

“EL FUTURO DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL”
CONFERENCIA DE ROSA ARLENE MARÍA EN EL EVENTO
“UNA MIRADA DE CIUDAD DESDE LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL”

Alcaldía de Medellín, Colombia

30 noviembre 2015

Primero quiero expresar mi agradecimiento a la alcaldía de Medellín, en la persona de su Director de Planeación, Jorge Pérez Jaramillo; el Secretario de Participación, Juan Correa Mejía; y la Subdirectora de Planeación Social y Económica, María Eugenia Gallego; a todo el equipo organizador por sus amables atenciones y a todos los líderes de las juntas de Acción Comunal, representantes de las Juntas Administradoras Locales y miembros de organizaciones sociales, por hacerme parte de este evento, que marca un hito en la gestión participativa de la ciudad, con la presentación en el día de hoy de los Planes de Desarrollo Local que han sido revisados y actualizados con la participación de todos ustedes.

Me han honrado con la oportunidad de compartir con ustedes una conferencia marco sobre el futuro de la planificación del desarrollo local. Y me permitiré comunicarles algunas ideas a partir de mi experiencia como parte de un equipo que impulsa procesos de planificación desde la Federación Dominicana de Municipios en mi país, República Dominicana; y como parte del equipo del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, CIDEU, en el que a través de la docencia en el Programa de Especialización en Planificación Estratégica Urbana, tengo contacto permanente con la realidad urbana de las ciudades de Iberoamérica.

La conferencia que voy a compartir con ustedes hoy tiene la intención de hacer un rápido recorrido sobre la evolución de la planificación en las últimas décadas, para entender dónde estamos, y luego señalar los que considero son los principales desafíos que nos plantean las ciudades y que pondrán a prueba nuestros planes y nuestra capacidad de gestionar el desarrollo local.

Evolución de la planificación en los últimos sesenta años

El pensamiento sobre la planificación, sus procesos, sus métodos, ha sufrido cambios sustanciales en los últimos sesenta años¹. En vista de que se originó como actividad meramente gubernamental, el rol que tiene el Estado en el desarrollo define el alcance y la forma que adopta en cada país.

¹ Leiva Lavalle, Leiva. Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Serie Gestión Pública, 2012.

Durante la segunda guerra mundial, un conjunto de factores configuró en muchos países de América Latina un modelo de Estado interventor y empresarial con un papel central en el sistema económico.

En los años 70 este modelo comenzó a debilitarse y se abandonó después de la crisis de la deuda externa en los años ochenta, dando paso a modelos en que la actividad pública tenía un rol subsidiario.

Durante los años 60 y 70 en los países de América Latina las instancias de nivel intermedio (estados, provincias o departamentos) fueron agrupadas en regiones y se crearon organismos administrativamente descentralizados para hacerse cargo del desarrollo de cada región. Los principales objetivos de la planificación regional en ese momento eran hacer frente a la concentración de la producción, el ingreso y la población que se observaba en todos los países de la región, y reducir ineficiencias propias de la gestión centralizada. Con frecuencia los directorios de estos organismos incluían representaciones de la sociedad civil y en este sentido implicaban una incipiente descentralización política. Sin embargo, la planificación en general cayó en descrédito como una consecuencia de la crisis del centralismo de los años 80.

La experiencia de planificación de los años sesenta y setenta motivó una reflexión crítica hacia procesos que terminaron siendo planes libros con poca visión estratégica y que no lograron insertarse en los procesos de decisión política y en los aparatos de administración pública.

En ese contexto, dos factores fueron determinantes para llegar a los modelos de planificación que tenemos o aspiramos hoy en día, que son los procesos de descentralización del Estado y los procesos de urbanización.

A finales de los años noventa, se revalorizó la participación del Estado en el desarrollo, aunque ya no como agente directo sino como socio, catalizador e impulsor del crecimiento. Las políticas públicas se consideraron indispensables para lograr objetivos como la sostenibilidad ambiental, y para realizar valores esenciales para las sociedades democráticas, como la equidad y la igualdad.

La reflexión crítica del proceso anterior se profundizó en la etapa de repliegue de la planificación de los años ochenta y noventa, y el pensamiento sobre la planificación del desarrollo se abrió también a los avances de la planificación en otros ámbitos.

Los actuales procesos de descentralización se caracterizan por la descentralización política que implicaron los procesos de democratización iniciados en los años 80, los cuales incluyeron la recuperación del derecho a elegir gobiernos subnacionales. A partir de entonces, la descentralización se orientó hacia las instancias político-administrativas tradicionales: hacia estados y municipios.

Los objetivos propios de los procesos de descentralización política fueron: profundizar la democratización y fortalecer la gobernabilidad democrática; avanzar hacia una mayor equidad territorial y social, y reducir el déficit fiscal.

Más de veinte años más tarde de iniciados los primeros procesos, se puede afirmar que estos objetivos se han alcanzado parcialmente. Si bien el sólo hecho de elegir gobiernos subnacionales es un avance en participación política, por lo general la descentralización aún contribuye poco a canalizar constructivamente la participación social y no parece haber contribuido a la desconcentración geográfica ni a la eficiencia del gasto. Pero está contribuyendo lentamente a desarrollar ciudadanía y ha sido decisiva para mejorar políticas sociales.

Frente a este panorama, desde los comienzos del presente siglo surge cada vez con mayor fuerza una necesidad nueva: que las localidades cuenten con la autonomía suficiente para liberar capacidades de innovación, favorecer la competitividad económica e involucrar a los ciudadanos en la gestión de su propio desarrollo.

El boom de las ciudades

Además de la descentralización hay otro fenómeno importante que obligó a repensar la planificación, que es el proceso de urbanización. Según el Sistema de las Naciones Unidas, Latinoamérica es la región de mayor proporción de población urbana (cerca del 85%) de todas las regiones en desarrollo, y la segunda más urbanizada del mundo. La población latinoamericana ha pasado de 167 millones en 1950 (41,4% urbana) a 596,6 millones en 2011 (79,1% urbana) y en 2050 será de 751 millones (86,6% urbana).

Por esa razón, los desafíos del desarrollo sostenible, las políticas públicas inclusivas y la resiliencia son aún mayores.

Uno de los elementos de la complejidad de las problemáticas urbanas es que no tienen la misma intensidad ni la misma expresión en todas las partes de la ciudad. La calidad habitacional, la presencia o ausencia de infraestructuras básicas, la dotación o escasez de equipamientos y servicios, no se dan de forma uniforme en

toda la ciudad, del mismo modo que podemos encontrar barrios donde se concentran formas de pobreza urbana o de conflictos sociales.

Si estamos trabajando en entornos metropolitanos, la territorialización se hace más necesaria en los que los diferentes municipios que los integran. Entender la territorialización de los problemas facilita la identificación de los proyectos más eficaces para solventarlos. Todo ello sin perder la visión global o integral de la realidad urbana.

La planificación participativa

Desde finales del siglo pasado y en los inicios del actual, se empezó a implementar la planificación participativa, que hace hincapié en situar a los ciudadanos en el centro de las decisiones. Y se utiliza el término “participación” en su sentido más amplio, desde una perspectiva integral de desarrollo, que incluye procesos de transparencia, apertura, de toma de decisiones, de “dar voz” tanto en los escenarios públicos como corporativos. Los procesos participativos comprenden el diálogo abierto, así como el amplio y activo compromiso ciudadano.

Esto no significa que dichos procesos garanticen el éxito o que no existan riesgos; significa que hay mayores posibilidades de lograr resultados de largo plazo. La planificación participativa es un paso importante para construir una verdadera democracia local.

En el contexto de profundas transformaciones urbanas, los actores locales se convierten en sujetos activos de las propias transformaciones. Son ellos quienes dan forma a la cadena de valor de la ciudad. Aparecen de esta manera nuevos mecanismos de participación en la toma de decisiones estratégicas y, lo que todavía es más importante desde el punto de vista de la gestión pública, en la propia ejecución de dichas decisiones.

Sin embargo hay que resaltar que tristemente esta dinámica aún no ha tenido lugar en una gran parte de las demarcaciones municipales de América Latina, donde todavía los actores locales intentan abrirse paso en una gestión centralizadora que ofrece pocas o ningunas oportunidades de participación.

Ahora planteamos la necesidad de un enfoque de desarrollo a escala humana, donde el ser humano es el centro, el ente promotor de su propio desarrollo, así como del desarrollo local, regional y nacional. Un enfoque que se concentra en la satisfacción de las necesidades humanas en un entorno muy cambiante.

La ciudad es el escenario y el motor de los principales cambios sociales y económicos que se están produciendo en el mundo. La ciudad es el espacio de relación por excelencia, el espacio de creación... pero también el espacio de la desigualdad y la pobreza.

Sabemos que en nuestra época las cosas van muy deprisa. En el pasado, la "situación normal" eran largos períodos de estabilidad que permitían construir el desarrollo económico y social, estabilidad que podía verse afectada por momentos de cambio a menudo dramáticos. Hoy el cambio permanente es la situación normal. No se trata por tanto de responder a los cambios y estabilizarse, sino de organizarse para el cambio, de forma que podamos permanentemente encontrar respuestas.

Lo que presento a continuación es una reflexión sobre los principales temas críticos que están enfrentando o enfrentarán nuestras ciudades en ese contexto de cambio, enfocados en cada una de las dimensiones de desarrollo, y que suponen retos para la planificación participativa a nivel local.

Dimensión Socio Cultural

La dimensión socio-cultural abarca las dinámicas poblacionales y el acceso de la población a los servicios que les permiten mejorar su calidad de vida; también la capacidad de garantizar la inclusión de toda la población en el disfrute de los derechos humanos.

Convivencia en la multiculturalidad

Los fuertes procesos migratorios que se han vivido en las dos últimas décadas han acentuado una de las características tradicionales de las ciudades: son receptoras de población que acude a la ciudad por razones muy diferentes. Se producen migraciones del campo a la ciudad, buscando mejores condiciones laborales y sociales; migraciones provocadas por procesos de desplazamiento relacionados con conflictos armados, buscando condiciones de supervivencia y seguridad, etc.

Si bien la movilidad de las personas en busca de mejores condiciones de vida ha sido un fenómeno recurrente en el tiempo, hay algunas novedades que definen la época actual.

- En primer lugar, la coincidencia en el espacio y en el tiempo de varias de las diferentes modalidades de desplazamientos, lo que hace más compleja la necesaria respuesta de acogida.
- En segundo lugar, el importante volumen de personas desplazadas.
- En tercer lugar, actualmente las ciudades son receptoras de migraciones de muy larga distancia y de población procedente de diferentes áreas geográficas. Las culturas y los modos de vida de la nueva ciudadanía son muy diferenciados no sólo con respecto a la población receptora, sino entre los propios grupos de inmigrantes.

Ante esta nueva situación, las tradicionales políticas de integración, pensadas para volúmenes “asumibles”, con necesidades afines (búsqueda de trabajo, de seguridad, de vivienda...) y con procedencias geográficas muy determinadas, ya no son suficientes para responder a las necesidades de la nueva ciudadanía ni de la población receptora.

Esto nos plantea una nueva línea de intervención que contrapone el concepto de multiculturalidad al tradicional de integración y que debería generar nuevas formas de convivencia que incorporen el potencial de riqueza que supone los nuevos aportes poblacionales.

Dimensión Ambiental

La dimensión ambiental comprende el patrimonio ambiental de una comunidad, estrechamente asociado a procesos vitales como el consumo de aire, agua, tierra y espacios verdes, así como los factores que determinan los riesgos ambientales y las estrategias hacia el desarrollo ambiental sostenible.

Adaptación al Cambio climático

El clima siempre ha cambiado de manera natural pero ahora lo hace más rápido debido a los efectos de la acción de las actividades humanas que incrementan las emisiones a la atmósfera. Esto está cambiando los patrones del clima como los conocíamos de toda la vida, cambiando patrones de lluvia que afecta la agricultura y nos expone a sequías, inundaciones y deslizamientos, incrementando las temperaturas, elevando el nivel del mar que pone en riesgo las ciudades costeras,

aumentando la intensidad y frecuencia de los fenómenos atmosféricos, y que pone en peligro elementos claves para la supervivencia como el acceso al agua.

Estos fenómenos afectarán a toda la población pero principalmente a la más vulnerable, porque que está expuesta (ocupando terrenos en riesgo), es más sensible debido a sus condiciones de precariedad (económica, salud, educación, información), y que por esas mismas razones tiene menos capacidad de adaptarse.

Las opciones son la adaptación, que se refiere a las capacidades para responder y ajustarse a los impactos del cambio climático; y la mitigación, destinada a la reducción y/o captura de las emisiones de gases de efecto invernadero. Ambos son nuestros compromisos pero desde el punto de vista de la planificación local, es imperante adaptarse, identificar las zonas/poblaciones más vulnerables, y tomar medidas para reducir el impacto de los cambios.

Responder a los riesgos conexos al clima implica tomar decisiones en un mundo cambiante, con una incertidumbre constante acerca de la gravedad y el momento en que se sentirán los impactos del cambio climático. Las opciones de adaptación y mitigación que se elijan a corto plazo afectarán a los riesgos del cambio climático durante todo el siglo XXI.

Dimensión Físico Espacial

La dimensión físico-espacial analiza los procesos de desarrollo urbano, considerando las formas de ocupación en relación a las potencialidades del territorio. Se enfoca las condiciones de habitabilidad, movilidad, el uso del espacio público, entre otros.

Concurrencia territorial

Los procesos de desarrollo urbano tienen lugar cada vez más en el marco de un entorno territorial más amplio. Éste es el caso de las áreas metropolitanas o regiones, en las cuales los centros urbanos actúan como puntos de unión y de trama de un tejido de relaciones entre ciudades. Por eso, es necesario avanzar hacia integración de estrategias que conciban una dimensión territorial más amplia a la municipal.

Los procesos de desarrollo urbano suelen conducir a la creación de áreas metropolitanas, que significan cambios importantes tanto en las formas de la ciudad, como en sus magnitudes, y en su funcionalidad.

Los procesos de metropolización derivan de una amplia variedad de factores; por ejemplo:

- La inversión en infraestructura, en especial de transporte y comunicación, que genera ciudades y metrópolis de mayor dimensión.
- La variable tiempo, que en la metrópolis, entendida como red, implica una mayor facilidad de conexión y movilidad al reducirse los tiempos de desplazamiento.
- Se crean espacios urbanos metropolitanos mediante absorción de núcleos urbanos periféricos por parte de la ciudad central, que muchas veces ya ha agotado el territorio hacia donde crecer. Esto provoca el crecimiento de la ciudad central y la posible pérdida de identidad de los núcleos urbanos absorbidos. No se produce, por tanto, una estructura de red con diversos núcleos que configuran el territorio; al contrario, la metrópolis es una ciudad única, resultado de la integración de todos los núcleos.

Esta dinámica requiere por parte de las administraciones la capacidad y sobre todo la voluntad de llevar a cabo conjuntamente políticas metropolitanas, que implican en muchas ocasiones la transformación en las estructuras políticas de la organización y el gobierno del espacio metropolitano. O al menos la puesta en funcionamiento de organismos o entes de gestión para implantar proyectos y programas de dimensión metropolitana.

Dimensión Económica

La dimensión económica comprende el conjunto de prácticas económicas y sociales que la población pone en práctica para satisfacer sus necesidades. Abarca la situación laboral, las fuentes de empleo, el acceso a bienes y servicios, la vocación productiva, entre otros.

La ocupación del espacio público por la actividad informal

La dinámica urbana se verá cada vez más afectada por la problemática derivada del comercio informal, relacionado con la lucha por el espacio público y su apropiación por parte de los que trabajan en la economía informal. El comercio informal se ha convertido desde tiempo atrás en la alternativa de fuente generadora de ingresos para muchas familias pobres.

La mayoría de las ciudades no cuenta en la actualidad con las empresas necesarias para satisfacer la demanda de empleo que requiere la población. Es por esta razón que numerosas personas deben dedicarse a actividades económicas informales tales como: comercio ambulante y estacionario, mototaxismo, telecomunicaciones, manufactura y construcción espontánea.

La nueva faceta del trabajo, caracterizada por las políticas de elasticidad y flexibilidad laboral; la aparición de nuevas tecnologías TICs, y el propio modelo económico imperante en la región, cambió el modelo laboral clásico, donde el empleo formal o asalariado, es actualmente suplantado por el empleo individualizado y/o no asalariado, que cede terreno al auto-empleo y al desarrollo de las microempresas como unidades económicas generadoras del empleo.

En épocas recientes, los programas de ajuste económicos aplicados en un entorno de crisis, sacaron del sector laboral a millones de empleados, muchos de los cuales no tuvieron otro camino que incorporarse a las actividades comerciales informales. Otro grupo de comerciantes informales, proviene de los que emigran del campo a la ciudad y de países vecinos, en busca de mejores oportunidades que no se dan en sus lugares de origen.

Este fenómeno genera tensiones sociales y conflictos urbanos, debido a la invasión de estas actividades al espacio público y a la contaminación ambiental que afectan la salud y calidad de vida de los ciudadanos.

Dice José Luis Corragio², que las ciudades tienden a conformarse como un islote de empresas modernas en un mar de excluidos: las industrias tradicionales o modernas y las actividades económicas “informales” de sobrevivencia, que él prefiere llamar economía popular.

² Corragio, José Luis. Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social. 1995.

Algunas políticas orientadas a enfrentar esta realidad se han concentrado en intentar “formalizar la informalidad”, asumiéndolo como una transición cuya meta es alcanzar el ideal capitalista. Pero la solución puede estar en articular estas actividades individualizadas en un subsistema de economía popular, promoviendo la solidaridad orgánica entre los diversos elementos y actividades llamadas informales. Esto supone ampliar y fortalecer la interdependencia entre unidades domésticas y comunidades, creando las bases para nuevas identidades colectivas y para un desarrollo popular sustentable.

Dimensión Político Institucional

La dimensión político-institucional tiene que ver con la participación y las formas de organización social y comunitaria, la garantía de derechos humanos, las condiciones de seguridad y convivencia, la capacidad de las instituciones públicas y los niveles de gobernabilidad y gobernanza.

La participación social

Hemos sido testigos de grandes conquistas en lo concerniente a la participación social en la gestión del desarrollo local. Hemos incorporado a la población como actor social en el análisis de la situación que le afecta y haciendo propuestas para su solución, lo cual nos acerca a la verdadera dimensión el término “democracia”, cuyo significado implica que todos tengamos más participación en la toma de decisiones de lo público.

Sin embargo, todavía está a prueba la capacidad de los actores sociales de participar activamente en la implementación de las propuestas consensuadas y asegurarse de que el recurso público invertido alcance el impacto que se había previsto. Esto nos pone ante un reto importante que es la auditoría social, un proceso por el cual la ciudadanía vigila, monitorea, evalúa, verifica y da seguimiento a la gestión de una institución pública o privada que trabaja con fondos públicos.

Esta es una forma de participación ciudadana, de manera organizada, para observar, medir, dar seguimiento, difundir información, hacer sugerencias y propuestas en torno al uso de los recursos públicos, y examinar los resultados de la gestión pública, su apego al marco legal, el cumplimiento de metas y planes estratégicos y sobre todos sus efectos para el bienestar de la sociedad.

La auditoría social apunta a medir hasta qué punto la gestión pública ha contribuido al bien común. De acuerdo al Manual de Auditoría Social para Comisiones Ciudadanas de Transparencia publicado por el Banco Mundial³, esto incluye varios aspectos:

- La *eficacia*, entendida como el logro de los objetivos planteados en una política, institución, programa, presupuesto, proceso o proyecto.
- La *eficiencia*, que es la relación entre los costos de ejecución y los resultados que se generan.
- La *calidad*, se refiere al grado de satisfacción que experimentan los destinatarios o usuarios del servicio o beneficio público que se audita (también el cumplimiento con las normas establecidas para cada servicio).
- La *ética*, entendida como el apego de los funcionarios y empleados públicos a valores y principios que, como la honradez y el espíritu de servicio, son fundamentales en el desempeño de sus cargos.
- La *transparencia*, referida a la voluntad política y aplicación de medidas de las autoridades para brindar información a la ciudadanía sobre sus decisiones y acciones.

Ya no podemos conformarnos con decir lo que hace falta, ahora tenemos que asegurarnos que las acciones tengan el impacto que deseamos, que haya una verdadera transformación de las condiciones de vida y para ello tenemos que aumentar el poder de negociación e incidencia de las organizaciones frente a los tomadores de decisiones.

Crear coaliciones entre la sociedad civil y el gobierno es un paso importante en el combate a la corrupción y la apertura de canales, para que tanto la sociedad civil como los grupos de interés puedan demandar mayor responsabilidad de ambas partes, creando una dinámica ciudadano-gobierno que apoya el desarrollo local.

Estos son sólo algunos de los principales temas críticos, interrelacionados entre sí, a los que tendremos que enfrentarnos desde una perspectiva integral del desarrollo local.

³ Banco Mundial. Manual de Auditoría Social para Comisiones Ciudadanas de Transparencia publicado por el Banco Mundial. 2007.

Hoy ustedes terminan un ciclo importante del proceso de planificación participativa en la ciudad de Medellín, y a la vez, se enfrentan a otro importante desafío que es ir más allá de la microplanificación, del entorno de la comuna y el corregimiento, para aportar a una dimensión más amplia de la planificación, que abarca toda la ciudad y su zona metropolitana. Es muy probable que algunas ideas de proyectos sugieran una intervención mayor que involucre a varias comunas, para lo cual habrá que concertar y gestionar recursos de manera conjunta.

A partir de ahora será más importante aún la participación, para convertir estos planes de desarrollo local en verdaderos instrumentos de trabajo, para llevar el plan a la práctica. Es necesario que ustedes como líderes comunitarios se conviertan en agentes multiplicadores de las informaciones y conocimientos que se comparten, que propicien en su comunidad la discusión y el seguimiento a los indicadores.

Medellín es un referente a nivel internacional por diversas razones, una de ellas es su capacidad de articulación y organización de los actores locales. En cada una de las actividades participativas, tengan presente que ustedes, como líderes locales, no solo están contribuyendo a trazar desde el territorio la ruta que recorrerá el municipio y su área metropolitana en los próximos 12 años, sino que también están contribuyendo con su esfuerzo a la edificación de una cultura de planificación participativa en Latinoamérica que se convertirá en referencia obligada para las demás ciudades de la región.

Muchas gracias.

Rosa Arlene María
Medellín, 30 noviembre 2015