

PROCESOS DE DESARROLLO EN COLOMBIA

Reflexiones sobre sus fundamentos constitucionales y leyes que los regulan

Hernando Franco Carbonell*

Resumen

En este artículo se revisa el marco constitucional y legal que rigen los procesos de desarrollo en nuestro país. Entendiendo que en su contexto estos procesos están ligados a dos procedimientos de ley los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial, con la única salvedad que representan los Planes Integrales de Desarrollo de las Áreas Metropolitanas, en los cuales se definen «los propósitos y objetivos nacionales a largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental», por una parte, y se complementa «la planificación económica y social con la dimensión territorial», en lo que se refiere a la nacionalización de las intervenciones sobre el territorio.

Palabras clave: Constitución y Desarrollo.

Abstract

This article attempts to review the constitutional and legal framework which regulates the development processes in our country. It is understood that within its context these processes are linked to two legal procedures, the Development Plans and the Territorial Ordering Plans with the only exception represented

Fecha de recepción: 21 de septiembre de 2001

* Arquitecto (Universidad Autónoma del Caribe); Especialista en Gerencia de Obras (Universidad Autónoma del Caribe); Especialista en Planificación Urbana y Regional (Universidad Autónoma del Caribe). Actualmente cursa estudios de Maestría en Desarrollo Social (Universidad del Norte). Curador Urbano N° 2 de Barranquilla (curador2@metrotel.net.co).

by the Metropolitan Areas Integral Development Plans. In these plans are defined «the long-term national purposes and objectives, the goals and priorities of the mid-term State actions, and the strategies and general orientations of the environmental, political and economical policies».

Key words: Constitution and Development

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende revisar el marco constitucional y legal que rigen los procesos de desarrollo en nuestro país. Entendiendo que en su contexto estos procesos de desarrollo están ligados a dos procedimientos de ley: los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial, con la única salvedad que representan los Planes Integrales de Desarrollo de las Áreas Metropolitanas, en los cuales se definen «los propósitos y objetivos nacionales a largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental», por una parte, y se complementa «la planificación económica y social con la dimensión territorial» en lo que se refiere a la nacionalización de las intervenciones sobre el territorio. En tal sentido, la Constitución del 91 no trata en un sólo artículo o capítulo el contenido general de los procesos de desarrollo sino que varias disposiciones, situadas en diferentes títulos de la Carta, aluden a ellos. Así, encontramos de manera expresa referencias a los distintos componentes del desarrollo en los siguientes casos:

- Art. 1^o. Sobre la «*Autonomía de sus entidades territoriales, [...] participativa, fundada [...] en la prevalencia del interés general*».
- Art. 2^o: Sobre fines del Estado: «*Promover la prosperidad general; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación*».
- Art. 41: Sobre «*valores de la participación ciudadana*».
- Art. 49: Sobre la atención de la salud y el saneamiento ambiental «*son servicios a cargo del Estado*».
- Art. 51: Sobre el derecho a «*vivienda digna*».

- Art. 58: Sobre que *«el interés privado deberá ceder al interés público o social»*, y *«la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal le es inherente una función ecológica»*.
- Art. 67: Sobre la educación *«es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social»*.
- Art. 79: Sobre el derecho que tienen las personas *«a gozar de un ambiente sano»*.
- Art. 80: Sobre la obligación del Estado de planificar *«el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales»*.
- Art. 82: Sobre el deber del Estado de *«velar por la protección del espacio público»* y de participar *«en la plusvalía que genere su acción urbanística»*.
- Art. 150: Sobre la competencia del Congreso para *«Aprobar el plan nacional de desarrollo y Definir la división general del territorio»*.
- Art. 286: Sobre la calidad de entidades territoriales que tienen *«los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas»*. Y la posibilidad que tiene la ley de *«darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias»*.
- Art. 288: Sobre el señalamiento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para establecer *«la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales»*.
- Art. 298: Sobre la autonomía que tienen los departamentos *«para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio»*.
- Art. 300: Sobre la competencia de las asambleas departamentales para *«Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social»*.
- Art. 306: Sobre la posibilidad que tienen *«Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación»*.
- Art. 307: Sobre la competencia de la Ley Orgánica para establecer *«las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial»*.

- Art. 313: Sobre la competencia de los concejos municipales para «*Reglamentar los usos de suelo*».
- Art. 319: Sobre la posibilidad que «*cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de áreas metropolitanas, podrán organizarse como entidad administrativa*».
- Art. 324: Sobre la competencia otorgada a las juntas administradoras locales para distribuir y apropiar «*las partidas globales que en el presupuesto anual del distrito se asignen a las localidades*».
- Art. 339: Sobre el Plan Nacional de Desarrollo.
- Art. 340: Sobre el Consejo Nacional de Planeación.
- Art. 341: Sobre la obligación del Gobierno de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo con los procedimientos estipulados.
- Art. 342: Sobre la competencia de la Ley Orgánica para reglamentar «*todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo*».
- Art. 365: Sobre que «*Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado*».

Con objeto de desarrollar el tema es pertinente agrupar los artículos en las siguientes áreas de estudio:

1. **Normas de Tipo General.** Art. 1, 2, 41 (reglamentado por la ley 107 de 1994), 49, 51, 58 (modificado por el Acto Legislativo N° 1 de 1999), 67, 79, 286, 298, 300 (modificado por el Acto Legislativo N° 1 de 1996), 306, 340, 341 y 365. Hemos denominado este grupo de normas como de tipo general porque constituyen todo el marco normativo en el que se fundamentan los procesos de desarrollo y construye, para tal efecto, todo un escenario que incluye pronunciamientos acerca de la: «*Autonomía de sus entidades territoriales, [...] participativa, fundada [...] en la prevalencia del interés general*»; fines del Estado: «*promover la prosperidad general; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; «valores de la participación ciudadana»; que la atención de la salud y el saneamiento ambiental «son servicios a cargo del Estado»; el derecho a la «vivienda digna»; que «el interés privado deberá ceder al*

interés público o social» y «la propiedad es una función social que implica obligaciones, como tal le es inherente una función ecológica»; la educación «es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social»; el derecho que tienen las personas «a gozar de un ambiente sano»; la obligación del Estado de planificar «el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales»; el deber del Estado de «velar por la protección del espacio público» y de participar «en la plusvalía que genere su acción urbanística»; la competencia del Congreso para «Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y Definir la división general del territorio»; la calidad de entidades territoriales que tienen «los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas», y la posibilidad que tiene la ley de «darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias»; el señalamiento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para establecer «la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales»; la autonomía que tienen los departamentos «para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio»; la competencia de las asambleas departamentales para «Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social»; la posibilidad que tienen «Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación»; la competencia de la Ley Orgánica para establecer «las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial»; la competencia de los concejos municipales para «Reglamentar los usos del suelo»; la posibilidad que «cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de áreas metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa»; la competencia otorgada a las juntas administradoras locales para distribuir y apropiar «las partidas globales que en el presupuesto anual del distrito se asignen a las localidades»; el Plan Nacional de Desarrollo; el Consejo Nacional de Planeación; la obligación del Gobierno de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo con los procedimientos estipulados; la competencia de la ley orgánica para reglamentar «todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo», y sobre que «Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado».

Es obligatorio en este momento del análisis referirnos a la educación como el componente fundamental del desarrollo, el cual sólo lo toca la Constitución en la dimensión netamente descriptiva sin pronunciarse sobre el método o por lo menos el enfoque que se debe implementar. Sólo recientemente el gobierno se ha interesado en

explorar otras visiones de la educación, como en el caso de *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, de Edgar Morín, cuyo texto nos introduce en una dimensión novedosa en cuanto al tema de la educación: la del pensamiento complejo, el cual aporta la posibilidad de acceder a espacios de comprensión a través del conocimiento pertinente, el tratamiento integral de los saberes, la reflexión sobre lo que se enseña y la elaboración de un paradigma de relación circular entre las partes y el todo, lo simple y lo complejo.

Morín es preciso cuando desnuda las falencias que caracterizan nuestra formación académica, intelectual y humana, sus propuestas desbordan el campo de la enseñanza; en realidad, se constituyen en toda una propuesta filosófica aplicable a todas las actividades del ser humano, y designa que la primera tarea debe ser enseñar un conocimiento capaz de criticar el propio conocimiento.

Si el sujeto-objeto de la educación es el ser humano, es indispensable incluir la enseñanza de la condición humana en el proceso, es pertinente entonces contextualizarlo, entender que el ser humano es a la vez físico, biológico, psíquico, cultural, social e histórico.

El siguiente paso es sensibilizar al hombre con su hábitat, enseñándole su identidad terrenal, la revolución tecnológica, entre otros efectos, unificó lo disperso, por lo cual, explica Morín, *«es necesario introducir en la educación una noción mundial más poderosa que el desarrollo económico: el desarrollo intelectual, afectivo y moral a escala terrestre»*. En esta perspectiva, la dimensión planetaria es imprescindible en la educación, no sólo para percibir el todo, sino para elaborar un auténtico sentimiento de pertenencia a la Tierra-Patria, en el entendido de que en la «aldea global» de McLuhan todos los humanos viven un destino común.

También se requiere introducir el principio de incertidumbre en la educación, porque éste es pertinente para el futuro, sobre la validez del conocimiento, y sobre todo la incertidumbre derivada de nuestras propias decisiones.

La ética del género humano la plantea Morín como la relación individuo-sociedad-especie, en la cual la primera relación, individuo-sociedad, la concibe el autor como inherente a la democracia, mientras que en la de individuo-especie se presenta la necesidad de enseñar la ciudadanía terrestre.

2. **Normas sobre la Sostenibilidad Ambiental.** *Art. 80.* Desarrollado mediante la Ley 99 de 1993: «*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*». Esta ley introduce dos temáticas, a nuestro entender, fundamentales para los procesos de desarrollo, más allá de lo meramente normativo: la primera en su Art. 3° corresponde a la definición del concepto de Desarrollo Sostenible, de la siguiente manera: «*Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades*», y la segunda en el numeral 9) del Art. 5°, que establece como función del Ministerio del Medio Ambiente la de «*Adoptar, conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional, a partir de enero de 1995, los planes y programas docentes y el pènsum que en los distintos niveles de la educación nacional se adelantarán en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, promover con dicho Ministerio programas de divulgación y educación no formal y reglamentar la prestación del servicio ambiental*», lo cual abre la posibilidad de fomentar la «*cultura del medio ambiente*», como se plantea en las conclusiones de este ensayo.
3. **Normas sobre Procesos de Desarrollo.** *Art. 150.* Curiosamente, el único punto de contacto constitucional entre los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial lo constituye la competencia del Congreso para «*Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y Definir la división general del territorio*». Esta falta de articulación entre los dos principales instrumentos de planificación del desarrollo sería paliada por la ley, como lo veremos en el siguiente numeral.
4. **Normas sobre Ordenamiento Territorial.** *Art. 82, 288, 307 y 313.* Comencemos en este punto por los artículos 288 y 307, que ordenan la expedición de la Ley Orgánica Territorial, conocida como «*LOOT*», la cual debe sentar las bases de la reorganización político-administrativa del país. Entendiendo que este reordenamiento territorial debe fungir como escenario físico de las transformaciones sociales, económicas y políticas que reclama la sociedad, al no expedirse esta ley el ordenamiento territorial y, por ende, los procesos de desarrollo en Colombia están incompletos y sin la adecuada macroplanificación. Consciente de este vacío, el legislador optó por expedir la ley ordinaria

388 de 1997, «*Por la cual se modifica la ley 9ª de 1989 y la ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*», con lo cual se pretende fundamentalmente armonizar las disposiciones de la ley 9ª de 1989 con lo establecido en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la ley que crea el Sistema Nacional Ambiental, y permitir a los municipios promover el ordenamiento de su territorio a través de los Planes de Ordenamiento Territorial, «POT», por una parte, y por la otra, debido al contenido de largo plazo de los POTs, establecido a nueve años, fungir como carta de navegación de los municipios al cobijar el período de tres alcaldes, lo cual difícilmente logra porque se enfrenta con los embelecos de los programas de gobierno y el voto programático, que pocas veces consultan lo establecido en los POTs. Por otra parte, el Artículo 82 está representado en el decreto 1504 de 1998, sobre espacio público, y la mencionada ley 388 de 1997 en lo que se refiere a la plusvalía, y por último, el 313 en su numeral 7 concede a los concejos la competencia para reglamentar los usos del suelo en sus respectivos municipios; facultad que se vio conculcada por la ley 388 de 1997, pues ésta circunscribió la definición de los usos del suelo a los POTs, previó su proceso de concertación y consulta, y limitó la actuación de los concejos al determinar que no pueden introducir cambios en los POTs sin concertar con la administración y que finalmente si no los aprueban en 60 días, el alcalde lo aprueba por decreto.

5. **Normas relacionadas con la Participación Ciudadana en los procesos de desarrollo.** *Art. 324: Ley Estatutaria 134 de 1994*, mediante la cual «se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana», regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. Desafortunadamente, esta ley no ofrece mayores posibilidades de participación en los procesos de desarrollo, por lo que el Artículo 324 sigue encarnando la máxima expresión de participación cuando señala que «*Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito (Capital) se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población*».
6. **Normas sobre Planes de Desarrollo.** *Art. 339 y 342: Ley 128 de 1994 y ley 154 de 1994.* La ley 128 de 1994, por medio de la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, presenta un contenido significativo desde la óptica de los procesos de desarrollo. Es así que

en su artículo 14, atribuciones básicas de la Junta Metropolitana, señala que ésta tendrá atribuciones sobre: Planeación, Obras públicas y vivienda, Recursos naturales y manejo y conservación del ambiente, Prestación de Servicios públicos, Valorización, etc. Concretamente, en el literal A del mencionado artículo, Planeación, se establece la obligación de «Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano», lo que establece una diferencia entre los procesos de desarrollo municipales, posteriores al artículo 41 de la ley 154 de 1994, reforzado posteriormente por la ley 388 de 1997, con Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial separados. Otra diferencia fundamental entre los procesos de desarrollo municipales y metropolitanos es la participación, que en los primeros es fundamental y en los segundos no se menciona.

REFLEXIONES

Para concluir podemos reflexionar sobre los aspectos que consideramos indispensables de orientar, constitucional o legalmente, por considerarlos componentes fundamentales del desarrollo, de la siguiente manera:

1. **La Educación.** El cambio en la educación, dado por una nueva constitución o por la ley, debe enfatizar en la obtención de la Calidad en la Educación y debe abordarse en términos hermenéuticos, es decir, interpretando los textos y contextos para establecer su verdadera dimensión, como un «todo con sentido» con un interés emancipatorio que pretenda develar y romper «las cadenas que nos esclavizan a la baja calidad».

Ha sido muy frecuente confundir la Calidad de la Educación con elementos como rendimiento académico, logro educativo, capacitación de maestros, retención escolar y capacidad de resolución de ciertas pruebas; aspectos que aunque incidentes o componentes de la Calidad de la Educación, no la explican por sí solos; más bien, hacen parte de la visión holística con que debe abordarse para no caer en reduccionismos, es decir, descomponer sistemas en constituyentes elementales para buscar explicaciones a ese nivel inferior, y cuidarse de desbordantes generalizaciones.

El documento *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, en el que Edgar Morín refleja las bases de su pensamiento sobre la educación, es una reflexión sobre la distancia que existe entre nuestros conocimientos, que son cada vez más especializados y fragmen-

tados, y los problemas a los que debemos enfrentarnos, que son cada vez más complejos y globales.

Enseñar la democracia y la ciudadanía terrestre son elementos básicos de una ética del género humano, cuyo imperativo central es salvar a la humanidad realizándola; sin embargo, se cuestiona la necesidad de conocer la identidad humana, pues ella no se aprende en ningún sitio. Las ciencias están demasiado separadas entre sí.

Edgar Morín apuesta por una enseñanza de la comprensión entre humanos desde el seno familiar y define al ser humano como un ser interdependiente, responsable y solidario, que afronta los mismos peligros por pertenecer a la misma comunidad. «*Si sabemos comprender antes de condenar estaremos en la vía de la humanización de las relaciones humanas*».

A manera de conclusión, pensando en una educación de calidad para nuestro país entendemos que: «*La calidad de la educación no puede reducirse a un solo aspecto, por importante que éste sea ni a la suma de la calidad en diversos aspectos, sino que tiene que ser el resultado de una adecuada relación entre los múltiples factores, elementos, niveles y dimensiones de la educación*». Como en el caso de la «conciencia cósmica» de Richard Bucke, podríamos decir que con la toma de conciencia sobre la nueva educación se produce un esclarecimiento intelectual o iluminación que basta para colocar al individuo en un nuevo plano de la existencia, como si fuera miembro de una nueva especie y una activación del sentido moral que es más fuerte, potente e importante, tanto para el individuo como para la raza humana, que el destacado poder intelectual.

2. **Sostenibilidad Ambiental.** La propuesta en este tema toca dos aspectos: el meramente ambiental, denominado «Biohábitat», que incluye la utilización de una metodología que concite el diálogo de saberes (científico-técnico y comunitario) y la cultura como referente de la planificación adaptativa; el marco teórico que nos ofrece el concepto de Ecología profunda que propone una visión sistémica de la relación del universo y las personas en la cual no se separa a los humanos, ni a ninguna otra cosa, del entorno natural sino que se los considera como partes de una Red de redes; la visión integral de lo urbano, «*basada en la comprensión de las relaciones y dependencias recíprocas esenciales de los fenómenos naturales, tecnológicos y sociales, denominada Biociudad*», y de otra parte, la posibilidad de impulsar la cultura de lo

ambiental utilizando la Educación Profunda como solución sostenible a la problemática ambiental, impulsando el surgimiento del «ciudadano terrenal», como modelo sostenible del comportamiento humano hacia su espacio vital.

3. **La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.** La connotación de supraordenación que encierra el ordenamiento general del territorio constituye sin dudas un ejercicio político, que en esencia es la manera como se reparte espacialmente el poder. El no contar con un actualizado macroordenamiento territorial nacional ha generado una pérdida acelerada de gobernabilidad, desinstitucionalización, ausencia del Estado en muchos sectores del país, violencia generalizada, duplicidad de funciones entre entidades de dicho Estado, desplanificación y errática gestión regional. Por todo lo anterior es urgente la expedición de esta ley, lo cual parece supeditado a los avances del proceso de paz.

4. **La Planeación Participativa.** Es necesario ampliar el círculo de la Participación Ciudadana, con el cual se deben definir los proyectos mediante los cuales se desarrollen los Programas señalados en el POR y en el Plan de Desarrollo, entendiendo que *«cuando diferentes actores de una organización forman parte activa, imaginativa y creativamente en las tareas de planificación; o múltiples organizaciones se convocan para el estudio, análisis, reflexión y búsqueda de soluciones a los problemas que las afectan, se esta en presencia de la Planificación Participativa».*

En cuanto a los presupuestos municipales, es indispensable implementar el concepto de PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, que consiste en el *«intento de democratizar el presupuesto, la toma de decisiones y permitir que la población pudiese decidir abiertamente dónde y cómo invertir el dinero público»* (Raúl, Pont). Con esta acción de gobierno se propicia el fortalecimiento de la sociedad civil, se contribuye a la construcción de la cultura política democrática, y permite acumular experiencias de administración en el gobierno de abajo hacia arriba.

5. **Planes de Desarrollo.** Estos Planes en lo municipal afrontan un gran escollo representado en la correspondencia que deben guardar con el programa de gobierno del alcalde elegido y la amenaza del voto programático. Primero, porque el alcalde elegido encuentra en las mesas del Plan de Desarrollo que casi la mitad de la población no votó por su programa ni se siente representado en él, pero, por otra parte si no cumple con lo consignado en ese programa puede ser revocado.

CONCLUSIÓN

Como es fácil de entender, este artículo termina señalando que el tema del desarrollo en Colombia está en la adolescencia, que sabemos que es importante pero no lo priorizamos en nuestra Carta Magna. Recuerden que no mereció un título aparte en la Constitución Política Nacional, y por lo tanto, como en la realidad, no deja de ser una colcha de retazos, que alcanza para cubrirse con ella pero no para resguardarnos de nuestro crudo subdesarrollo económico y social.