer frente a la crisis actual. No obstante, resulta importante señalar que cada país se encuentra en una situación distinta, con diferencias en su respectivo espacio fiscal. (CEPAL, 2020. Pg 11-13)

Esto significará para las administraciones la necesidad de ajustar sus líneas estrategias, pero sobre todo, significará sacrificios en el cumplimiento de las metas, en la ejecución de los programas e incluso, desistir de actividades o programas que puedan resultar estratégicos para la transformación de las condiciones de vida de los territorios.

en todo caso, el escenario que deja la pandemia genera enormes desafíos, estimula la creatividad de las administraciones y abre un escenario de innovación en la gerencia pública para afrontar la crisis y no permitir que los efectos se traduzcan en ampliación de las brechas sociales y económicas en los distintos sectores de la sociedad.

La reactivación, la superación de los efectos puede tomar muchos años, pero les queda la tarea a las actuales administraciones de abrir espacios para pensar las estrategias de desarrollo e incluso el propio modelo de bienestar al que apuestan las entidades territoriales.



Bibliografía

CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020: la política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). 2020. Santiago de Chile.

Constitución política de Colombia [Const.] (1991), Artículo 287.

DIAZ ALDRET, Ana. Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. Gest. polít. pública [online]. 2017, vol.26, n.2 [citado 2020-08-16], pp.341-379. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1405-1079.

Ley 152 1994.

Ley 134 1994

Ley 1757 2015