



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

Los retos de la planeación local y el presupuesto participativo en la implementación del Acuerdo Final

Con la asistencia de más de cien participantes de Bogotá D.C., Meta, Boyacá, Cundinamarca y Tolima, integrantes de organizaciones y movimientos sociales y comunitarios, funcionarios de gobiernos locales y académicos, se avanzó en las reflexiones acerca de las posibilidades que plantean de la planeación y el presupuesto participativo como enfoque para la implementación del AF y del desarrollo local y regional.

Ricardo Jaramillo Rincón¹

Antecedentes

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AF) considera un enfoque territorial que “supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad” [p.6]. En su contenido, el AF propone diferentes instrumentos de planeación del territorio cuya relación con los actuales dispositivos de planeación, definidos en su mayoría mediante la Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, aún no ha sido completamente desarrollada.

Hay al menos tres niveles en los cuales la planeación participativa aparece en el AF: como disposiciones específicas para la formulación e implementación de una política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa (numeral 2.2.6.); como enfoque para el diseño y puesta en marcha de dispositivos de paz territorial como los Planes de Acción para la Transformación Regional, Programas de Desarrollo Especial con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo, además del componente participativo de los Planes para la Reforma

¹ Asesor de la Estrategia de Lobbying y Presión Política, Corporación Viva la Ciudadanía, Secretaría Técnica de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Rural Integral²; y como entrada para la construcción de paz territorial. En este artículo se presentan algunas propuestas en relación con estos asuntos.

Elementos para una Política para el Fortalecimiento de la Planeación Democrática y Participativa

La planeación local participativa es un elemento transversal en el AF. Desde su Introducción, el texto señala:

“La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y *participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia*” [p.7, cursiva fuera de texto].

El numeral 2.2.6. del Acuerdo plantea de manera específica cinco de los temas sobre los cuales se requiere avanzar para promover esa participación en la planeación, que son:

- a. Revisión de las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación.
- b. Prestar asistencia técnica a las autoridades municipales y departamentales que lo requieran, para la formulación participativa de distintas herramientas de planeación.
- c. Revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación y, en particular, sobre:
 - Articulación entre instancias territoriales y nacionales de planeación;
 - Composición y funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación con el fin de garantizar una representación amplia y pluralista;
 - Efectividad del sistema.
- d. Fortalecer los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales.

²El AF contempla trece (13) planes para la Reforma Rural Integral: Plan Nacional de Vías Terciarias; Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria; Plan Nacional de Electrificación Rural; Plan Nacional de Conectividad Rural; Plan Nacional de Salud Rural; Plan Especial de Educación Rural; Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural; Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural; Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación; Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos; Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria; Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales; Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

e. Fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local con el fin de:

- Promover la participación de hombres y mujeres en la priorización de una parte del presupuesto de inversión, de tal manera que refleje las conclusiones de los ejercicios de planeación participativa.

- Crear incentivos para la formulación y ejecución de presupuestos participativos.

- Promover mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a los ejercicios de presupuestos participativos [pp. 49 – 50].

La mayoría de estos temas se encuentran definidos en la Ley 152 de 1994, por lo que una de las rutas de acción en la implementación normativa del AF en esta materia consiste en promover una reforma de esta ley³. Para comenzar a promover este debate, el pasado viernes 16 de junio de 2017 se llevó a cabo el foro *Retos de la Planeación Participativa en la Implementación del Acuerdo Final* en el auditorio Margarita González del Edificio de Posgrados en Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, organizado por Viva la Ciudadanía, Foro Nacional por Colombia y Sisma Mujer, con la participación de representantes del gobierno nacional, de la agrupación política Voces de Paz, del Sistema Nacional de Planeación, del Consejo Nacional de Planeación, de consejos territoriales de planeación y de la academia.

La modificación de la Ley 152 de 1994 deberá contemplar al menos los siguientes temas:

i) Puesta al día de los enfoques para la planeación: Los principios consagrados en la Ley 152 de 1994 deben actualizarse a la luz de los desarrollos políticos, jurídicos y conceptuales de los últimos 23 años en materia de enfoque basado en derechos humanos, enfoque de género, enfoque diferencial, enfoque territorial y participación ciudadana.

ii) Democratización y fortalecimiento del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales de planeación: es necesario ampliar la composición de estos consejos, democratizar y promover la transparencia en los procesos de elección de consejeros y consejeras, de manera que sean escogidos por las organizaciones y movimientos sociales y no designados por parte de las autoridades ejecutivas de cada nivel territorial y, de manera especial, la promoción de la paridad en la representación entre mujeres y hombres y la formulación de medidas para democratizar la carga del cuidado en las mujeres para el fomento de su participación. También se deben generar mecanismos para que estos consejos funcionen de manera permanente y para que los conceptos e informes que emiten sean considerados efectivamente por las autoridades y conocidos por la ciudadanía en general. Este proceso está estrechamente relacionado con la necesidad de avanzar en la promulgación de una Ley Estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social, para lo cual se

³ Se trata de un asunto prioritario ya que está dentro del calendario de implementación normativa definido en el numeral 6.1.10 del AF, literal j)

adelantó una amplia deliberación ciudadana, como estaba establecido en el AF⁴, pero que no fue presentado por el Gobierno Nacional durante la legislatura que terminó esta semana.

iii) Sistema Nacional de Planeación: La Ley 152 de 1994 no desarrolló el inciso final del artículo 340 de la Constitución Política, según el cual el Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación, en la medida en que no estableció la estructura, los mecanismos de articulación ni las formas de funcionamiento del Sistema, por lo que se requiere incluir en la reforma de esta ley la estructura del sistema, su conformación, objetivo, funciones, fuentes de recursos y formas de articulación con otras instancias de planeación participativa y de participación ciudadana.

iv) Presupuestos participativos: El presupuesto participativo es un proceso principalmente local, aunque se encuentra recogido en normas nacionales como la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” (artículo 40) y la Ley 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” (artículos 90 a 93 y artículo 100). Dada su estrecha relación con la planeación participativa, se requiere incluir en esta reforma disposiciones que incentiven la realización de estos ejercicios, la inclusión del enfoque de género de manera determinante en su realización y la posibilidad de adelantar presupuesto participativo con recursos del nivel nacional, como se está realizando en la actualidad en países como Portugal⁵.

Los dispositivos para la planeación territorial incluidos en el AF

El AF crea diferentes dispositivos de planificación y gestión del territorio para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y de la Solución al Problema de Drogas Ilícitas. Dentro de estos dispositivos están los como los Planes de Acción para la Transformación Regional, los Programas de Desarrollo Especial con Enfoque Territorial (PDET)⁶ y los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo⁷.

Los principales retos en materia de planeación participativa en relación con estos dispositivos tienen que ver con los siguientes asuntos:

⁴ La descripción metodológica del *Espacio nacional de participación para la formulación de lineamientos para un proyecto de ley de garantías de promoción de la participación ciudadana y garantías para el ejercicio del derecho a la movilización y protesta social*, organizado por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana con el apoyo del CINEO, Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, las matrices con la información de las deliberaciones regionales y sectoriales y los productos finales de este espacio se encuentran disponibles en la página <http://participando.co/>.

⁵ La información sobre el proceso de Orçamento Participativo en Portugal está disponible en la página <https://opp.gov.pt/>.

⁶ Creados mediante el [Decreto 893 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural](#)

⁷ Creado en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, establecido en el [Decreto Ley 896 de 2017 de la Presidencia de la República](#)

i) Puesta en marcha de procesos participativos en todas las fases de la planeación: Tanto en su descripción en el AF como en los decretos que los crean, los planes y programas señalados incorporan instancias y dinámicas participativas. El reto consiste en propiciar estos espacios desde las comunidades de manera que se prioricen de manera efectiva las necesidades, se aborden desde metodologías pertinentes y construidas participativamente y se configuren en amplios espacios de deliberación y participación de las comunidades.

ii) Articulación entre estos programas y los planes de desarrollo: Los decretos enuncian la necesidad de articular los planes y programas con los diferentes planes de planeación del territorio, pero no se especifican los mecanismos para hacerlo. Es necesario avanzar en definiciones concretas sobre cómo se realizará esta articulación.

Construcción de paz desde la planeación territorial participativa

De manera más general, la discusión acerca de la planeación del territorio remite a la necesidad de seguir llenando de contenido el concepto de paz territorial. Los días 20 y 21 de junio de 2017, la Universidad Santo Tomás, ILSA y la Regional Bogotá de Viva la Ciudadanía, ofrecieron la primera edición del curso *Planeación local y presupuestos participativos: construcción de Paz y retos de los Acuerdos de la Habana*, como parte de las acciones de articulación para la conformación del Nodo Centro de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Con la asistencia de más de cien participantes de Bogotá D.C., Meta, Boyacá, Cundinamarca y Tolima, integrantes de organizaciones y movimientos sociales y comunitarios, funcionarios de gobiernos locales y académicos, se avanzó en las reflexiones acerca de las posibilidades que plantean de la planeación y el presupuesto participativo como enfoque para la implementación del AF y del desarrollo local y regional. Los acuerdos, compromisos y articulaciones que se lograron entre las y los asistentes y el interés en profundizar sus conocimientos sobre estos temas muestran la pertinencia de avanzar en espacios de discusión y deliberación en los distintos lugares del país.

Conclusión

Como se dijo al inicio de esta nota, las relaciones entre implementación del AF, construcción de paz territorial y planeación local y presupuesto participativo aún están por construir. Desde la incidencia en la implementación normativa, en la implementación mediante acciones institucionales y la construcción de agendas ciudadanas se debe avanzar para que las posibilidades que ofrece el AF se conviertan en realidades que permitan el buen vivir y el goce efectivo de derechos de toda la población.

Edición 547 – Semana del 23 al 29 de Junio de 2017