

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE
DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA 2012-2015**

MARINO DEL RIO URIBE

**Universidad del Valle
Facultad de Ciencias de la Administración
Maestría en Políticas Públicas
Santiago de Cali, 2016**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE
DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA 2012-2015**

Marino del Rio Uribe

**Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos Contra la
Corrupción.**

**Director de Trabajo de Grado:
Omar de Jesús Montilla Galvis
Docente Universidad del Valle**



**Universidad del Valle
Facultad de Ciencias de la Administración
Maestría en Políticas Públicas
Santiago de Cali, 2016**

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	8
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
ANTECEDENTES.....	15
JUSTIFICACIÓN.....	20
PREGUNTA PROBLEMA Y OBJETIVOS	22
Objetivo General.....	22
Objetivos Específicos.....	22
MARCO CONTEXTUAL: CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA Y POBLACIONAL DEL MUNICIPIO DE PALMIRA AÑO 2015	23
EDUCACIÓN.....	24
SALUD	25
CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA.....	26
TRANSITO Y TRANSPORTE	28
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	30
MARCO DE REFERENCIA TEÓRICO CONCEPTUAL	32
LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	32
CIUDADANO, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	35
PARTICIPACIÓN Y GOBIERNO.....	37
ESTRATEGIA METODOLÓGICA	43
INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL.....	43
TECNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	43
ANÁLISIS DOCUMENTAL Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN	43
CAPITULO I.....	45
MARCO NORMATIVO DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA	45
CAPITULO II	70
EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA, VALLE DEL CAUCA, VIGENCIA 2012-2015.	70
VISIÓN, MISIÓN Y AGENDAS DEL PLA DE DESARROLLO DE PALMIRA 2012-2015.	71

AGENDA PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	73
AGENDA PARA UN HÁBITAT AMIGABLE CON EL MEDIO AMBIENTE: PALMIRA AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE	84
AGENDA PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE Y LA COMPETITIVIDAD. PALMIRA COMPETITIVA EN ALIANZA PÚBLICO – PRIVADA.....	89
AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CAPITAL SOCIAL	92
AGENDA PARA LA INFRAESTRUCTURA, LA MOVILIDAD Y EL TRANSPORTE PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA COMPETITIVIDAD	97
AGENDA PARA LA RENOVACIÓN URBANA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL	98
CONCLUSIÓN PARCIAL	99
CAPITULO III.....	102
DIRECTRICES NACIONALES PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN LOS MUNICIPIOS	102
EL DESARROLLO INTEGRAL	103
LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO.....	104
MOMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL PLAN DE DESARROLLO	110
PLANEACIÓN PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PLURALISTA	112
CAPITULO IV	115
ELABORACIÓN DEL PROGRAMA DE GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	115
CONTENIDO DEL PROGRAMA DE GOBIERNO	121
CIMIENTOS DEL PROGRAMA	121
RESULTADOS ELECCIONES DE ALCALDE PARA EL 2011 EN PALMIRA.....	125
CONCLUSIONES PARCIALES	128
CAPITULO V	131
EL DIAGNÓSTICO DEL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA 2012- 2015.....	131
EL DIAGNOSTICO PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DESARROLLO.....	131
AGENDAS PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO	133
AGENDA PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL. PALMIRA CON MAYOR CALIDAD DE VIDA Y DESARROLLO HUMANO	134
AGENDA POR UN MUNICIPIO AMIGABLE CON EL MEDIO AMBIENTE. PALMIRA AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE	143

AGENDA PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE Y LA COMPETITIVIDAD. PALMIRA COMPETITIVA EN ALIANZA PÚBLICO - PRIVADA	151
AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CAPITAL SOCIAL	153
AGENDA PARA LA INFRAESTRUCTURA, MOVILIDAD Y TRANSPORTE: PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA COMPETITIVIDAD	157
AGENDA DE RENOVACIÓN URBANA Y DESARROLLO TERRITORIAL. PALMIRA PLANEADA EN LA TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA E INTEGRADA CON SUS MUNICIPIOS VECINOS	159
CONCLUSIONES PARCIALES	161
CAPITULO VI.....	164
EL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN	164
FUNCIONES Y COMPOSICIÓN DE LOS CTP.....	164
EL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE PALMIRA PARA EL PDM 2012-2015.	169
CONCEPTO EMITIDO POR EL CTP.....	174
CONCLUSIONES PARCIALES.	178
CAPITULO VII	181
PROCESO DE SOCIALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA 2012-2015.....	181
EL PROCESO METOLÓGICO DE FORMULACIÓN Y SOCIALIZACIÓN DEL PLAN	181
FASES DEL PROCESO METODOLOGICO DEL PDM DEL MUNICIPIO DE PALMIRA 2012-2015.....	183
ETAPA DE FORMULACIÓN DEL PDM Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	192
CONCLUSIONES PARCIALES	196
CONCLUSIONES	199
ACÁPITE	203
APORTE PARA EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA.....	203
Marco normativo.....	204
Directrices nacionales	206
El programa de gobierno.....	208
El Plan de Desarrollo de Palmira 2012 -2015.....	212
El Proceso de Socialización del Plan de Desarrollo.....	213
El Consejo Territorial de Planeación	215

Conclusión	217
BIBLIOGRAFÍA.....	219

PRESENTACIÓN

El presente informe de investigación constituye uno de los requisitos para optar por el título de Magister en Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Tanto el tema como el problema planteado están enmarcados dentro de lo que corresponde a la organización del Estado, sus dinámicas y mecanismos democráticos (representativos, deliberativos y participativos), su organización territorial en los municipios y la planeación en múltiples esferas del desarrollo socioeconómico a corto, mediano y largo plazo.

Al articularse la planeación con lo participativo o, más exactamente, convertir la planeación en un proceso participativo hace que el Estado y los gobiernos en sus diversos niveles, en este caso del orden municipal, se vean incentivados a generar, crear, estimular, apoyar, orientar y liderar un complejo y amplio proceso donde los ciudadanos, las comunidades organizadas y no organizadas y actores privados y públicos de la sociedad civil tengan una participación en la formulación de su propio plan de desarrollo de acuerdo con sus particulares diagnósticos y objetivos.

Este proceso se realiza bajo la dirección, orientación y acompañamiento de las respectivas esferas de planeación del orden nacional para mantener no solo unos criterios técnicos de alta complejidad, sino también, ante todo, para preservar la ruta de coherencia y unidad nacional de objetivos, prioridades, problemáticas y metas a mediano y largo plazo. Sin embargo, no siendo el interés de la presente investigación profundizar sobre dichos elementos técnicos de la planeación, si se ha propuesto investigar en un municipio en particular, Palmira (Valle del Cauca), cómo se presentó dicho proceso de articulación entre el Gobierno Municipal de esa ciudad y la participación ciudadana en la formulación del Plan Desarrollo para el periodo 2012-2015.

INTRODUCCIÓN

Tal como lo sugiere el título del presente informe, con la investigación que se realizó se buscó conocer y analizar el proceso de participación ciudadana en la etapa de formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira 2012-2015 particularmente en lo que corresponde a lo impulsado por la administración municipal en cabeza del alcalde electo. La etapa de la formulación de los planes de desarrollo del orden municipal abarca un complejo proceso que incluye la participación ciudadana y que prácticamente se inicia desde la elaboración del programa de gobierno de los candidatos. Incluso también viene y continua con la conformación y funciones de los Consejos Territoriales de Participación desde antes y después de la aprobación del Plan.

El tema de la participación ciudadana en los planes de desarrollo no es tan sencillo como puede parecer a simple vista. A medida que se va avanzando en sus indagaciones teóricas y empíricas nos encontramos con un inmenso y complejo universo. Es un tema que podría compararse con un inmenso árbol: lleno de ramas y de profundas raíces que esperan ser exploradas, conocidas y estudiadas. La complejidad se inicia con los dos conceptos con que se enfrenta el investigador: el de desarrollo y el de participación para colocarlos en unos escenarios de particulares relaciones problemáticas. Pero la investigación empírica nos impone unos límites a los cuales debemos llegar para continuar con un proceso siguiente o que otros estudiosos retomen los elementos aportados para propósitos de sus propias investigaciones.

La Alcaldía del Municipio de Palmira permito sin restricción alguna el acceso a los archivos de las Secretarías y Dependencias que fuesen de interés y utilidad para los objetivos de esta investigación. Los Secretarios y demás funcionarios estuvieron muy atentos y colaboradores en esta tarea. Sin embargo, infortunadamente no se pudo encontrar las actas ni su procesamiento e informes derivados de las mismas del conjunto de actividades que realizó la administración y el CTP en relación a la participación ciudadana en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015.

En dialogo con uno de los funcionarios profesionales de la Secretaria de Planeación del Municipio de Palmira manifestó que en muchos aspectos del proceso no se elaboraron informes sobre las

actas y eventos de socialización, por cuanto que por razones de presión de los estrechos cronogramas se vieron obligados a trabajar directamente sobre los informes generales y de hecho sobre el proyecto del documento del Plan de Desarrollo. Igual sucedió con la documentación requerida en cuanto a las actas y la notas de trabajo de campo sobre la campaña electoral del ese entonces candidato a la alcaldía que diera cuenta de la información recolectada en los encuentros directos con la comunidad¹.

Ante esta dificultad, se decidió recurrir y elaborar la investigación con base a la documentación que existía en los mencionados archivos en donde se presentan informes generales del proceso objeto de estudio. Aunque hubiese sido de mucha importancia como evidencia empírica la existencia de dichas actas y sus respectivos informes, con la documentación que existió y se tuvo acceso se logró cumplir con el objetivo general formulado en la investigación. Por el inconveniente anotado en la no existencia de la evidencia empírica mencionada, no se puede afirmar que por ello se afectó significativamente los planteamientos sustanciales del informe de investigación.

Para dar respuesta al objetivo general de investigación arriba expuesto, en primer lugar, se realizó una exploración del marco legal que rige a Colombia en cuanto a la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo en los entes territoriales. Esta tarea también llevo a indagar sobre otra serie de marcos normativos de diferente orden que están relacionados directa o indirectamente con dicho proceso.

Seguidamente se expone en éste informe el Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015 para conocer su estructura y contenido como producto terminado y aprobado por el Concejo Municipal. Aquí se puede observar un producto que fue el resultado de un largo y complejo proceso que incluyó la participación ciudadana pero que no se da a conocer explícitamente por sí mismo y que es, precisamente, lo que se ha propuesto abordar y conocer con la presente investigación.

¹ Sobre este aspecto ya habían advertido Fabio Velásquez y Esperanza González (2003: 38) que: “No sobra decir que no existe una base de datos sistemática sobre el tema de la participación ni a nivel nacional ni en los departamentos y municipios. Es un vacío que reduce seriamente las posibilidades del análisis y que impide valorar exactamente en qué punto se encuentra el desarrollo de la participación ciudadana en Colombia. El estudio fue una buena oportunidad para tomar conciencia de esta debilidad y para sugerir desde ya la necesidad de que las instancias gubernamentales responsables de la participación inicien un trabajo sistemático de registro de información y de construcción de la memoria de un proceso que constituye uno de los hitos políticos más importantes de la historia del país en el siglo XX.”

Una vez realizada la tarea anterior, se abordó el Diagnóstico que hizo parte de la formulación del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015, examinando en su contenido y elaboración cómo se presentó la articulación entre la democracia representativa y la participativa, teniendo en particular consideración el hecho de que se iniciaba el periodo del ejercicio del nuevo alcalde electo para los siguientes cuatro años. Se debe anotar que esta parte de la investigación se realizó principalmente sobre la base del documento *Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015* del Municipio de Palmira con fecha Febrero de 2012.

Consecutivamente se realiza una exposición sobre el programa de gobierno del aquel entonces candidato a la Alcaldía de Palmira, José Ritter López Peña, con el propósito de conocer tanto su contenido y a su vez profundizar en las metodologías e instrumentos que se implementaron, desde el punto de vista de la participación ciudadana, para su elaboración y de esa manera comprender cómo la incluyo en el mencionado Plan de Desarrollo².

De acuerdo con la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, los programas de gobierno constituyen el pacto colectivo entre candidatos y ciudadanía para mejorar la calidad de vida, cualificar y facilitar la participación ciudadana, y promover los derechos humanos. Por lo tanto, son un pilar fundamental para la posterior formulación del Plan de Desarrollo de la entidad territorial.

Una vez examinado el programa de gobierno del aquel entonces candidato electo se realizó una sucinta exposición del proceso sistemático institucional que se llevó a cabo desde la formulación del PDM hasta su aprobación haciendo un particular énfasis en lo referido a la socialización del mismo. A lo largo de dichos capítulos se ahondó en algunas etapas, fases o partes del proceso expuesto de acuerdo con el problema y el objetivo general planteado en la presente investigación. Hay que anotar que estos capítulos se realizaron con base principalmente de dos documentos: *Planeación para el Desarrollo Integral en las Entidades Territoriales, el Plan de Desarrollo 2012-*

² Hay que recordar que en el Artículo 1° de la Ley 131 de 1994 se reglamentó el voto programático, entre las cuales imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

2015 del Departamento Nacional de Planeación y el documento *Memorias. Socialización, Formulación, Validación y Aprobación del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, Palmira Avanza con su Gente*.

Aunque con ciertas particularidades, los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) se constituyen en importantes espacios de la participación ciudadana en la formulación y evaluación de los planes de desarrollo de los Municipios. Para la designación de sus miembros se le exige experiencia, idoneidad y el pertenecer a una organización social o sectorial. Sin embargo hay que resaltar que su procedencia y representatividad corresponde es a la sociedad civil según el sector u organización al que pertenecen. Los CTP podrían entenderse como otro nivel de la participación ciudadana en los planes de desarrollo de los municipios. Desde este punto de vista, en el último capítulo de éste informe se realizó una breve exposición sobre el proceso que se desarrolló en lo relacionado a la participación ciudadana y el Consejo Territorial de Planeación de Palmira durante la etapa de formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira 2012-2015.

Como producto del análisis del conjunto y de las partes del informe, se sacaron algunas conclusiones orientadas a que se constituyan también en puntos de partidas o hipótesis para posibles siguientes investigaciones. Las conclusiones de la investigación fueron el resultado del estudio y el análisis realizado a una o más fuentes secundarias que se aprehendieron para el desarrollo de cada capítulo del informe en la perspectiva del desarrollo de cada uno de los objetivos específicos planteados. Para decirlo de cierta manera, la evidencia empírica de las conclusiones derivó del estudio y del análisis de cada una de las fuentes secundarias respectivamente citadas. Finalmente, se agrega un acápite donde se recoge el análisis realizado a lo largo de la investigación en la perspectiva de estructurar una respuesta sistemática al problema planteado en esta investigación.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A partir de la Constitución Política de 1991 se planteó un cambio de mucha importancia para el país consistente en la articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa. Sobre esta última a su vez se introdujeron otros importantes cambios referidos a múltiples campos de la vida social, cultural, económica y política que le darían un significativo viraje al Estado Colombiano y particularmente al ejercicio de la gobernabilidad.

Entre dichos cambios que se introdujeron correspondió lo relacionado con los Planes de Desarrollo a nivel Nacional, Departamental y Municipal y ligado a ello, en lo relacionado con los principios y mecanismos de participación ciudadana, se fortalecen los municipios como entidades político administrativas y con ello la elección popular de Alcaldes. En este sentido, los Planes de Desarrollo de los Municipios quedan en parte determinados tanto por la elección popular de los Alcaldes y su programa de gobierno y la participación ciudadana en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo en el contexto propio y particular de los mismos municipios.

Es así como se ha establecido una articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa en los municipios enmarcados dentro de unos determinados procesos y mecanismos nacionales establecidos de manera constitucional y legal. Lo que ha llevado a indagar, para los propósitos de ésta investigación, sobre cómo se ha presentado y llevado dicho proceso de articulación entre lo representativo y lo participativo en la formulación de los planes de desarrollo en el contexto de los municipios, particularmente en lo correspondiente a lo impulsado por la administración municipal en cabeza del alcalde elegido popularmente.

Desde el punto de vista de las teorías centradas en el Estado, este proceso se caracteriza por seleccionar las demandas y en esa medida proveer servicios orientados a la resolución de las problemáticas que han sido previamente identificadas como objeto de intervención. En esa medida, “(...) la acción pública es principalmente un resultado de las elecciones realizadas por los decisores políticos y por los altos funcionarios públicos (...)” (Roth, 2002: 30). Según la perspectiva democrática, existe en esta suposición la connotación de participación ciudadana, al menos en lo que refiere a la democracia representativa, puesto que estos servidores públicos son elegidos por

el pueblo para su representación dentro de los diversos y diferentes espacios de participación política y social.

Existen dos enfoques desde los cuales es posible ubicar algunos postulados acordes al objetivo general y los específicos de esta investigación: el neo-corporativista y el neo-institucional. Del primero se rescata la concepción que se tiene de las políticas públicas, la cual ya no es entendida como el resultado de la competición de grupos sociales, sino más bien, como el producto de las negociaciones establecidas entre el Estado y los representantes de los grupos sectoriales. El segundo enfoque, propuesto principalmente por los autores March y Olson (1997), se centra en el estudio de las instituciones, las cuales son consideradas como un factor fundamental para la definición del marco en el cual se desarrollan los comportamientos individuales, las acciones colectivas y las políticas públicas.

Si bien estas perspectivas teóricas proporcionan una visión general del objeto de estudio y de sus objetivos, Roth (2002) afirma que los enfoques teóricos tan solo representan una cara de la investigación en el área del análisis de las políticas públicas, pues dada la complejidad de la problemática objeto de estudio los investigadores constantemente son incitados a desarrollar cada vez nuevos instrumentos acordes a las necesidades particulares de sus investigaciones. En este sentido, dicho autor plantea más bien la noción de una caja de herramientas de la cual dispone el investigador con el propósito de hacerse de los conceptos de diversas corrientes teóricas con el objetivo de descomponer y clasificar las actividades públicas en elementos mucho más comprensibles.

Retomando lo anterior, esta investigación no se centrará en una corriente o enfoque teórico específico con el objetivo de analizar la problemática objeto de estudio. Más bien, bajo los planteamientos de la caja de herramientas de la cual habla el autor recientemente citado, se encaminara en la identificación de los *instrumentos de intervención del estado y los programas de políticas públicas* (Ibíd.).

Respecto a la primera herramienta, el análisis de la política pública se enfoca en los instrumentos jurídicos de los cuales disponen el gobierno y el Estado para dar indicaciones y lineamientos sobre cómo debe de ser entendido o no el problema objeto de estudio. Generalmente, estos instrumentos están expresados de manera jurídica y/o normativa y están orientados a *incentivar, coordinar, organizar y ejercer* las acciones establecidas para un fin en particular. La segunda hace referencia a un instrumento que tiene como propósito la identificación de una política pública determinada que busca ser integrada a un nivel macro o meta-político, ya sea por la orientación de las directrices del gobierno nacional o regional.

ANTECEDENTES

En el presente capítulo se expondrán algunas obras e investigaciones alrededor de la Participación Ciudadana, la relación de ésta con los procesos de gobierno, la democracia, el desarrollo local, entre otros. De igual manera, el propósito consiste en exponer de manera sucinta algunos de los estudios que se han realizado hasta el momento respecto al tema a nivel latinoamericano y nacional y en esa medida establecer un punto de ruptura respecto a otros análisis de políticas públicas, lo cual se verá representado más adelante en la justificación.

Contextualizado en el Terremoto del 2010 en Chile, Lama (2012), en su investigación *Expertos y Participación Ciudadana*, evidencia la necesidad del gobierno por implementar Planes de Reconstrucción Sustentable apoyados en la Participación Ciudadana. Entendiendo ésta como una articulación entre expertos y ciudadanos preocupados por el bienestar colectivo y la forma en que estos se involucran en la toma de decisiones. En este sentido, a partir de entrevistas a profundidad realizadas a diferentes expertos, se logró realizar una comprensión y análisis de aquellos elementos o factores que afectan de manera directa e indirecta las metodologías de participación ciudadana y a su vez como estas metodologías moldean al ciudadano participativo. La conclusión principal de la investigación señala que la “validez epistémica” y la “capacidad de responsabilizarse”, son dos atributos que explican cómo los supuestos determinan las tecnologías de participación, y cómo éstas finalmente hacen participar a un ciudadano que confirma dichos supuestos.

En esta misma línea, Morgado (2012) en *Participación Ciudadana y Visiones sobre la Política Social: Una mirada desde los Beneficiarios de Programas Sociales de San Luis de Macul, en el Año 2011*, a partir del debate teórico entre política pública y social, enfoca la investigación en la emancipación de la participación ciudadana como herramienta que permite el mejoramiento de la gestión pública desde la relación que se establece entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, la investigación propuesta por la autora indaga acerca de los canales o mecanismos de participación ciudadana implementados durante el desarrollo de los diversos programas sociales adelantados por el Gobierno chileno para así dar cuenta de la perspectiva que tienen las personas respecto a la política social, teniendo en cuenta, según la autora, que ésta percepción afectaría de

manera directa la forma en que estos interactúan con la sociedad y el Estado durante la implementación de dichos programas.

En este orden de ideas, Finlez (2004) en la investigación titulada *Participación Ciudadana, Políticas Sociales, Democratización del Estado y sus Instituciones*, reflexiona acerca de los nuevos espacios y canales de participación ciudadana, identificando a su vez algunos conceptos y principios claves en relación al mejoramiento y calidad de las políticas sociales. Así, la investigación busca analizar la posibilidad de las políticas para ayudar en los procesos de fortalecimiento de la ciudadanía dentro de los nuevos espacios y canales de participación como resultado de las demandas por una mayor democratización del Estado e instituciones, cómo, también, de los espacios públicos.

En esta misma línea, Grau (2009), en la investigación *La Influencia de la Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*, pretende abordar la inclusión y la influencia generada por los mecanismos de participación ciudadana promovidos por el Gobierno chileno desde el año 2000 en la toma de decisiones públicas, específicamente en lo referido a las políticas de carácter habitacional entre los años 2000-2009. Para ello el autor se ha basado en una triangulación metodológica con el objetivo de interpretar y analizar la situación problema desde una perspectiva que permita dar cuenta de las particularidades específicas del contexto. Así, a través de entrevistas semi-estructuradas a algunos funcionarios públicos y/o ciudadanos, como también grupos de discusión entre expertos y ciudadanos, vislumbra las diferentes posturas que se tienen respecto al objeto de investigación, así como se genera un espacio de reflexión y debate que busca enriquecer el conocimiento de cada una de las partes implicadas respecto a la participación ciudadana.

Desde una perspectiva fundamentada en las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) se encuentra la Tesis Doctoral titulada *De la Participación a la E-Participación*, en la cual José M. Lavín (2011) aborda el tema de la participación ciudadana en relación a la toma de decisiones políticas y la manera en que las TIC facilitarían a los ciudadanos este proceso en tanto que les permite acceder a la información, transformando su panorama y perspectiva frente a una problemática específica. De igual manera, el autor indica que la implementación de estas tecnologías en los procesos de participación ciudadana denotaría una transformación en lo que

respecta a los mecanismos de acción con los que cuenta el ciudadano, así como las motivaciones que estos poseen en el momento de participar.

Por otro lado, enfocándonos en el contexto local, se encontró la Investigación *Participación Ciudadana... De lo Consultivo a lo Resolutivo* realizada por Pierre Andrés Luna Algarra (2010). En ella, el investigador se ubica en el contexto Normativo de Colombia, específicamente en la Constitución Política de 1991 y la Ley 134 de 1994, a fin de identificar y describir aquellos factores de retroceso y avance relacionados al ejercicio de la democracia participativa. Con éste propósito, el autor, a partir de entrevistas y encuestas a más de 670 líderes sociales, da cuenta del uso de los mecanismos de participación promovidos por la Ley, así como su eficiencia y eficacia durante los procesos de gestión local de gobierno y ante todo en la elaboración de políticas públicas. De esta manera, a partir de los aspectos negativos, la percepción que tienen estos líderes acerca de la participación ciudadana y los mecanismos que actualmente la promueven, expone las restricciones que caracterizan la gobernabilidad democrática, dada su particularidad consultiva, no resolutive, de la participación ciudadana en Colombia.

Hasta aquí, se han referenciado algunas investigaciones de carácter internacional y local relacionadas con el tema de la participación ciudadana y su importancia en los procesos de democracia y gobernabilidad. Seguidamente se expondrán algunas obras alrededor de este tema y finalmente se hará mención de algunos artículos científicos con el propósito de concluir este capítulo para posteriormente pasar a la justificación del objeto de estudio en esta investigación.

En el Libro *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local* Coordinado por Alicia Ziccardi (2004) autores como Joan Font, Pedro Salazar Ugarte y Arlés Caruso Larrainchi, et al, exponen algunos ejes y dimensiones desde los cuales la participación ciudadana debe de ser estudiada y analizada para así generar procesos de gobernabilidad inclusiva. Señalan los autores que desde los proyectos encaminados al fortalecimiento de la participación ciudadana deben plantearse estrategias que le permitan reforzar el sector institucional, buscar la participación del ciudadano no organizado y potenciar una cultura más participativa (Ziccardi, 2004). Los trabajos presentes en esta obra se dividen en dos ejes: los que identifican actores, formas o espacios de

participación ciudadana y, por otro lado, los que se enfocan en los procesos, instrumentos y mecanismos de participación.

Fabio Velásquez y Esperanza Gonzáles (2003) en su libro *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* analizan y reflexionan acerca de los procesos de participación, en particular desde la expedición de la Constitución Política Nacional de 1991. Para ello, delimitan el campo de análisis centrándose específicamente en la participación ciudadana en la gestión Municipal, en la cual los ciudadanos a través de prácticas individuales o colectivas intervienen en el escenario público con el objeto de contribuir en la definición, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, programas y proyectos implementados durante un gobierno local. Por lo tanto, uno de los ejes de análisis en los cuales se enfocó esta investigación fue en lo relacionado con el tema de la planeación, el cual se constata como un campo extenso y complejo y por lo tanto fue necesario que los autores se interesaran únicamente en 6 instancias de participación: las juntas administradoras locales, las veedurías ciudadanas, las instancias de los sectores de educación y salud, los consejos municipales de desarrollo rural y los consejos territoriales de planeación. Es necesario aclarar que estas instancias fueron tenidas en cuenta como referentes para la búsqueda de información, mas no fueron analizadas en detalle. En este orden, este estudio vislumbra los elementos del entorno sociopolítico que fortalecen u obstaculizan el ejercicio participativo. Así como señala cuales son las normas e instituciones de la participación, quienes las promueven, los recursos financieros que le soportan y el clima político en el que se desenvuelven. Cabe señalar que este estudio tuvo en cuenta como técnicas de recolección de información: la encuesta de opinión, el análisis de la participación ciudadana en 5 municipios y la documentación de 5 experiencias de planeación participativa.

Carlos F Echeverry (2010) en el artículo *La Participación Ciudadana en Colombia: Reflexiones desde la Perspectiva Constitucional y la Normatividad Estatutaria* en el que indaga sobre la democracia participativa y los mecanismos de participación a partir del análisis de la Constitución Política de 1991 y la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana 134 de 1992. No obstante, advierte el autor que estos análisis no son exhaustivos, sino más bien se constituyen en una invitación al debate para quienes tengan interés en la temática así como su objetivo es informar

sobre la normatividad de Colombia entorno a este tema, por lo que referencia: la Sentencia C-180 de 1994, la Ley Estatutaria 741 de 2013 y la Sentencia C-179 de 2002.

Por su parte, en el artículo *Desarrollo Local y Participación Ciudadana*, Liliam Flores R. (2009) propone una revisión a nivel teórico democracia participativa, la construcción de redes sociales y la identificación de alternativas de innovación para el desarrollo. Se evidencia la necesidad por concientizar a los organismos internacionales sobre la importancia de apoyar el desarrollo local, teniendo en cuenta las características y particularidades de estos contextos y apoyados en la participación ciudadana en los procesos de planeación. Para este fin, se analizan diferentes experiencias de carácter internacional y se realiza un comparativo con tres programas locales para así identificar algunas diferencias en las modalidades en las que se implementa la participación. Finalmente el autor plantea algunas consideraciones relacionadas con los mecanismos de participación y evaluación y la importancia de impulsar este tipo de propuestas en la planeación del desarrollo regional.

JUSTIFICACIÓN

Con la Constitución Política Nacional de 1991, el Estado Colombiano experimenta grandes transformaciones en todos sus órdenes y esferas. Entre ellas, por una parte lo que corresponde a la planeación del desarrollo nacional y de los entes territoriales y por otra parte a la participación ciudadana. A su vez, ello también ha estado inmerso en otro complejo proceso como lo es la articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa.

Entre la formulación constitucional y legal de estos preceptos y el llevarlos a unos hechos concretos a la realidad, para este caso del orden municipal, media una serie de procesos que incluyen tanto una serie de ajustes normativos como procesos referidos a cambios en los imaginarios de los grupos políticos, líderes, candidatos y en especial de los grandes colectivos ciudadanos en cómo se perciben como actores y autores de sus propios procesos participativos y particularmente en lo que tiene que ver con la formulación y ejecución de su propio desarrollo.

El tema de la participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo en la presente investigación se realizó tomando como referente a investigar los procesos impulsados particularmente desde la administración municipal del Municipio de Palmira. Por la complejidad del tema y por considerar que para emprenderlo significa otra completa investigación se decidió no abordar, para ésta investigación, las dinámicas y procesos relacionados con los grupos sociales y particularmente comunitarios, organizados y no organizados, en su participación en la formulación y discusión y aportes en el *Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira 2012-2015*. Más que una evasión queda planteado otro tema a investigar para siguientes estudios.

El diseño e implementación de una política pública en lo correspondiente a la participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo de un municipio requiere preliminarmente una serie de estudios que incluyen múltiples temáticas y problemáticas que van desde los marcos jurídicos y directrices nacionales, como de los antecedentes en las prácticas, experiencias, dinámicas, mecanismos y metodologías que se han diseñado e implementado en el municipio sobre la participación ciudadana en general y particularmente en relación a los procesos que involucran la formulación, debate y aprobación de los planes de desarrollo. Es así como se espera con esta

investigación realizar un aporte, desde el problema y lo objetivos plateados, para quienes decidan emprender esta importante tarea para el caso concreto del municipio de Palmira.

PREGUNTA PROBLEMA Y OBJETIVOS

¿En la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira para el periodo 2012-2015, cómo se desarrolló el proceso de articulación de una democracia representativa y una democracia participativa impulsado por la administración municipal en cabeza del alcalde electo?

Objetivo General.

Realizar una aproximación, con sus respectivos análisis, hacia algunos de los componentes del extenso y complejo proceso que implicó el impulso de la participación ciudadana por parte de la administración municipal en cabeza del alcalde electo en la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira 2012-2015.

Objetivos Específicos.

- Identificar tanto los marcos normativos como las directrices nacionales sobre las cuales se realizó y fundamento el proceso de la formulación y aprobación del Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira para el periodo 2012-2015.
- Analizar el proceso de elaboración del programa de gobierno del aquel entonces candidato electo desde una perspectiva de la participación ciudadana, al igual que el Diagnostico que le dio paso a la formulación del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015.
- Precisar la agenda de socialización que posibilitó un encuentro entre los actores de la administración municipal y demás sectores externos a la misma donde se presentó y debatieron, en la fase de formulación, las principales iniciativas del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015 y que culminaron con la aprobación del mismo.
- Describir el proceso que desarrolló el Consejo Territorial de Participación de Palmira en lo relacionado a sus competencias en articulación a la participación ciudadana durante la etapa de formulación del Plan de Desarrollo 2012-2015.

MARCO CONTEXTUAL: CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA Y POBLACIONAL DEL MUNICIPIO DE PALMIRA AÑO 2015

El Municipio de Palmira se encuentra ubicado en la Región Sur del Departamento del Valle del Cauca, Colombia. Su Cabecera está situada a 3° 31' 48" de Latitud Norte y 76° 81' 13" de Longitud al Oeste de Greenwich. Limita al Norte con el Municipio del Cerrito; al Este con el Departamento del Tolima; al Sur con los Municipios de Pradera y Candelaria y al Oeste con los Municipios de Cali, Yumbo y Vijes.

Es considerada como la Capital Agrícola de Colombia y la segunda ciudad más importante del Departamento del Valle del Cauca. La fecha de fundación del municipio varía según el autor. Sin embargo, se estima que fue entre 1705 y 1824.

A finales de la década de los 60's Palmira presenta un crecimiento urbano caracterizado por cubrir áreas periféricas y residenciales de diversos estratos socioeconómicos. Así mismo la urbanización se vio influida por las características geográficas, las cuales determinan también el proceso de crecimiento urbano sobre ejes viales regionales.

Dentro de los límites del Municipio y sus Corregimientos se ubican grandes factorías dedicadas a la producción de muebles, maquinaria agrícola, artículos metálicos, ingenios azucareros, entre otros.

Según el último CENSO realizado por el DANE en el 2005, la ciudad cuenta con un total de 283.431 habitantes. No obstante a partir de las proyecciones anuales se estima que para el 2015 su población había ascendido a 350.000 habitantes.

Por otra parte, el gobierno actual se enfocado en hacer parte de la agenda pública todos aquellos programas y proyectos encaminados a la prosperidad social y la igualdad de oportunidades, centrándose en aquellas poblaciones vulnerables de la ciudad; primera infancia, infancia, adolescencia, juventud, adultos, adultos mayores.

Algunos de los ejes de intervención, que desde el Plan de Desarrollo “Palmira Avanza”, se han venido adelantando son:

- Educación
- Salud
- Convivencia y seguridad ciudadana
- Tránsito y Transporte
- Participación Ciudadana.

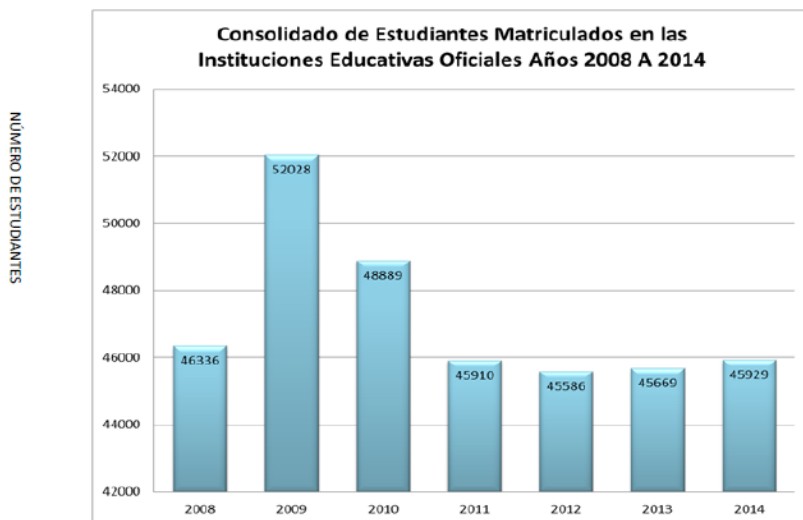
EDUCACIÓN

Según el Informe de Rendición de Cuentas Vigencia 2014, se observa un cambio considerable relacionado con los estudiantes matriculados en el municipio de Palmira entre el periodo 2008-2010. Tiempo en el que se presentaron, señalan fuentes estadísticas, fluctuaciones en el aumento y disminución de la cantidad de estudiantes matriculados. No obstante, durante el periodo del gobierno actual, a partir de la creación del Sistema Integrado de Matricula (SIMAT) en 2011, señala el informe, se mantiene una frecuencia constante de estudiantes.

Lo anterior refleja una asertiva política de gestión de calidad por parte de la Secretaría Municipal de Educación, consolidada por las bases de datos nacionales desarrolladas por el Ministerio de Educación a través de auditorías anuales y el Macro Proyecto de Cobertura Educativa, en consonancia con el ingreso, retención y permanencia de los niños y niñas, jóvenes y adolescentes que ingresan al sistema educativo.

Gráfico N° 1

Estudiantes Matriculados en Instituciones Educativas 2008-2014.



Fuente: SIMAT (Sistema de Matrículas), Palmira, 2013

SALUD

El gobierno actual de Palmira se ha enfocado en el fortalecimiento de los programas y proyectos orientados a la garantía de la salud, bienestar y calidad de vida de los diversos grupos interculturales, de ciclo vital y aquellos grupos vulnerables que merecen una atención pronta y oportuna. De esta manera, la Secretaría de Salud Pública ejecuto acciones de promoción y prevención en correspondencia con el Plan Territorial de Salud.

En este orden de ideas, se han adelantado actividades encaminada a la disminución de la tasa de mortalidad en infantes que se encuentren entre los 0-5 años de edad, tales como la prevención y control prenatal de las gestantes, campañas de vacunación, programas de nutrición, talleres de los patrones de crecimiento y desarrollo , entre otros.

En la búsqueda activa mediante la estrategia APS se han beneficiado 7.094 niños-niñas menores de 5 años de diferentes grupos Étnicos como mestizos, indígenas, afrocolombianos, mulatos en todas las comunas del municipio en consultas de: enfermería, medicina general, higienista oral, odontología, psicología y médico familiar. (Rendición de Cuentas, 2014)

El programa de salud se enfocó en el seguimiento de 546 gestantes, clasificadas como embarazos de alto riesgo, a fin de disminuir la mortalidad prenatal y también garantizar la calidad de vida de las mujeres embarazadas. En total, se calcula que se beneficiaron un total de 2.238 mujeres al ser inscritas en el programa de control prenatal.

Respecto a la salud mental, los programas han sido orientados a la psico-educación, cobertura y atención. Se estima que para el año 2014 se realizaron un total de 5.700 consultas por psicología y que ha habido un incremento en las sesiones de terapia familiar (359 consultas).

En esta misma línea se ubicó como eje central la problemática del consumo de SPA. Ante esta situación la Secretaría de Salud Pública se concentró en programas de prevención, para lo cual realizó un total de 750 talleres a jóvenes y adolescentes de sectores en los cuales se evidencia estadísticamente una mayor probabilidad de riesgo.

Por último la salud sexual y reproductiva y la participación comunitaria en salud fueron claves dentro de la agenda pública durante el año 2014. El primero direccionado hacia el cumplimiento de los objetivos del milenio: reducción de embarazos en mujeres adolescentes y disminución de los casos de contagio de VIH, así como de otras ETS. El segundo con el objetivo de promocionar la participación social incluyó a las mesas de trabajo a la comunidad LGTBI, etc.

(...) se logró establecer un plan de acción para fortalecer la participación social en salud del municipio de Palmira, cuyo impacto que genera en la población beneficiada es que se fortalece el proceso de garantía de acceso a los servicios de salud requeridos por la población mediante el establecimiento del vínculo y el puente de comunicación entre las instituciones del sector salud (ente territorial, clínicas, EPS e IPS), las organizaciones sociales y los usuarios del sector salud. (Rendición de Cuentas, 2014: 84)

CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Según el Periódico el Tiempo (2014), después de Cali, con un total de 7.569 homicidios entre los años 2010-2014, Palmira se constata como el segundo municipio con mayor tasa de homicidio (1.088 casos durante ese mismo periodo).

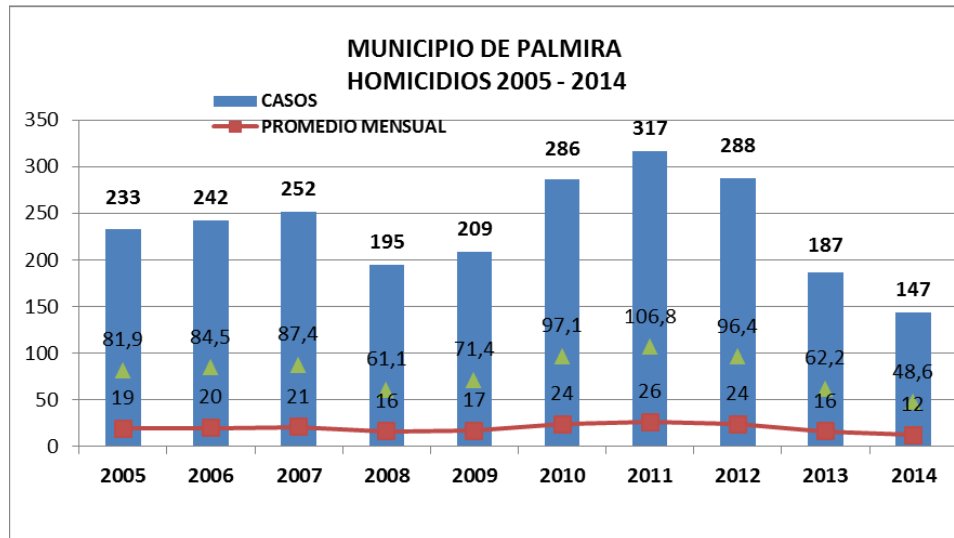
Tabla N° 1
Número de Homicidios y Tasa por Cien Mil Habitantes 2014

NÚMERO DE CASOS Y TASA POR CIEN MIL HABITANTES				
Palmira	292	326	284	186
Tasa	99.12	109.91	95.09	62.3
* Datos del libro Forensis del Instituto de Medicina Legal ** Datos Policía Nacional				

Fuente: El Tiempo, abr. 21/2014

Ante esta situación, el municipio ha venido trabajando a través de programas que les permitan a las autoridades locales ejercer un mayor control respecto a la delincuencia común y organizada, así como responder a las problemáticas de convivencia entre los ciudadanos. En este sentido, se ha fortalecido la infraestructura y los equipos de la policía del municipio a través de la implementación de tecnología, nuevos agentes, contratación de auxiliares de policía, aumento de cuadrantes, campañas de sensibilización y tolerancia, etc. Esto ha tenido un impacto positivo respecto al tema de la seguridad de la ciudad, evidenciado en las estadísticas de los últimos dos años. Por ello, para el año 2014 a partir del trabajo mancomunado entre la Secretaria de Gobierno y la Secretaría de Integración Social, Policía Nacional, el Ejército y otras entidades, se observa una reducción del 54% en la tasa de homicidios en relación a los últimos 9 años, evidenciados en la disminución de 170 casos de homicidio.

Grafico N° 2
Homicidios Municipio de Palmira 2005-2014



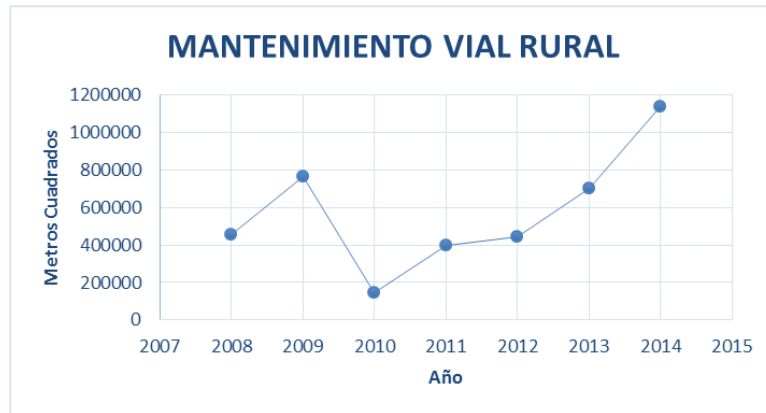
Fuente: Procesado por el Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana. Con datos de homicidios de la Policía Valle, Medicina Legal, Fiscalía, CTI, SIJIN, Secretaría de Salud.

TRANSITO Y TRANSPORTE

El informe de rendición de Cuentas Vigencia 2014 anota que las acciones adelantadas por el gobierno están encaminadas a la recuperación, construcción y mejora de la malla vial y el espacio público tanto de la zona urbana como rural. El municipio se ha concentrado en varios niveles relacionados con la movilidad y el tránsito: el mantenimiento y mejoramiento vial urbano y rural, recuperación y construcción del espacio público, seguridad vial, entre otros.

Grafico N° 3

Mantenimiento de las Vías Rurales



Fuente: Secretaría de Tránsito y Transporte/Alcaldía de Palmira

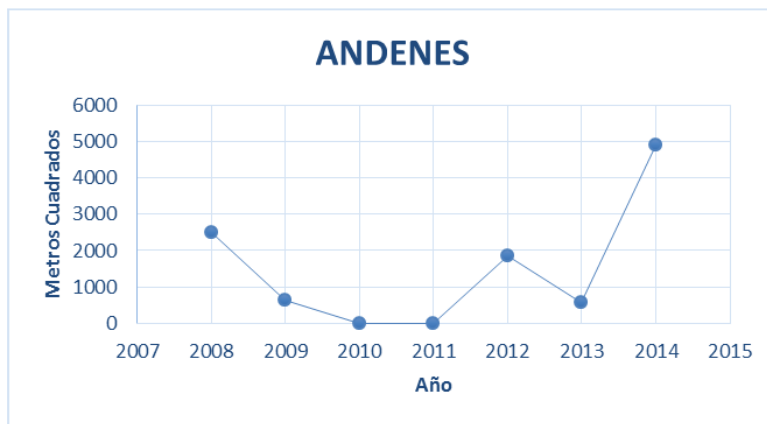
Grafico N° 4

Mantenimiento de las Vías Urbanas



Fuente: Secretaría de Tránsito y Transporte/Alcaldía de Palmira

Grafico N° 5
Andenes- Municipio de Palmira.



Fuente: Secretaría de Tránsito y Transporte/Alcaldía de Palmira

Respecto a la movilidad, el municipio de Palmira, a través del Decreto 074 el de Abril 9 de 2014 implemento el Plan Estratégico de Movilidad Territorial con el objetivo de reducir los problemas de movilidad alrededor de dos aspectos identificados por el gobierno actual: la disminución del tiempo de desplazamiento y la disminución de los índices de accidentabilidad. Dicho Plan tiene como objeto la realización de programas y proyectos en un periodo de 10 años.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Administración Municipal de Palmira ha tomado la participación ciudadana como uno de los sectores relevantes en los cuales el gobierno debe fortalecer y promocionar todas aquellas acciones que tienen como fin la participación social que garantice una gestión pública transparente. Por ello, involucrar a la comunidad ha sido un pilar en los temas de participación, tal es el caso del programa *Presupuesto Participativo* en el cual se identifican y se votan con la participación de los ciudadanos aquellas obras, programas y proyectos que cumplen con las características particulares de sus necesidades inmediatas.

Por otra parte, las estrategias para el fortalecimiento de la participación ciudadana han hecho de las TIC una herramienta fundamental para mantener informado al ciudadano acerca de la situación actual del Municipio, tanto a nivel administrativo como social, involucrándolos en el ejercicio no

solo de sus Derechos sino también de sus deberes, tal y como lo establece la Política de Buen Gobierno. De igual manera, se ha optado por el apoyo de Las Juntas de Acción Comunal y las Juntas Administradoras Locales (Rendición de Cuentas, 2014).

Finalmente algunas de las instancias de participación que se identifican desde la Fundación Progreseemos³ son:

- Comité Cívico Intergremial de Palmira
- Consejo Territorial de Planeación-Palmira
- Mesa de Erradicación de la Violencia
- Subcomisión Técnica de la Mujer
- Red Palmira de Emprendimiento

³ Entidad adscrita a la Cámara de Comercio de Palmira. Esta información es proporcionada en la página web de esta entidad.

MARCO DE REFERENCIA TEÓRICO CONCEPTUAL

Para el desarrollo de la investigación se partió de los supuestos epistemológicos planteados por la perspectiva hermenéutica a fin de generar conocimiento desde una exhaustiva revisión documental que diera cuenta de los objetivos planteados. De esta manera, el marco teórico tiene como propósito servir de guía y orientador en el proceso de análisis, comprensión e interpretación de la información obtenida.

Para ello, se propone realizar un breve recorrido conceptual alrededor de los planteamientos realizados por algunos autores, para así comprender el contexto, límites y alcances del objeto y tema de estudio en esta investigación. Es así como en una primera parte se expondrán algunos planteamientos en torno a la democracia, la ciudadanía y la participación ciudadana.

Cabe aclarar, que dentro del proceso investigativo es común que antes, durante y después del trabajo de campo surjan categorías que inicialmente no se tenían previstas y que dicho proceso constata un momento enriquecedor en el desarrollo de la propuesta de investigación. Por lo tanto, se les dio su respectivo abordaje en el análisis de la información obtenida, como también se evidenciaron en los resultados y conclusiones. Esto es importante, pues dará continuidad a esta investigación o, por lo menos, se crearan interrogantes que darán paso a nuevas investigaciones.

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Según Bobbio (1984), adentrarse en el tema de la democracia constataría por sí solo un tema bastante prometedor como objeto de estudio, en tanto que dicho concepto se ha transformado durante los últimos 300 años, dando lugar a diversos modelos de democracia, tanto así que un objetivo de investigación en este tema podría centrarse en la clasificación y caracterización de los mismos. Sin embargo, recalca el autor que dichas acepciones de democracia comparten un rasgo común, la participación social en los asuntos públicos.

Planteamiento similar propone Peraza (2005) al afirmar que incluso un intento de definición conllevaría a un trabajo excesivamente arduo, casi al punto de un estado de la cuestión, pues la

palabra democracia ha obtenido diversas connotaciones, dependientes de las diferentes ideologías que desde sus ideales buscan legitimarse.

Desde los ideales de la modernidad occidental se ha venido adelantando un proyecto de racionalidad social y política fundada en el contrato social como mecanismo que pretende organizar e integrar el conjunto social bajo un comprendido de normas que, de una u otra manera, facilitan la supervivencia y las relaciones humanas (Guevara, 2009). Así, de éste contrato dependería la legitimidad que se puede establecer entre quienes son incluidos y excluidos bajo el concepto de ciudadanos.

En tanto, la democracia como modalidad de gobierno, requiere constantemente de recursos que garanticen su permanencia. Recursos a través de los cuales los pueblos sean capaces de ejercer soberanía “(...) ya sea mediante mecanismos directos o mediante el control y elección de sus gobernantes (...)” (Peraza, 2005: 2)

Volviendo a los señalamientos de Bobbio (1984), las sociedades modernas han afrontado múltiples requerimientos de cambios asociados a los fenómenos económicos y sociales en los cuales se ha visto inmiscuido este modelo contractual moderno. De igual manera, se puede al menos denominar dos grandes modalidades a partir de las cuales se expresan algunos de los elementos expuestos hasta aquí: *Democracia Representativa* y *Democracia Directa*.

Como señala el autor, las diferentes formas de participación política dieron lugar a su vez a diversas concepciones de ciudadanía y por tanto a las formas de expresión de la soberanía. Pese a que estos dos tipos de regímenes se encuentran en una misma clasificación y, como se mencionó anteriormente, poseen rasgos comunes, ambas poseen distinciones fundadas en los procedimientos que involucran a los diversos actores que en ellos confluyen (Lizcano, 2012).

Una de estas diferencias radica en la gradación de cada uno de los actores implicados respecto al ejercicio del poder. Si bien ambos comparten los mismos actores (Comunidad política, representantes, ciudadanos), la capacidad de ejercer estos el poder por diferentes mecanismos varía. Así, la comunidad política y los representantes tienen mayor autoridad y fuerza de poder

respecto a las decisiones de gobernabilidad en la modalidad de *Democracia Representativa*, los ciudadanos adquieren un rol destacado respecto al poder de manera inmediata y directa en las funciones públicas que se le atribuyen en *Democracia Directa*.

Ambos modelos presentan factores objeto de críticas por parte de autores como Rousseau, quien señalaba a la modalidad Representativa en la que el gobernador, a manera de presunción, se jacta de ser la voz del pueblo y para el pueblo, legitimando así su mandato y sus acciones. Igualmente, la modalidad Directa no se queda por fuera de las críticas de autores:

Si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es insensata. Es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas; y es, desde el punto de vista del desarrollo ético e intelectual de la humanidad, indeseable. (Bobbio, 1984: 33)

Son precisamente estas diferencias y críticas las que han suscitado transformaciones en los modelos de democracia como requerimiento de cambios orientados hacia nuevos consensos económicos, políticos y democráticos, constituyendo nuevos mecanismos para reorganizar la contractilidad.

Se pretende establecer un nuevo contrato más incluyente, menos conflictivo, que incluya espacios y tiempos de tipo local, regional y global para que se amplíe la construcción del concepto ciudadano y así, lograr una efectiva inserción democrática. (Guevara, 2009: 1)

Precisamente, surge como propuesta la denominada *Democracia Participativa* la cual reúne algunos aspectos de las esferas anteriormente mencionadas, incorporándolas en un modelo integrativo que fortalece los mecanismos sociales y ciudadanos.

Lo que encierra un cambio participativo es pasar del estado-centrismo al socio-centrismo, es decir, considerar a la sociedad como el centro y agente protagonista de todos los cambios políticos, económicos y sociales, y que se entienda que la fortaleza del Estado no sólo implica fortalecer la sociedad sino que implica una nueva forma relacional que remita a un juego de suma positiva y que las instituciones desarrollen las interacciones de los individuos a partir de sí mismos (Guevara, 2009: 2)

De esta manera la democracia participativa, como acción política, se consolida como un modo en el que los ciudadanos actúan de manera voluntaria en la elección de sus gobernantes e influyen directamente en las decisiones de los gobiernos, ejerciendo control sobre las mismas, contribuyendo al interés colectivo.

La democracia participativa supone pues la información, consulta, control e incluso decisión de la comunidad en directo sobre aspectos de las políticas públicas. Lo importante no son los mecanismos sino el fondo de la propuesta que consiste en la influencia real de la sociedad civil sobre la sociedad política. (Peraza, 2005: 6)

La democracia participativa, como propuesta procedimental, invita a los ciudadanos y al Estado a generar mecanismos que permitan una participación plena, que a través de ese contrato social se garantice no solo el cumplimiento de las normas y deberes, sino también la protección de los derechos individuales y colectivos de todos y cada uno de los miembros de la sociedad. Claro está, las acciones que se realicen para tal fin deben de estar en consonancia con los intereses directos de la población y para ello es necesario que se les escuche y que participen.

CIUDADANO, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A continuación, se planteará una reflexión acerca de los conceptos de ciudadano y ciudadanía y su relación con una democracia participativa, teniendo en cuenta que su integración proporciona un panorama general en lo que respecta a la participación ciudadana.

El concepto de Ciudadano es ante todo una noción que busca la *regulación propia del comportamiento entre personas para el acatamiento de un conjunto de normas establecidas* (Rousseau, 1983). Pero también se puede afirmar que hace alusión a la regulación cultural de las interacciones entre desconocidos, en particular en espacios públicos y de movilización, en el funcionamiento de la ciudad y entre los ciudadanos y las autoridades.

Desde esta perspectiva, el objetivo principal que incorpora el concepto es producir autorregulación social, es decir, capacidad para cumplir las normas por voluntad y decisión propia, para ayudar a otros –usando mecanismos lícitos– a cumplirlas, para resolver pacíficamente los conflictos y para respetar la palabra empeñada.

En otras palabras, el ciudadano es considerado ante todo como un sujeto que acata deberes, un súbdito del Estado que: 1) adecua sus comportamientos a las normas establecidas en la ciudad que el gobernante debe hacer cumplir; 2) promueven para que otras personas, aún desconocidas, también las acaten.

Si el ciudadano cumple las normas voluntariamente, no por coacción o temor, puede ser asunto tangencial en el propósito del gobernante. Lo que prima, en último término, es que los comportamientos se ajusten a Ley y en consecuencia exista congruencia entre ésta y la cultura. Pero también, que la lógica de la coherencia abarque también a la moral, pues es la que ratifica en la subjetividad los actos y el cumplimiento de la norma.

Ahora, una noción un tanto más acorde a los lineamientos de la democracia propone una definición de ciudadano y ciudadanía en la que los sujetos no solo son acreedores de deberes para con el Estado y la sociedad, son reconocidos como sujetos de derecho. En este sentido ciudadano y ciudadanía refieren a un conjunto de percepciones y comportamientos sobre el cumplimiento de normas que contribuyen en la ciudad a la construcción colectiva de lo público, a la protección y garantía de los derechos y deberes, que responde a las necesidades e intereses generales de una sociedad.

Esta definición que incluye la responsabilidad social como eje de la ciudadanía, ciertamente le imprime un norte en torno a la construcción de lo público. Pero sigue siendo una definición que tiene todo su peso en el cumplimiento de normas, así ésta sea una garantía de los derechos ciudadanos, un contrato social.

Resulta importante anotar que el cumplimiento voluntario de normas o las medidas persuasivas para que se asuman y cumplan las reglas ciudadanas, son más viables y duraderas si los pobladores urbanos se piensan cómo sujetos políticos y ciudadanos activos, protagonistas en la construcción de lo público y partícipes del bien común. La responsabilidad social y el cumplimiento de normas hacen parte de la ciudadanía, pero no pueden ser el único indicador del desarrollo de una cultura que se precie de ser ciudadana.

Teniendo en cuenta lo anterior, uno de los principales argumentos de la *Democracia Participativa* consiste en la integración de aquellos elementos clave de la ciudadanía, la participación social y política para garantizar los demás derechos y a su vez generar desarrollo.

Hay que tener en cuenta que uno de los aspectos que ha caracterizado a la ciudadanía en los últimos tiempos es su lucha por el interés público. En esta perspectiva la ciudadanía se convierte en una estrategia que posibilita procesos de inclusión social y que genera un cambio en la cultura política. De ahí que se pueda afirmar que la participación en la esfera pública es la búsqueda del cumplimiento de los derechos humanos por la ciudadanía (Ziccardi, 2004)

El significado de Cultura Democrática amplía para la ciudadanía su escenario de actuación más allá del cumplimiento de normas, promoviendo desde la administración acciones orientadas a garantizar el conocimiento suficiente de las distintas opciones de participación en la gestión de los asuntos públicos y sus derechos políticos y ciudadanos.

Es significativo en cuanto que la información y el conocimiento que debe tener la ciudadanía sobre los diversos niveles y formas de participación en la gestión de los asuntos públicos y en relación con sus derechos políticos es un paso imprescindible para una ciudadanía proactiva e incluyente. Pero es incipiente por que la participación de mayor relevancia se estructura en otros niveles donde la capacidad de decidir y de control son concluyentes. Esto hace pensar en futuros desarrollos conceptuales y normativos que puedan conducir a una noción de ciudadanía que gire en torno a los derechos, la participación social y política.

PARTICIPACIÓN Y GOBIERNO

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su preámbulo incorporó a las primeras acepciones acerca de la participación ciudadana dentro de los procesos democráticos tanto a nivel representativo como participativo, incitando a los ciudadanos a involucrarse dentro de los procesos de gestión pública, determinando a su vez, mediante leyes y normas, algunos de los niveles de esta dinámica: planeación, seguimiento y vigilancia.

Una concepción un tanto más moderna ubica al ciudadano como la unidad componente de la democracia, por lo que se fundamenta en los principios de equidad básica entre las personas y el respeto de la individualidad del sujeto como miembro pleno de una colectividad, lo cual se expresa a través de uno derechos fundamentales (Márquez, Sanhueza, Mujica, De Ferrari, González y Cáceres, 2001).

En este sentido, como ciudadanos, sujeto acreedor de unos derechos pero también de unas obligaciones para con el Estado y la comunidad política, es imperante el ejercicio de prácticas que posibiliten el control social, pues facilita prevenir, proponer, evaluar y vigilar los resultados que se obtienen desde las acciones que se adelantan desde la gestión pública, pero ante todo la prestación de servicios que el Estado y los gobiernos suministran, supuestamente, en pro del desarrollo de la comunidad.

En este orden de ideas, “(...) la ciudadanía no puede entenderse como tal si no recoge en todas sus consecuencias el derecho de los ciudadanos a tomar parte en las decisiones que les afectan de forma común, en definitiva, a la “participación en los asuntos públicos” (...)” (Garu, 2009: 49). Siguiendo esta línea, la participación se consolida como una dinámica que conlleva a la redistribución del poder en tanto que otorga a los sujetos la capacidad para tomar decisiones relacionadas con el uso y gestión de los recursos sociales con los que cuenta su comunidad para dar resolución a las problemáticas que en ellas acontecen (Ibíd.).

En consonancia con lo expuesto anteriormente, Habermas (2010) señala que la democracia no solo consiste en el ejercicio y acatamiento de unas normas y deberes, como parte del compromiso que tienen los ciudadanos respecto a la convivencia colectiva, sino también en la exploración, reflexión y proposición de mecanismos que faciliten conocer acerca de las dinámicas que derivan del gobierno y el Estado y en esa medida expresar sus intereses individuales y colectivos.

En este punto es importante, realizar una breve introducción en lo que concierne al concepto *governance* que en castellano ha sido traducido por varios autores como gobernanza y por el cual podría entenderse aquel “(...) proceso mediante el cual una sociedad define sus

objetivos estructurales y coyunturales de convivencia, así como la forma de organizarse para realizarlos, de modo que los propósitos sociales se vuelvan hechos sociales (...)” (Cano, 2008: 149).

Empero, la gobernanza como acción y/o dinámica es un tanto más compleja, pues emerge como una estrategia política de los Estados para redefinir sus funciones. Es precisamente en esa redefinición que se plantean las nuevas formas de relación que se establecen entre el Estado y la sociedad, lo cual tiene como objetivo asegurar de una u otra forma el control político y su legitimidad a través de formas alternativas de coerción, lo que de una manera u otra asegura, según los exponentes de este término, una gobernabilidad democrática (Grau, 2009).

La gobernanza surge como una respuesta frente a la crisis a la cual se vio sometida la gobernabilidad democrática en términos de capacidad y legitimidad, ante las dificultades que se tenían para reaccionar frente a realidades y problemáticas cada vez más complejas, sobre todo por la aparición acelerada de ciudadanos con una capacidad reflexiva y crítica mucho más elevada los cuales finalmente ponen en tela de juicio la legitimidad de las intervenciones públicas (Blanco y Goma citado por Cano, 2008).

Teniendo presente lo anterior, la relación entre gobernanza y participación ciudadana radica en que esta última se constituye como una herramienta mediante la cual es posible establecer esas nuevas formas de relación entre el Estado y la Sociedad, sobre todo porque redefine el papel que desempeñan los ciudadanos respecto a los espacios de poder político y social.

No obstante, este último punto se ve determinado por aquella concepción que se tenga de participación ciudadana y los mecanismos que se implementen para promoverla y/o desarrollarla.

Es decir que dependiendo del mecanismo de participación que se implemente así mismo será el papel a desempeñar por parte del ciudadano en cuanto a los procesos de gestión pública y gobernabilidad.

Entre los mecanismos que se promueven desde los enfoques de gobernabilidad y gobernanza se encuentran:

- **La información:** La cual se caracteriza por la obtención, emisión y difusión de información relacionada a las acciones y funciones propias del gobierno. Algunos autores consideran que este tipo de mecanismo se funda como un requisito indispensable en el ejercicio de un gobierno transparente, el cual hace uso de estrategias como la rendición de cuentas para este fin (DAPRE, 2014), la creación de portales web de carácter consultivo, la posibilidad de imponer peticiones, quejas y reclamos, etc. Así mismo, este mecanismo se fundamenta en el marco normativo y legal que sustenta que los ciudadanos tienen derecho a la libertad de opinión, informar y recibir información verificada e imparcial acerca de las dinámicas del gobierno.

“Lo cierto es que el nivel de la relación entre los ciudadanos y la gestión pública en esta escala se limita a conocer el funcionamiento gubernamental y no a incidir sobre él; pero, sin duda, este constituye un escalón imprescindible para posibilitar cualquier interacción democrática entre el gobierno y la sociedad.” (Cano, 2008: 154)

- **La consulta:** este mecanismo tiene como propósito el obtener la mayor cantidad de información relacionada respecto a lo que piensa y opina el ciudadano acerca de las problemáticas sociales que le rodean, así como las posibles soluciones que se pueden dar a las mismas o que, en algunos casos, se pueden proponer para este objetivo, con el ánimo de que el gobierno y el Estado posean herramientas y elementos necesarios para esclarecer una situación entorno a la cual se intervendrá. No obstante, el nivel de incidencia de este mecanismo depende en gran medida de del grado de receptividad que posean los actores políticos y gubernamentales.

(...) Dentro del nivel de consulta se encuentran mecanismos tales como encuestas de opinión, encuestas de satisfacción de usuarios, formación de consejos consultivos, así como de juntas asesoras, que, dada su capacidad técnica, pueden incidir en las decisiones públicas; lo que no sólo depende de sus conocimientos sobre el problema público a cerca del cual son consultadas, sino también de sus relaciones políticas con los decisores públicos. El nivel consultivo puede constituir

una vía frecuente de formulación de intereses sectoriales dentro de las políticas públicas. (Cano, 2008: 155).

- **Cogestión y Cooperación:** finalmente, los expertos en materia exponen un mecanismo que apunta a una democracia participativa en términos de la gobernabilidad, ya que incita e invita a generar espacios dentro de la gestión pública donde tenga cavidad no solo la voz de los ciudadanos respecto a las problemáticas sociales y la opinión que estos pueden llegar a tener sobre las acciones que se adelanten desde el gobierno y el Estado para darles respuesta, sino también que se les involucre proactivamente en las mismas.

En este sentido, la democracia participativa requiere de una sociedad civil que esté constituida por actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos planos, con posibilidades de selección de alternativas, toma de decisiones y elementos propositivos. Una sociedad de actores capaces de ser co-constructores del proceso nacional, en el marco de una democracia representativa y participativa, con posibilidades de ir construyendo una gobernabilidad democrática a partir del proceso mismo. (Grau, 2009: 41)

Es relevante mencionar que existe un segundo criterio desde el cual es posible analizar y comprender los mecanismos relacionados con la participación ciudadana promovidos por el mismo gobierno y el Estado. Este hace referencia al lugar que tiene la participación dentro de las dinámicas de la política pública.

El proceso de políticas públicas, según la literatura especializada y el modelo de Policy Cycle propuesto por Jones (1970), identifica una serie de fases o etapas, tales como: Identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación. Es esencialmente en estas fases o etapas que la intervención de los actores sociales y/o privados pueden tener lugar desde el punto de vista de las siguientes ventajas:

1. Legitima el proceso técnico de la formulación de una política pública.
2. Facilita el seguimiento de los procesos y dinámicas que se llevan a cabo durante la gestión pública.

3. Involucra mecanismos de participación durante los procesos de evaluación, lo que le da mucho más veracidad o simplemente mejorar la propuesta inicial a través de sugerencias, entre otros.

Sin embargo, es claro que todas estas acciones son imposibles mientras permanezcan por fuera de los marcos legales y normativos que reglamentan y rigen la participación ciudadana. En otras palabras “(...) una intervención al margen del aparato estatal difícilmente lograría incidir en las decisiones públicas (...)” (Cano, 2008: 160).

Por ello, una de las principales críticas que proponen frente a este modelo recae en el grado de institucionalización en el que se encuentran los mecanismos de participación ciudadana, lo que repercute de manera negativa en la autonomía política de los ciudadanos y finalmente termina desnaturalizando el sentido de las dinámicas de participación en los espacios que se desarrolla la gestión pública, “(...) de modo que la inclusión en dichos mecanismos pre diseñados más que participación constituyen una “colaboración funcional” con el gobierno.” (Cano, 2008: 159)

La participación ciudadana, al igual que la democracia, puede entenderse según las distintas perspectivas teóricas, ideológicas y políticas desde las cuales sea abordada. Sin embargo, dentro de las concepciones postuladas en este capítulo, es imperante recalcar que la participación ciudadana no es ajena a la democracia representativa, por el contrario la promueve y la legitima, pero con la diferencia de que también la incita a generar cada vez nuevos instrumentos y mecanismos que faciliten el dialogo entre los representantes y los ciudadanos.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

Esta metodología se enfoca en aquellos materiales de información primaria y secundaria en forma de archivos documentales (escrito, visual, sonoro, audiovisual), para posteriormente reunir, seleccionar y analizar la información hallada en ellos (Cortés y García, 2003).

En este sentido, la investigación de carácter documental como variante de la investigación científica centra sus acciones en la comprensión de diferentes fenómenos (ya sean estos de orden histórico, social o cultural) mediante la identificación y análisis de los diversos archivos existentes que de una u otra forma facilitaron el registro de hechos o acontecimientos que están o tuvieron lugar en un momento específico.

En estos términos, la investigación documental se caracteriza por la utilización de documentos, los cuales recolecta, selecciona, sistematiza y analiza en pro de unos resultados lógicos y coherentes con el objeto de estudio. Para ello se fundamenta en el proceso lógico de toda investigación científica; análisis, síntesis, deducción e inducción, para posteriormente realizar una abstracción que permite redescubrir hechos, sugerir problemas, orientar, incluso elaborar hipótesis.

Teniendo claro esto, cabe señalar que la presente investigación hizo uso de documentos de carácter público con el propósito de dar cuenta de algunos de los procesos de participación ciudadana durante la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira 2012-2015.

TECNICAS DE INVESTIGACIÓN

ANALISIS DOCUMENTAL Y ANALISIS DE INFORMACIÓN

El análisis de la documentación (Análisis Documental) adquirida y del contenido de su información (Análisis de Información) se constata como elementos fundamentales para la comprensión e interpretación del fenómeno objeto de estudio planteado en este documento.

La primera en cuanto que permite identificar aquellos documentos de carácter institucional relacionados con la problemática que se pretende estudiar y en esa medida facilita la consulta

especializada de originales en aras del control documental a disposición de la comunidad científica en general. La segunda, en tanto que se constituye como una herramienta administrativa y gerencial cuya función facilita el análisis respecto al cumplimiento de objetivos en una organización en particular -en este caso la Alcaldía de Palmira en relación al tema de la participación ciudadana- a partir de la indagación, compilación y análisis de datos e información relevantes hallados en los documentos.

En otras palabras el análisis documental se enfoca en la producción documental existente alrededor de un tema en específico, para lo cual implementa técnicas de recolección de datos e información que permita ordenar y sistematizar a las mismas, mientras que el análisis de información centra su atención precisamente en la información contenida en los documentos, en su significado; incluso en las fuentes y en su autoridad (Dulzaides y Molina, 2004).

Teniendo claro lo anterior, se establecieron, al menos, tres aspectos operacionales alrededor del manejo y extracción de la información documental para su posterior análisis: la descripción bibliográfica, en la cual se identifican las temáticas de relevancia; la indización, donde se extraen los conceptos informativos que contiene el documento en sí; el resumen, donde se realiza una descripción informativa del documento en general.

En correspondencia con el problema planteado y los objetivos de la investigación se optó por la metodología del análisis documental considerando que era la pertinente para indagar y dar cuenta sobre aquellos. Desde el punto de vista de esta investigación, es el problema planteado y los objetivos los que determinan la metodología y no a la inversa⁴.

⁴ Por otra parte, no es posible recurrir a técnicas como la de la observación participante sobre un hecho o un proceso que aconteció hace cuatro años atrás. Las entrevistas a profundidad sobre los actores del proceso y particularmente de aquellos sectores sociales comunitarios organizados y no organizados hubiese sido pertinente si el problema planteado y los objetivos de esta investigación hubiesen estado dirigidos al conocimiento, por ejemplo, de los procesos, dinámicas, representaciones, percepciones, imaginarios, diálogos con otros actores sociales. El recurrir a fuentes documentales secundarias se constituyó, por tanto, en un valioso material para esta investigación abordadas desde el análisis crítico que amerita cualquier otra investigación que posea como metodología el análisis documental

CAPITULO I

MARCO NORMATIVO DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

Marcos normativos generales.

Las estructuras y procesos del Estado en Colombia se encuentran estrictamente reglados por la Constitución Política Nacional, pasando por Leyes, Decreto-Ley, Decretos, Códigos. En el orden Municipal igualmente están reglamentados, sujeto a lo anterior en una jerarquía normativa, a los decretos municipales, los Acuerdos Municipales y las resoluciones.

Los servidores públicos, sea cual sea el órgano y nivel de la jerarquía en donde se encuentren, no pueden actuar por fuera de esos marcos normativos pues podrían caer en una extralimitación de funciones o en una omisión de funciones que son investigadas y sancionadas por la Ley (Artículo 6 de la CPN).

Los marcos normativos corresponden a unos modelos de Sociedad y Estado que expresan sus complejidades internas en múltiples esferas, procesos, conflictos, tendencias y aspectos de sus singularidades sociales e históricas. Su comprensión nos da cuenta de esa Sociedad y Estado en cuanto a realidades históricas. En ellos subyace una idealidad hacia donde debe proseguir y conducirse la Sociedad y el Estado, pero vistos y concebidos desde unos enfoques, modelos e idealizaciones. En los marcos normativos hay un “debe ser” - sobre el tema o materia que se ha propuesto regular- para “un hacer” y hacia un “donde llevar”. Los marcos normativos de los planes de desarrollo y la participación ciudadana no están por fuera de estas lógicas históricas y políticas.

Tanto el tema de la planeación del desarrollo en Colombia como de la participación ciudadana también están inmersos dentro un marco normativo constitucional, nacional y territorial. Es así como seguidamente se realizará una exploración de los marcos normativos sobre los cuales se fundamentó el *Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira para el periodo 2012-2015*,

efectuando un particular énfasis a lo referido a la formulación de los planes de desarrollo y a la participación ciudadana en los municipios.

Desde luego que en este capítulo no se espera agotar todo lo referido a los marcos normativos tanto de los planes de desarrollo como de la participación ciudadana. Eso significaría otra completa investigación. Sin embargo para los efectos de los objetivos de la investigación, solo se detendrá y expondrá muy resumidamente lo pertinente a aquellas leyes y sentencias que hacen alusión directa a los objetivos de investigación planteados en este documento.

La Constitución Política de Colombia de 1991.

La misma pregunta que se realizó para convocar la Asamblea Nacional Constituyente que dio paso a la Constitución de 1991, plateaba explícitamente la necesidad de fortalecer la democracia participativa: “¿Para Fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?” (Decreto 927 de 1990).

Dicha Constitución Política planteó e implicó toda una serie de importantes cambios en todas las esferas y niveles del Estado, particularmente a lo referido a la apertura, ampliación y consolidación de espacios y procesos democráticos. Los planes de desarrollo y la participación ciudadana no estuvieron por fuera de estos importantes cambios en donde hasta hoy se sigue evolucionando en ello en los marcos normativos que se derivaron de la Constitución desde 1991.

El preámbulo de la Constitución Política hace particular mención al tema de investigación al establecer que “(...) con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo (...)” (Corte Constitucional, 2010: 11).

Igualmente el artículo 1º declara que:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Corte Constitucional, 2010: 13)

Por su parte el Artículo 2 establece como fines esenciales del Estado:

(...) servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (Corte Constitucional, 2010: 13).

El Artículo 40 establece como un derecho constitucional fundamental que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

La Constitución Política de Colombia de 1991 (Artículo 339) precisa el propósito y el contenido del Plan de Desarrollo. Igualmente establece el Sistema Nacional de Planeación (SNP) conformado por los Consejos de Planeación (nacional y territoriales) como instancias de participación ciudadana en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo (artículo 340)⁵.

LA LEY ORGÁNICA DEL PLAN DE DESARROLLO

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 DE 1994) tiene como ámbito de aplicación la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden. Esta Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados en las normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

⁵ Como anexo a este capítulo se presenta un cuadro donde se sintetiza tanto el articulado de la CPN que hacen referencia a los temas de la participación y de los planes de desarrollo, al igual que una serie de Leyes, Códigos y Decretos que hacen también referencia directa o indirecta sobre dichos temas y para los cuales se fundamentó el Plan de desarrollo de Palmira 2012-2015

Para comprender lo establecido normativamente para los municipios en el tema de planeación, se debe primero entender las regulaciones establecidas para el orden nacional, lo que conllevará a referirnos rápidamente en ello.

Principios Generales

De acuerdo con esta Ley, los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:

- a) **Autonomía.** La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la Ley.
- b) **Ordenación de competencias.** En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad⁶ y subsidiariedad.
- c) **Complementariedad.** En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.
- d) **Coordinación.** Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.
- e) **Consistencia.** Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las

⁶ Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.

Subsidiariedad. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.

proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad (Modificado por el art 9, ley 1473 de 2011).

- f) Prioridad del gasto público social.** Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.
- g) Continuidad.** Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación.
- h) Participación.** Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley⁷.
- i) Sustentabilidad Ambiental.** Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas, proyectos y criterios que les permitan estimar los costos y beneficios

⁷ Sin ser objeto de investigación la realización de una retrospectiva normativa en cuanto la participación ciudadana valdría tener presente la nota de Velázquez y González (2003): “Otro instrumento creado para incorporar a la población en las decisiones públicas fue la planeación participativa. El Decreto 1306 de 1980, sobre planes integrales de desarrollo urbano, estableció en su Artículo 15 que dichos planes se prepararán con la participación de las entidades cívicas, gremiales, profesionales, culturales y de la ciudadanía en general”. Se abrió de esa manera la posibilidad de que individuos y organizaciones de diferente índole participaran en la formulación de los planes de desarrollo de sus ciudades, tarea que hasta ese momento estaba concentrada en manos de funcionarios o consultores municipales, especialmente arquitectos y urbanistas.” (p. 48)

ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

- j) **Desarrollo armónico de las regiones.** Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.
- k) **Proceso de planeación.** El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.
- l) **Eficiencia.** Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva.
- m) **Viabilidad.** Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.
- n) **Coherencia.** Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste.

De acuerdo con esta misma Ley y desde un enfoque y práctica de la democracia participativa, las autoridades de planeación deben velar por que se hagan efectivos los procedimientos de la participación ciudadana durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo. Es decir no queda sujeta dicha participación a la voluntad de una determinada autoridad o, peor aún, que la puedan omitir, sino que por lo contrario esta tarea es de obligatorio cumplimiento como condición para el diseño y formulación de los planes de desarrollo.

Conformación de los Planes de Desarrollo.

Los planes de desarrollo del nivel nacional y territorial están conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo (artículo 339 de la Constitución Nacional). Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su colaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán mantener actualizados los bancos de programas y proyectos.

Según esta misma Ley, la parte general del Plan de Desarrollo contendrá lo siguiente:

- a.** Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales.
- b.** Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos.
- c.** Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido.
- d.** El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:

- a) la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general y d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Aprobación del Plan de Desarrollo.

De acuerdo a esta Ley, la aprobación del Plan de Desarrollo Nacional debe estar sujeto al siguiente procedimiento:

Presentación y primer debate. El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo se presenta ante el Congreso de la República y se le da primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.

Segundo debate. Con base en el informe rendido en el primer debate, cada una de las Cámaras en sesión plenaria discute y decide sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.

Modificaciones por parte del Congreso. En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones, pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara. En caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente. En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.

Modificaciones por parte del Gobierno Nacional. En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Gobierno Nacional podrá introducir modificaciones a cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo. Si se trata de modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, se observarán las mismas disposiciones previstas en el artículo precedente, en lo pertinente.

Participación del Director Nacional de Planeación. El director del Departamento Nacional de Planeación asesora al Congreso en el análisis del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo y lleva la vocería del Gobierno ante la Comisión de Asuntos Económicos, cuando el Presidente así lo encomiende. Para tal fin asistirá a las Comisiones constitucionales con el objeto de suministrar los informes, datos y explicaciones, que sean indispensables.

Aprobación del Plan por Decreto. Si el Congreso Nacional no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en el término de tres meses señalados por la Constitución, el Gobierno podrá poner en vigencia, mediante Decreto con fuerza de Ley, el proyecto presentado por éste.

Los Planes de Desarrollo en los Municipios.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, según la Ley 152 de 1994, estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a corto y mediano plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en dicha Ley.

Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución y la Ley. Sin embargo se señala que los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia nacional.

Autoridades e Instancias de Planeación en las Entidades Territoriales.

Son autoridades de planeación en las entidades territoriales:

1. El Alcalde o gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.

2. El Consejo de Gobierno Municipal, Departamental o Distrital, o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.

3. La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde o Gobernador, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del Plan con las Secretarías y Departamentos Administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.

4. Las demás Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes.

Según la mencionada Ley, son instancias de planeación en las entidades territoriales:

1. Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas, respectivamente.

2. Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación.

Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso. Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los municipios.

Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación.

Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional de Planeación en cuanto sean compatibles:

- Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
- Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.
- Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.
- Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
- Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

Procedimientos para los Planes Territoriales de Desarrollo.

En materia de elaboración, aprobación, ejecución seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en la mencionada Ley para el Plan Nacional de Desarrollo.

Para los efectos del procedimiento correspondiente, se entiende que:

- a) En lugar del Departamento Nacional de Planeación actuará la Secretaría, Departamento Administrativo u oficina de Planeación de la entidad territorial o la dependencia que haga sus veces.
- b) En lugar del CONPES, actuará el Consejo de Gobierno, o la autoridad de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales. En lugar del Consejo Nacional de Planeación lo hará el respectivo Consejo Territorial de Planeación.
- c) En lugar del Congreso, la Asamblea, Consejo o la instancia de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales.

Elaboración. Para efecto de la elaboración del proyecto del plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:

1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.
2. Una vez elegido el Alcalde o Gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las personas que éstos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan.
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 Ley 152 DE 1994.

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 administrativa deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.

6. El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que haya presentado ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo plan.

Si transcurrido dicho mes sin que el respectivo Consejo Territorial se hubiere reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, se considerará surtido el requisito en esa fecha. Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.

Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.

Planes de acción en las entidades territoriales. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial. (Ver Artículo 9 Ley 388 de 1997 y ss. Planes de Ordenamiento Territorial)

Evaluación. Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

Informe del Gobernador o Alcalde. El Gobernador o Alcalde presentará informe anual de la ejecución de los planes a la respectiva Asamblea o Concejo o la autoridad administrativa que hiciere sus veces en los otros tipos de entidades territoriales que llegaren a crearse.

Armonización con los presupuestos. En los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión. Las Asambleas y Concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los Planes territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos.

Articulación y ajuste de los planes. Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, ente sí y con respecto al Plan Nacional, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales. Si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del

nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquéllos.

Planeación regional. Además de las funciones para las cuales fueron creadas, corresponderá a las regiones de planificación legalmente existentes a la fecha de vigencia de esta Ley, contribuir a que haya la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales, así como promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y de los departamentos, asesorar técnica y administrativamente a las oficinas de planeación departamentales y apoyar los procesos de descentralización. Así mismo, les corresponderá ejercer las funciones y atribuciones que esta Ley asigna expresamente a las regiones administrativas y de planificación hasta su transformación en éstas. Las funciones y competencias de las regiones de planificación a las cuales se refiere esta Ley, serán asumidas por las regiones administrativas y de planificación que se organicen en desarrollo del artículo 306 de la Constitución Política.

Es explícito en esta Ley, por una parte, que el Diagnostico y la Formulación del Plan de desarrollo en los municipios le corresponde al Alcalde, a la Oficina de Planeación y a los Secretarios y por otra que la Aprobación le corresponde al Concejo Municipal. A los ciudadanos su participación queda enmarcada a enriquecer el diagnóstico y la formulación con sus aportes individuales, grupales o colectivos en la medida que participan en su socialización, debates, diálogos, mesas de trabajo, entre otros; pero no son de obligatorio acogimiento por parte del alcalde o del Concejo Municipal. Igualmente ocurre con los aportes realizados por los Concejos Territoriales de Planeación.

LEY 136 DE 1994, POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS.

De acuerdo con esta Ley, el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

Según establece esta Ley, en cada municipio o distrito habrá un Alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. Igualmente señala que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.

Igualmente esta misma Ley señala que en cada municipio habrá una corporación administrativa, cuyos miembros serán elegidos popularmente para períodos de cuatro (4) años, y que se denominará Concejo Municipal, integrada por no menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros.

En relación particular al tema de investigación, según esta Ley, corresponde al municipio elaborar los planes de desarrollo municipal en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la Ley Orgánica de la materia.

Esta Ley también establece que los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Entre los principios rectores del ejercicio de la competencia, tal como lo expone esta Ley, las autoridades municipales garantizarán el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal.

Según modificación de la Ley 1551 de 2012, se establece que el trámite y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal deberá sujetarse a lo que disponga la Ley Orgánica de Planeación.

LEY 134 DE 1994, POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Esta Ley estatutaria de los mecanismos de participación regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta Popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

Igualmente ésta misma Ley establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

Sin embargo también señala esta Ley que la regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en la misma.

En el contenido de esta Ley se definen los siguientes mecanismos democráticos de participación en lo político:

Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos a presentar Proyectos de Actos legislativos y de Ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

La mencionada Ley de participación ciudadana plantea las siguientes definiciones:

Referendo. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma vigente. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

Referendo derogatorio. Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.

Referendo aprobatorio. Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

Revocatoria del mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

El plebiscito. El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Cuando la consulta se refiere a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante Ley aprobada por el Congreso de la República.

Cabildo abierto. El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Esta Ley estatutaria, en el conjunto de su articulado, no hace alusión directa alguna sobre la participación ciudadana en la formulación, deliberación, aprobación e implementación de los planes de desarrollo en los municipios. Esta Ley manifiesta que se no podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas, entre otras materias las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política.

En los momentos en que se realizaba el informe de ésta investigación, se expidió la Ley Estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Podría entenderse esta Ley como un desarrollo y una aplicación reglamentaria de la Ley 134 de 1994, reconociendo que incluye elementos nuevos referidos a los mecanismos de la participación ciudadana. En razón de que el objeto de estudio de esta investigación aconteció en el 2012, no procede su examen desde esta otra Ley del año 2015 al igual que de la Sentencia donde se reanalizó el control de constitucionalidad de dicha Ley (Sentencia C-150/15).

LA SENTENCIA C-180 DE 1994

La cual realizó la revisión normativa de la Ley 134 de 1994, nos presenta un mayor desarrollo doctrinal y conceptual de la misma en el marco de la democracia participativa y la participación ciudadana.

Se podría afirmar que en esta Sentencia se encuentra expuesta los fundamentos doctrinales jurídicos, institucionales y políticos del Estado Colombiano en lo relacionado con la participación ciudadana en el marco de la Constitución Política Nacional de 1991. Por tanto, esta condición, obliga su examen para cualquier estudio o análisis que tenga como tema la participación ciudadana en Colombia y el diseño e implementación de política públicas en esta materia.

Según dicha Sentencia, la participación democrática:

(...) expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político fundamentado en el pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo (...) (Sentencia C-180/94: Párrafo 1º)

La citada Sentencia señala que el concepto de democracia participativa lleva implícita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Por tanto, comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

En decir que la participación ciudadana no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica, adicionalmente, que el ciudadano pueda participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así – se concluye en dicha Sentencia- fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

Citando a Bobbio, dicha Sentencia sostiene que:

(...) las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos -democracia representativa y directa-, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de "democracia participativa. (Sentencia C-180/94: Consideraciones de la Corte Constitucional)

Abordando la participación ciudadana más allá de lo estrictamente político, dicha Sentencia sostiene que en el marco de desarrollo de la interacción individuo-Sociedad-Estado, la

participación expresa un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo:

De ahí que su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente al campo de la participación política, pues se concibe y vivencia como un principio de organización y de injerencia activa de los individuos, que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social. (Sentencia C-180/94: Consideraciones de la Corte Constitucional)

El principio de democracia participativa no sólo permea el ejercicio del poder público y social, sino que además penetra ámbitos de la vida privada anteriormente excluidos de la regulación estatal.

Es así, como sostiene dicha Sentencia, en materia del ejercicio del poder político y social por parte de los ciudadanos, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. Por tanto, el derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información, el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas.

Según dicha Sentencia el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que:

(...) compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación de poder social”. Es expansivo por cuanto que su dinámica sin ignorar el conflicto social “lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción. (Sentencia C-180/94: Consideraciones de la Corte Constitucional)

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral- se plantea en dicha Sentencia- alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a

la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho.

En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido.

En efecto, sostiene la Sentencia en mención, el concepto inicial que restringía los derechos políticos a "elegir y ser elegido", se supera y adiciona con otra importante dimensión del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político como la facultad de tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas; revocar el mandato de los elegidos, tener iniciativa en las corporaciones públicas e interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley.

Por otra parte, el fortalecimiento de la democracia participativa en el plano político, trae consigo la consagración en el Artículo 103 de la Carta de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana con los siguientes objetivos: a) realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; b) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular; c) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable y d) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado.

En lo que respecta al régimen territorial, esta Sentencia señala que:

la Constitución hace extensivo el principio democrático a la órbita departamental y municipal mediante la elección directa de alcaldes y gobernadores (CP arts. 303 y 314), la realización de consultas populares a iniciativa de los respectivos jefes del ente territorial (CP art. 105), la participación ciudadana en los asuntos públicos de carácter local (CP art. 314), la participación de las juntas administradoras locales en los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas en la conformación y el gobierno de los territorios indígenas, especialmente en lo que concierne a la explotación de los recursos naturales (CP arts. 229 y 230). (Sentencia C-180/94: Segundas Consideraciones de la Corte Constitucional)

En cuanto al tema objeto de esta investigación, dicha Sentencia plantea que:

(...) el Legislador es responsable de la determinación de los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo (CP art. 342). A su vez, diversos sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales integrarán junto con representantes de las entidades territoriales el Consejo Nacional de Planeación, organismo de carácter consultivo y foro para la discusión del plan nacional de desarrollo (CP art. 340). (Ibíd.)

CONCLUSIONES PARCIALES

Un estricto y jerarquizado marco normativo de la participación ciudadana, tiene sus ventajas y desventajas. Permite el fortalecimiento de un Estado Social de Derecho y Democrático en sus estructuras y legitimidad en donde se busca la articulación de la democracia representativa con la participativa. Además, los mecanismos, dinámicas y procesos participativos en las entidades territoriales no dependen de la generosa voluntad o de la perversa habilidad política de los alcaldes y los gobernadores sino de regulaciones normativas de obligatorio cumplimiento.

Pero también se corre el riesgo de una excesiva absorción por parte del Estado (*“Estatización”*) de las expresiones de la participación ciudadanía en tanto le sean funcionales y la hacen funcionales a su legitimidad y hegemonía. Para decirlo de otra manera, solo se puede participar en las condiciones que la Ley permite, cómo lo permite y en los límites y alcances que lo permite. Las contradicciones y conflictos colectivos con lo que significa e implica el Estado corren el riesgo de

quedar completamente asfixiadas o no caben dentro de una participación ciudadana estricta y minuciosamente reglada.

Para el caso colombiano los mecanismos de participación ciudadana, al igual que la democracia representativa, está en relación a la estructura territorial del Estado, donde cobra un importante papel los departamentos y los municipios. Sin embargo los órganos del poder central del Estado ejercen su determinante actuación sobre los entes territoriales.

Es en relación a los municipios donde se dan mayores probabilidades que se desarrollen con mayor dinamismo diversos mecanismos y metodologías de la democracia participativa. Es decir que es en este escenario donde se podría desarrollar con menos dificultades y con una mayor significación colectiva la articulación entre la democracia representativa y la participativa.

Elementos históricos, identidades socioculturales, la relación directa entre problemática y ciudadano, la vivencia de lo cotidiano en relación a un escenario concreto, entre otros, permiten que sean los municipios los escenarios más propicios para la participación ciudadana.

Es así como una política pública para la ampliación y fortalecimiento de la democracia participativa conlleva al tiempo al fortalecimiento de los municipios como entidades político administrativas con relativa autonomía de los poderes centrales del Estado. El riesgo estaría en que un excesivo centralismo de Estado y de un determinado gobierno deseoso de perpetuarse en el poder central deje la autonomía de los municipios solo en el papel.

La abundancia de una fundamentación normativa sobre la participación ciudadana en la planeación municipal no ha traído como obligada consecuencia un incremento en la cantidad y calidad de esa misma participación ciudadana. Se afirma que es un deber del Estado promocionar la participación ciudadana e incluso se le ha concedido un valor de derecho fundamental, pero no por ello los gobernantes se han volcado a diseñar e implementar políticas públicas para que la participación ciudadana se convierta en un determinante eje transversal para el desarrollo de las gestiones de las administraciones.

Al parecer la norma se le ha formulado desconociendo los procesos reales que se presentan en los municipios. En el contexto político-electoral y político administrativo de estos, como una manifestación estructural, domina cierta dinámicas y prácticas políticas (clientelistas) en el que ciertos interés personales y grupales no les interesa el impulso de la participación ciudadana o si les interesa es en la medida que facilita el logro de esos mismos intereses que no corresponde desde luego al de los ciudadanos y las comunidades⁸.

⁸ Sobre estas características de los marcos normativos de la participación ciudadana Velázquez y Gutiérrez (2003, 21) señalan que “De hecho, promulgada la Constitución del 91 en donde se consagra la participación ciudadana, se produjo una avalancha legislativa sobre el tema. El resultado fue un amplio espectro normativo que rige la participación, pero esa riqueza no parece traducirse suficientemente en la movilización ciudadana en torno a lo público, en la democratización de la gestión y, sobre todo, en la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas; por el contrario, parece ampliarse la brecha entre la institucionalidad participativa, las conductas de la población en el escenario público y sus resultados en términos de la modernización y democratización de la gestión.”

CAPITULO II

EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA, VALLE DEL CAUCA, VIGENCIA 2012-2015.

Seguidamente se realizara una exploración del *Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015* con el propósito de obtener preliminarmente conocimiento acerca de la estructura y contenido general del mismo de tal manera que en los siguientes capítulos se evidencien algunos aspectos relacionados con la participación ciudadana en correspondencia con la etapa de formulación del documento anteriormente mencionado.

El *Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira 2012-2015* fue el resultado de una larga, compleja y ardua dinámica donde intervinieron numerosos actores sociales en un serie de fases como parte de un proceso político, técnico, jurídico, deliberativo y de participación ciudadana que tuvo como antecedente inmediato un proceso democrático de carácter representativo con la elección popular del Alcalde y de los miembros del Concejo Municipal en octubre de 2011.

Se suele se creer que el Plan de Desarrollo es solo el cumplimiento de un requisito formal ante el gobierno nacional y que son, final y realmente, el Alcalde junto con los Secretarios y el Concejo Municipal quienes de manera inmediata, voluntaria y mudable los que deciden que se hace o no en el municipio durante los cuatro años siguientes a la elección del mandatario. No obstante, como se espera comprender a partir de este informe, lo que se ha construido con el Plan de Desarrollo es una importante y determinante carta de navegación para la gestión pública municipal -con estrategias, objetivos y metas- de obligatorio cumplimiento por parte del Alcalde y su administración para los cuatro años siguientes.

El siguiente capítulo se desarrolló sobre la base del documento institucional *Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira, Valle del Cauca, Vigencia 2012-2015* y que se adoptó mediante el Acuerdo Municipal N° 010 del Veintinueve (29) del mes de Mayo de dos mil doce y que para ese entonces se le llamó “*Palmira Avanza con su Gente*”. La exposición del documento se estructura de la siguiente manera: Agendas integradas por sectores a los cuales se les ha trazado unos

programas y sub-programas para establecer unas acciones concretas y en esa medida unas metas y/o unos resultados esperados.

VISIÓN, MISIÓN Y AGENDAS DEL PLA DE DESARROLLO DE PALMIRA 2012-2015

El Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015 estableció como visión:

El Municipio de Palmira en el año 2015 será un territorio seguro, incluyente, participativo, educado, saludable, competitivo y sustentable, con desarrollo humano e integración regional, basado en el aprovechamiento de sus potencialidades en biodiversidad, agroindustria, sector terciario, patrimonio cultural, conectividad, ciencia y tecnología, generando oportunidades de desarrollo a escala humana, procesos de inclusión social y gobernanza en alianza público – privada que permita mejorar los índices de calidad de vida. (Plan de Desarrollo Municipio de Palmira, 2012-2015)

Como misión:

La administración municipal de Palmira, Valle del Cauca, es una entidad comprometida con la paz que satisface los derechos de sus ciudadanos, brindándoles bienestar y dignidad, mediante el fortalecimiento de la concertación, la convivencia entre los sectores público y privado y la integración territorial, articulando los diferentes actores generadores del desarrollo que permitan fortalecer al Municipio de Palmira como un territorio sustentable que usa adecuadamente sus recursos naturales y los articula con las dimensiones del desarrollo. (Ibíd.)

Tanto en la visión como en la misión se pueden encontrar algunos términos en común entre los propósitos del desarrollo del Municipio de Palmira. Sin embargo es pertinente resaltar dos de ellos. El primero lo podemos reunir bajo la expresión “calidad de vida” no solo entendida como un seriado de indicadores materiales sino también sociales, educativos, culturales e incluso de orden político y participativo. El segundo, y se repite en ambos planteamientos, en el de la alianza y la convivencia entre lo público y privado. Este planteamiento responde a unos lineamientos políticos-

estatales no solo nacionales sino que están sobre la mesa en las tendencias y los debates mundiales sobre los ordenamientos económicos y los direccionamientos de los Estados.

Más allá de adentrarnos en un debate político e ideológico sobre este planteamiento, lo que se debe considerar, para siguientes investigaciones, es su incidencia en la formulación de los planes de desarrollo y más exactamente la participación y el peso que se le da al sector privado en esa misma formulación de los planes de desarrollo.

En la visión es explícita la formulación que se espera para el 2015 un municipio, entre otros, incluyente y participativo y en la misión se plantea la administración municipal como una entidad comprometida con la paz que satisface los derechos de sus ciudadanos mediante el fortalecimiento de la concertación.

*El Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira 2012-2015*⁹, lo componen seis Agendas:

1. Agenda para la prosperidad social y la igualdad de oportunidades
2. Agenda para un hábitat amigable con el medio ambiente. Palmira ambientalmente sostenible.
3. Agenda para el crecimiento económico sostenible y la competitividad. Palmira competitiva en alianza público – privada.
4. Agenda para el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y el capital social.
5. Agenda para la infraestructura, la movilidad y el transporte para el desarrollo territorial y la competitividad.
6. Agenda para la renovación urbana y el desarrollo territorial.

⁹ Por razones expositivas se decidió para los propósitos de este capítulo presentar un resumen del Plan desarrollo de Palmira 2012-2015.

AGENDA PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

En la cual se propuso como objetivo general garantizar la calidad de vida para todos y cada uno de los habitantes del Municipio de Palmira, dando relevancia, sobre todo, a la infancia, adolescencia, juventud y adultos mayores, para que estos gocen de igualdad en oportunidades referentes a la prosperidad social. En esta agenda se incluyeron los siguientes sectores: Educación, Salud, Cultura, Deporte y Recreación, Grupos Vulnerables - Promoción Social.

SECTOR EDUCACIÓN

Para el Sector Educación se determinaron los siguientes programas: Programa de cobertura educativa, Programa de acceso a la educación superior, Programa de alfabetización, Programa de deserción escolar y Programa de calidad educativa.

PROGRAMA DE COBERTURA EDUCATIVA

Este programa se propuso aumentar la cobertura neta en educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria y media), mediante la estrategia de ampliar la oferta educativa atendiendo a la población vulnerable, a todos los niños y niñas de la primera infancia, infancia y adolescencia, población iletrada, con discapacidad, etnia, entre otros, ampliando, mejorando y dotando las Instituciones Educativas. Para ello se estableció como meta incrementar en 4% la cobertura neta en educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media.

PROGRAMA DE ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Estableció como objetivo incrementar el acceso a la educación superior mediante la estrategia de promover el ingreso y permanencia a estudios técnicos, tecnológicos y universitarios a los estudiantes del sector público a través de convenios y subsidios. Como meta este subprograma se propuso incrementar al 10% el acceso a la educación superior de la población estudiantil de los estratos 1, 2 y 3.

Este programa también se propuso tres metas: gestionar 1.000 subsidios de matrícula a estudiantes con mejores resultados de pruebas saber de los estratos 1, 2 y 3; gestionar recursos para la construcción de la fase II de la I etapa de la Universidad del Valle. Transferir a las veintisiete instituciones de educación media, programas técnicos y tecnológicos.

PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN

Este programa se planteó como propósito reducir la tasa de analfabetismo mediante la estrategia de realizar convenios con Instituciones Educativas para el acceso a la educación de jóvenes y adultos y tener como meta reducir en 10 % la tasa de analfabetismo (Personas mayores 15 años). Igualmente se formuló como meta vincular a doscientas personas al programa de educación por ciclos.

PROGRAMA DE DESERCIÓN ESCOLAR

Este programa estableció como objetivo disminuir la tasa de deserción escolar mediante la estrategia de incentivar la permanencia de los estudiantes dentro del sistema escolar complementando con recursos propios el transporte, desayunos escolares y la gratuidad general de todos los estudiantes. En este orden de propósitos se planteó tres metas: beneficiar al 100% de niños, niñas, adolescentes y jóvenes del sector rural con transporte escolar donde no exista el servicio educativo en el sector donde habita; beneficiar con alimentación escolar al 100% de niños y jóvenes estudiantes de básica primaria y secundaria del sector rural y 100% de básica primaria del sector urbano y adicionar en 5% los recursos de gratuidad que se giran a cada una de las Instituciones Educativas oficiales.

PROGRAMA DE CALIDAD EDUCATIVA

Este programa se propuso como propósito mejorar la calidad con pertinencia educativa por medio de la estrategia de fortalecer los procesos de capacitación orientados a todos los actores del sistema educativo público y para ello se planteó como meta incrementar en 25% el nivel de los resultados de las Pruebas Saber.

Con el programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa se propusieron las siguientes metas: Fortalecer las competencias del 100% de los docentes de lengua extranjera, formular e implementar el Plan Municipal de Mediación Escolar para el desarrollo humano en las veintisiete Instituciones Educativas, Diseñar e implementar en las 117 Sedes Educativas el programa de competencias ciudadanas, Asignar un orientador escolar a cada una de las veintisiete Instituciones Educativas, Implementar el Plan Territorial de Capacitación y Formación para docentes y directivos docentes, Realizar anualmente un foro de socialización de experiencias exitosas, Cubrir

las veintisiete Instituciones Educativas y veinte establecimientos educativos privados con el programa "Líderes del Siglo XXI".

SECTOR SALUD

En el Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015, el sector salud lo integraron tres programas: salud pública, aseguramiento y atención primaria en salud.

Cuadro N° 1

AGENDA PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES		
SECTOR	PROGRAMA	SUB-PROGRAMA
SALUD	SALUD PÚBLICA	-Protección en Salud -Salud materna -Salud en la primera infancia -Prevención en VIH/SIDA
	ASEGURAMIENTO	Fomento y monitoreo del aseguramiento.
	ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD	Fortalecimiento de la Red Pública.

Fuente: Elaboración Propia. Realizado a partir de la información obtenida del documento titulado *Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015*.

PROGRAMA DE SALUD PÚBLICA

Para ello el objetivo se centró en mejorar las condiciones de salud, bienestar y calidad de vida de la población intercultural y diversa, ciclos vitales y grupos vulnerables con enfoques determinantes. Para ello se propuso como estrategia las acciones de salud pública y promoción y prevención fueran ejecutadas en el marco de la estrategia de atención primaria en salud de acuerdo con el Plan Territorial de Salud, además del fortalecimiento de los servicios de baja y mediana complejidad para mejorar la capacidad resolutive en la prestación de servicios de salud. Así se propuso como meta cumplir en 90% el Plan Territorial de Salud para mejorar las condiciones de salud, bienestar y calidad de vida de la población.

Según el Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015, el programa de salud pública lo integraron cuatro subprogramas: Protección en Salud, Salud materna, Salud en la primera infancia "Niños y niñas con estilo de vida saludable" y Prevención en VIH/SIDA.

Subprograma Protección en salud.

La cual se propuso como meta cubrir en 95% la población objetivo con el programa protección en salud, en donde se incluyó la implementación de un programa de salud mental.

Subprograma Salud materna.

La cual se propuso como meta aumentar en 6% el número de madres gestantes vinculadas al programa de control prenatal antes de la semana N° 12 de gestación. Igualmente se propuso incrementar el porcentaje de atención institucional del parto y el porcentaje de partos atendidos por personal calificado.

Subprograma de salud en la primera infancia "Niños y niñas con estilo de vida saludable".

Este subprograma se propuso las siguientes metas: cumplir el 95% de cobertura en niños y niñas de 0 a 5 años con el esquema completo de vacunación, realizar dos campañas anuales de prevención en mortalidad por Infección Respiratoria Aguda (IRA) en menores de 5 años, reducir en 2,7% la tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años, realizar dos campañas anuales de prevención en mortalidad por enfermedad diarreica aguda (EDA) en menores de 5 años e implementar la estrategia de lactancia materna en las veinticuatro Instituciones Prestadoras de Salud IPS.

Subprograma Prevención en VIH/SIDA

Con la cual se propuso como metas realizar cuatro jornadas de pruebas voluntarias de VIH para población en riesgo y promover cuatro campañas de comunicación de prevención de VIH/SIDA en población heterosexual, LGTBI y trabajadoras sexuales.

PROGRAMA DE ASEGURAMIENTO

Este programa se propuso como objetivo específico, alcanzar el 100% en aseguramiento de la población pobre no asegurada del municipio de Palmira. Para ello se diseñó como estrategia realizar procesos de promoción de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS-, actualizando, identificando, priorizando, depurando, y sistematizando las bases de datos del régimen subsidiado, contributivo, y otras bases necesarias, como medida de transparencia y eficacia con los recursos, realizando adecuación tecnológica y recurso para procesos de afiliación, gestión financiera de recursos y actividades de Inspección Vigilancia Control, -IVC- y auditoría del régimen subsidiado. Por tanto se propuso como meta alcanzar el 100% en aseguramiento de la población pobre no asegurada.

Para este objetivo se orientó el subprograma de fomento y monitoreo del aseguramiento con dos metas: afiliar al SGSSS 16.177 personas de la población pobre no asegurada, llevando a cabo ocho campañas para promover la afiliación al SGSSS realizadas y realizar inspección, vigilancia y control al 100% de las aseguradoras del SGSSS.

PROGRAMA DE ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD

Este programa se estableció fortalecer la prestación de servicios de atención primaria en salud mediante la estrategia de llegar a cada familia a través de los equipos básicos de atención primaria en salud, como facilitadores de la prestación de servicios básicos de salud, educación, prevención, tratamiento y rehabilitación con un estricto seguimiento mediante actividades de Inspección, Vigilancia y Control IVC. Se propuso como meta alcanzar el 90% la calidad de los servicios de atención primaria en salud.

Para ello se estableció como Subprograma del fortalecimiento de la Red Pública con dos metas: ejecutar cuatro proyectos de infraestructura y dotación en la red pública de salud e implementar y evaluar el modelo de Atención Primaria en Salud "Palmira avanza más cerca de ti" para la prestación de servicios de salud.

En las disposiciones finales del Plan de Desarrollo, se estableció que con el fin de afrontar la crisis hospitalaria que vive la ciudad, la Administración Municipal adelantaría un proceso de

saneamiento financiero a través de la intervención de la Red Pública Hospitalaria con la Súper Intendencia Nacional de Salud.

SECTOR CULTURA

En el Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015, el sector cultura lo componen cuatro programas: sistema municipal de bibliotecas, creación artística y cultural, apropiación del patrimonio cultural y difusión y fomento cultural.

PROGRAMA DE SISTEMA MUNICIPAL DE BIBLIOTECAS

Se estableció el subprograma de “Lectura y Bibliotecas para todos” con el objetivo de impulsar la lectura, la escritura y facilitar la circulación y acceso a la información y el conocimiento. Para ello se estableció como estrategia, gestionar a través de diversas instituciones de carácter nacional e internacional y de la estampilla pro cultura, el fortalecimiento de un Sistema Municipal de Bibliotecas. Se propusieron tres metas: garantizar el acceso a las bibliotecas públicas al 100% de la comunidad, dotar y mejorar la conectividad de tres bibliotecas municipales, con plataforma de información, software y hardware y poner en funcionamiento cinco bibliotecas municipales y dotar tres bibliotecas con material de lectura. Como resultados concretos para este programa se estableció: Una biblioteca modular infantil creada y dotada, tres bibliotecas modulares creadas, una biblioteca móvil creada y dos bibliotecas municipales dotadas.

PROGRAMA CREACIÓN ARTÍSTICA Y CULTURAL

Este programa estableció como objetivo fomentar los procesos de formación artística y de creación cultural con la estrategia de ampliar la cobertura de los procesos de formación y capacitación descentralizada hacia comunidades de las zonas urbanas y rurales del Municipio, mediante el fortalecimiento institucional del Centro Cultural encargado de impartir la formación. Para ello se propuso la meta de cumplir el 100% de programas de formación musical y artística.

Desde el punto de vista de resultados concretos éste programa se propuso como meta ofrecer capacitación a 3.700 personas anualmente en programas de formación artística entre niños y niñas de primera infancia, infancia y adolescencia, vinculados a programas de formación artística (Escuelas de Danza, Pintura, Teatro, Música) y un Centro de Arte y Cultura en funcionamiento.

PROGRAMA DE APROPIACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

Con este programa se propuso fortalecer la apropiación social del Patrimonio Cultural mediante la estrategia de gestionar a través de la Dirección Nacional de Patrimonio, el reconocimiento, identificación, valoración, inventario, registro y fortalecimiento de los diversos bienes materiales e inmateriales de interés cultural del Municipio de Palmira. Para ello se estableció como meta ejecutar el 100% de los eventos para fortalecer la apropiación social del Patrimonio Cultural.

Para este objetivo se establecieron dos subprogramas. En primer lugar, el Subprograma de Bienes de interés cultural con la meta de ejecutar tres proyectos para la conservación, mantenimiento, protección, exhibición, divulgación y conocimiento de tres bienes de interés cultural y un proyecto para la formación de Vigías del Patrimonio.

En segundo lugar, el Subprograma de Fortalecimiento del patrimonio cultural presentó la meta de realizar once eventos que fortalezcan el patrimonio cultural material e inmaterial: encuentros gastronómicos de comida tradicional local realizados, programas que estimulen la apropiación de saberes para la construcción de la identidad colectiva desarrollados y el Festival Internacional de Arte y Cultura “Ricardo Nieto”.

PROGRAMA DE DIFUSIÓN Y FOMENTO CULTURAL

Este programa se propuso como objetivo específico difundir y fomentar el arte y la cultura mediante la estrategia de descentralizar las iniciativas de promoción y difusión de las diversas manifestaciones artísticas existentes en barrios y corregimientos del Municipio y con la meta de fomentar espacios para la manifestación y desarrollo de iniciativas culturales.

El Subprograma de Promoción Artística y Cultural se planteó como meta ejecutar un programa de promoción artística y cultural en donde se incluirían noventa eventos anuales de promoción artística y cultural realizados, un programa local de estímulos a la creación artística ejecutado y un programa anual de promoción, difusión y articulación de las industrias culturales implementado.

SECTOR DE DEPORTE Y RECREACIÓN

PROGRAMA DE FOMENTO AL DEPORTE Y LA RECREACIÓN

Este programa se propuso como objetivo aumentar el porcentaje de personas que practican alguna actividad deportiva mediante la estrategia de promocionar y difundir la práctica deportiva y recreativa para el desarrollo de eventos, programas y proyectos en los diferentes sectores y segmentos poblacionales. Para ello se propuso la meta de incrementar al 15% la cobertura del programa de fomento al deporte y la recreación.

El Subprograma “Palmira avanza en el deporte” se propuso como meta formular y ejecutar un programa donde converjan los ocho ejes de la Ley del Deporte: Formativo, Competitivo, Universitario, Deporte Social Comunitario, Aficionado, Alto Rendimiento, Asociado y Aficionado.

SECTOR DE PROMOCIÓN SOCIAL (GRUPOS VULNERABLES)

Este sector en el Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015 lo conforman siete programas: responsabilidad penal para adolescentes, prevención al reclutamiento, equidad de género, primera infancia (0 a 5 años), política pública de infancia y adolescencia, protección social integral incluyente, asistencia y atención a población víctima del desplazamiento forzado por el conflicto interno armado.

Cuadro N° 2

AGENDA PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES		
SECTOR	PROGRAMA	SUB-PROGRAMA
PROMOCIÓN SOCIAL (GRUPOS VULNERABLES)	Responsabilidad penal para adolescentes.	-Resocialización de adolescentes infractores. -Sistema de responsabilidad penal para adolescentes.
	Prevención al reclutamiento, equidad de género	“Ruta de prevención”
	Equidad de género	

	Primera infancia (0 a 5 años)	
	Política pública de infancia y adolescencia	-Prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil y explotación sexual comercial. -Infancia y Adolescencia.
	Protección social integral incluyente.	-Políticas públicas sociales. -Atención al migrante. -Atención a familias en extrema pobreza. -
	Asistencia y atención a población víctima del desplazamiento forzado	

Fuente: Elaboración Propia. Realizado a partir de la información obtenida del documento titulado *Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015*.

PROGRAMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES.

Este programa lo integraron dos subprogramas: Resocialización de adolescentes infractores y Sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

El primero tiene como objetivo desarrollar el principio de corresponsabilidad en la protección integral de los derechos de los adolescentes que están en riesgo de incurrir en una conducta punible o han incurrido en esta mediante la estrategia de sensibilizar y capacitar a la sociedad, a la familia y el Estado en la corresponsabilidad de la responsabilidad penal de adolescentes. Este programa se propuso como meta garantizar el acceso al programa de responsabilidad penal al 100% de los de los adolescentes que están en riesgo de incurrir en una conducta punible o han incurrido en esta.

El Subprograma de resocialización de adolescentes infractores se propuso como meta ejecutar anualmente el programa de resocialización de adolescentes con carácter pedagógico que apoye el desarrollo de medidas no privativas de la libertad (Reglas de conducta, servicios sociales a la comunidad, libertad vigilada y medio semi-cerrado).

PROGRAMA DE PREVENCIÓN AL RECLUTAMIENTO

Se propuso como objetivo prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de otros grupos delictivos organizados. Para ello se propuso como estrategia diagnosticar factores de riesgo y protectores de reclutamiento, sensibilizar a la familia, la sociedad y el Estado en la prevención del reclutamiento. En ese orden de ideas se formuló como meta garantizar la prevención al reclutamiento por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de otros grupos delictivos organizados al 100% niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

El Subprograma “Ruta de prevención” se propuso como meta diseñar e implementar una ruta de prevención para proteger los espacios vitales (familia, escuela, lugares de lúdica o aprendizaje, caminos en los que transitan comunidades de las que son integrantes). Igualmente se propuso como meta capacitar al Consejo Municipal de Política Social en prevención del reclutamiento forzado.

PROGRAMA DE EQUIDAD DE GÉNERO

Este programa estableció como objetivo, promover el cumplimiento de las acciones estratégicas para garantizar la equidad de género mediante la estrategia de establecer medidas que contribuyan a la transformación de modelos patriarcales que legitiman todas las formas de violencia de género en la familia, espacio de trabajo, comunitario, político y en el conflicto armado. Se propuso como metas promover el cumplimiento del 30% de la política pública municipal de equidad de género e implementar la política pública de equidad de género.

PROGRAMA PARA LA PRIMERA INFANCIA (0 A 5 AÑOS)

Se formuló como objetivo garantizar la protección y el restablecimiento de derechos al 100% de la población de primera infancia mediante la estrategia de fortalecer los instrumentos y mecanismos de seguimiento, monitoreo, evaluación y control de la política pública de protección integral de la primera infancia. Como meta se propuso implementar acciones que garanticen la protección de todos los derechos del 100% de la primera infancia.

PROGRAMA DE POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Este programa en dicho Plan lo componen dos subprogramas: Subprograma de Prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil y explotación sexual comercial y el Subprograma de Infancia y Adolescencia.

Con dichos subprogramas se estableció como objetivo garantizar la protección y el restablecimiento de derechos al 100% de la población de primera infancia, infancia y adolescencia mediante la estrategia de fortalecer los instrumentos y mecanismos de seguimiento, monitoreo, evaluación y control de la política pública de protección.

Como meta se planteó garantizar la protección y el restablecimiento de derechos al 100% de niños y niñas mayores de cinco años y adolescentes, implementar un programa de prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil y de explotación sexual comercial y ejecutar anualmente un programa de seguimiento y evaluación a la implementación de la política pública de infancia y adolescencia.

PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL INCLUYENTE

Se propone garantizar la protección social integral incluyente para los grupos poblacionales con atención especial focalizada con la estrategia de diagnosticar y caracterizar la movilización social y la sensibilización, para recepcionar información acorde con la realidad. Lo componen cuatro subprogramas: Subprograma de Políticas públicas sociales, Subprograma de Atención al migrante, Subprograma de Atención a familias en extrema pobreza y Subprograma de Plan Especial de Inclusión Social PEIS.

PROGRAMA DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN A POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR EL CONFLICTO INTERNO ARMADO

Para este programa El Plan De Desarrollo formulo como objetivo garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por el conflicto interno armado mediante la estrategia de ajustar de manera participativa el Plan Integral Único PIU y gestionar ante instituciones públicas y privadas recursos para su cumplimiento.

Para ello se propuso las siguientes metas:

-Incrementar al 100% el goce de derechos de las personas víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto interno armado.

-Ajustar e implementar el Plan Integrado Único – PIU. Un plan de vivienda gestionado para población víctima del desplazamiento forzado por el conflicto interno armado, un programa de formación en competencias laborales para personas en condiciones de desplazamiento forzado por el conflicto interno armado.

AGENDA PARA UN HÁBITAT AMIGABLE CON EL MEDIO AMBIENTE: PALMIRA AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE

En ella se planteó como objetivo general generar acciones orientadas a promover habitas sostenibles y amigables con el medio ambiente por lo que la vivienda, el agua potable y el saneamiento básico sean ejes fundamentales. La integraron cinco Sectores: Ambiental, Gestión Integral del Riesgo, Agua Potable y Saneamiento Básico y Otros Servicios Públicos y Vivienda.

Cuadro N° 3

AGENDA PARA UN HÁBITAT AMIGABLE CON EL MEDIO AMBIENTE: PALMIRA AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE.		
SECTOR	PROGRAMA	SUB-PROGRAMA

SECTOR AMBIENTAL	PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRAL AMBIENTAL MUNICIPAL	-Áreas de protección y conservación. -Adaptación al cambio climático. -Sistema de Gestión Ambiental Municipal -SIGAM-
SECTOR DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	PROGRAMA DE GESTIÓN DEL RIESGO	-Plan Municipal de Gestión del Riesgo.
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	SISTEMAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	-Acueducto y A Planta de alcantarillado rural. -Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR)
VIVIENDA	OFERTA Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	-Subsidios de vivienda urbano y rural. -Titulación de Predios. -Mejoramiento de barrios.
OTROS SERVICIOS PÚBLICOS	COBERTURA DE ENERGÍA ELÉCTRICA	-Infraestructura Eléctrica.

Fuente: Elaboración Propia. Realizado a partir de la información obtenida del documento titulado *Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015*.

SECTOR AMBIENTAL

PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRAL AMBIENTAL MUNICIPAL

Este programa estableció como objetivo mejorar la gestión ambiental municipal por medio del desarrollo de programas orientados a la conservación de los recursos naturales y la mitigación de impactos ambientales mediante la estrategia de i implementar acciones para la conservación de áreas de importancia estratégica promoviendo la protección de la diversidad biológica y fortaleciendo la gobernabilidad con los actores del territorio a través de alianzas público-privadas.

Para ello se propuso como meta formular e implementar un Plan Integral de Gestión Ambiental Municipal. Lo integro tres subprogramas:

Subprograma de Áreas de protección y conservación.

Estableció como metas incrementar en doscientas hectáreas las áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico, de acuerdo al Artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y formular e implementar planes de manejo a 500 Ha e implementar una acción de los planes de manejo de las veinte y cinco reservas naturales de la sociedad civil registradas.

Subprograma de Adaptación al cambio climático.

La cual se propuso como meta ejecutar una estrategia integral de adaptación al cambio climático con dos iniciativas de conservación implementadas en humedales en el municipio. Una acción implementada para promover la política nacional de producción más limpia. Cincuenta hectáreas reforestadas con especies nativas para proteger los nacimientos de agua. Una iniciativa implementada con el fin de aportar a la conectividad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP. Cuatro acciones ejecutadas de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas POMCH de los ríos Amaime y Bolo.

Subprograma de Sistema de Gestión Ambiental Municipal (SIGAM).

La cual se trazó como meta actualizar y fortalecer el Sistema de gestión ambiental municipal SIGAM entre las cuales se establecieron Tres acciones de avance del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, un programa para el control de las afectaciones a la comunidad generados por los sectores comercial y empresarial formulado e implementado, un sistema para el mantenimiento integral de zonas verdes y sistema arbóreo implementado, un programa de promoción de la cultura y educación ambiental creado y ejecutado y un programa de formalización de la actividad minera informal realizado.

SECTOR DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

PROGRAMA DE GESTIÓN DEL RIESGO

Con este programa se propuso como objetivo ejecutar la política nacional de gestión del riesgo, con el fin de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de los ciudadanos al desarrollo sustentable del municipio.

Se planteó como estrategia conocer el riesgo, vincular a la comunidad en el proceso de gestión del mismo, fortalecer las relaciones público-privadas y gestionar recursos nacionales e internacionales. Como meta se estableció reducir en 50% el porcentaje de personas afectadas por riesgo de inundación y movimientos en masa.

Subprograma de Plan Municipal de Gestión del Riesgo.

Se trazó como meta formular e implementar el Plan Municipal de Gestión del Riesgo, PMGR, entre las cuales se estableció:

- Realizar un estudio que contenga mapas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo para los escenarios de sismo, inundación, movimientos en masa e incendios forestales.
- Porcentaje del Plan Municipal de Gestión del Riesgo, -PMGR- ejecutado.
- Formular un Plan Local de Emergencia y Contingencia, -PLEC-.
- Formular y ejecutar un plan municipal de capacitación en gestión del riesgo y educación en emergencias formulado y ejecutado.
- Realizar un reasentamiento de población ubicado en zona de alto riesgo.
- Crear una Unidad Municipal de Gestión del Riesgo creada y un Fondo Territorial de Gestión del Riesgo creado.
- Conformar un Sistema de Información para la gestión del riesgo.

SECTOR: AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

PROGRAMA DE SISTEMAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

Este programa formulo como objetivo incrementar el número de personas atendidas con los servicios de acueducto y alcantarillado por medio de la estrategia de adecuar la infraestructura para

vincular nuevos suscriptores al sistema de acueducto y alcantarillado. Para ello se propuso como metas: incrementar en 10% la cobertura del servicio domiciliario de alcantarillado y al 95% la cobertura del servicio de acueducto y disminuir en 80% la carga contaminante (Demanda Bioquímica de Oxígeno-DBO- y Sólidos Suspendidos Totales-SST-) de las aguas residuales domésticas.

Este programa lo constituyeron dos subprogramas. En primer lugar, el Subprograma de Acueducto y Alcantarillado rural que fijó como meta ejecutar un programa de construcción, reposición y mantenimiento para los sistemas de acueducto y alcantarillado rural. Entre las acciones concretas este subprograma propuso: quince tramos de redes de alcantarillados rurales construidos y con reposición o según sea el caso, cien pozos sépticos instalados, seiscientos sistemas sépticos con mantenimiento, un plan de saneamiento y manejo de vertimientos formulado, dos proyectos gestionados para la construcción de alcantarillados rurales, cincuenta acueductos rurales con asistencia técnica y administrativa y cincuenta acueductos atendidos. Igualmente este subprograma se propuso como meta subsidiar el 100% de los suscriptores de acueducto y alcantarillado de los estratos 1 y 2.

En segundo lugar se orientó el desarrollo del subprograma de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR con la meta de formular y gestionar el proyecto para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales y como acciones concretas se estableció: adquirir un predio para la construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas adquirido y formular y gestionar un proyecto para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales formulado y gestionado.

SECTOR VIVIENDA

PROGRAMA DE OFERTA Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

Con este programa el Plan de Desarrollo se propuso como objetivo reducir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda por medio de la estrategia de desarrollar un proyecto municipal de vivienda gestionando subsidios y recursos del gobierno departamental y nacional. Para ello se

propuso como meta reducir en 2,7% el déficit cuantitativo de vivienda y en 0,2% el déficit cualitativo de vivienda. Este programa lo compusieron tres subprogramas:

Subprograma de Subsidios de vivienda urbano y rural. Se planteó como metas gestionar dos mil subsidios de vivienda (FONVIVIENDA, Fondo Nacional del Ahorro, CCF, Alcaldía), otorgar ciento cincuenta subsidios para mejoramiento de vivienda a la población vulnerable.

Este programa también lo integraron el Subprograma de Titulación de Predios (Titular trescientos predios) y el Subprograma de Mejoramiento de barrios.

SECTOR. OTROS SERVICIOS PÚBLICOS

PROGRAMA DE COBERTURA DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Con este programa se presentó como objetivo mejorar la cobertura del servicio de energía eléctrica por medio de la estrategia de financiar proyectos municipales con los recursos de la tasa de energía eléctrica para aumentar cobertura eléctrica. Se estableció como meta aumentar al 98% la cobertura en servicio de energía eléctrica.

Subprograma de Infraestructura Eléctrica.

Se planteó como meta ejecutar un programa de construcción, reposición y mantenimiento de redes eléctricas (Mil metros de red eléctrica construida, doscientos luminarias instaladas y la Formulación e implementación de un proyecto piloto de energía alternativa.

AGENDA PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE Y LA COMPETITIVIDAD. PALMIRA COMPETITIVA EN ALIANZA PÚBLICO – PRIVADA

SECTORES AGROPECUARIO

Para este sector se establecieron como objetivos generar nuevas oportunidades y crecimiento económico mediante una política de inversión social, de favorecimiento de las mejores condiciones para la competitividad, de apoyo a la creación de nuevas empresas, de fomento del micro-crédito y, especialmente, a través de la promoción de la inversión nacional e internacional. Igualmente se

formuló como objetivo desarrollar una estrategia de articulación con el campo que permita avanzar en una política de seguridad alimentaria y de manejo social del campo. Para este sector se diseñaron dos programas: programa de productividad agropecuaria y programa seguridad alimentaria.

Cuadro N° 4

AGENDA PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE Y LA COMPETITIVIDAD. PALMIRA COMPETITIVA EN ALIANZA PÚBLICO – PRIVADA		
SECTOR	PROGRAMA	SUB-PROGRAMA
AGROPECUARIO	PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA	-Asistencia técnica. -Encadenamientos productivos. -Financiación de proyectos productivos. -Desarrollo y fomento agropecuario.
	SEGURIDAD ALIMENTARIA	- Red de Seguridad Alimentaria (ReSa).
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y TURISMO	CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y COMPETITIVIDAD	-Fomento para la modernización e innovación empresarial. -Ciencia Tecnología e Innovación, CTI. - Plan Local para el Empleo.

Fuente: Elaboración Propia. Realizado a partir de la información obtenida del documento titulado *Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015*.

EL PROGRAMA DE PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA

Definió como objetivo incrementar la productividad agropecuaria por medio de la estrategia de desarrollar la innovación, la transferencia de tecnología mediante la adaptación de las técnicas resultantes de la investigación, la facilidad al acceso del financiamiento bancario, el fomento de las cadenas de valor y el acceso a los mercados. Para ello se propuso como metas: incrementar en 6% la productividad agropecuaria. Lo integraron cuatro subprogramas:

El Subprograma de Asistencia Técnica se propuso como meta prestar asistencia técnica integral a setecientos pequeños y medianos productores, prestar asistencia técnica a cuatrocientos sesenta usuarios para el fomento de la competitividad.

El Subprograma de Encadenamientos Productivos, se propuso como meta fortalecer diez asociaciones de pequeños y medianos productores en encadenamientos productivos.

El Subprograma de Financiación de Proyectos Productivos, se planteó como meta promover la cofinanciación de proyectos productivos para tres cientos sesenta usuarios.

El Subprograma de Desarrollo y Fomento Agropecuario oriento como meta formular y ejecutar un Plan Sostenible para el Desarrollo y Fomento del sector agropecuario.

PROGRAMA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Se planteó como objetivo mejorar el acceso a los alimentos de las familias en condiciones de vulnerabilidad, especialmente aquellas que se encuentran en situación de pobreza, mediante la producción de alimentos para el auto consumo y así contribuir con la disminución del hambre y el mejoramiento de la seguridad alimentaria. Para ello se determinó como estrategia establecer alianzas que permitan la producción, el comercio de alimentos y el acceso a éstos, mediante la movilización de recursos y como meta garantizar el acceso a la alimentación al 6% de la población en situación de extrema pobreza.

Subprograma de Red de Seguridad Alimentaria (ReSa).

La cual se propuso como meta implementar un programa de seguridad alimentaria - Red de Seguridad Alimentaria ReSa (Implementación de un programa de seguridad alimentaria rural para doscientos grupos familiares, implementación de un programa de seguridad alimentaria urbana para doscientos grupos familiares e implementación de un Programa de Culinaria Nativa (CuNa) para doscientos grupos familiares).

SECTOR DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y TURISMO

PROGRAMA DE CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y COMPETITIVIDAD

Este programa se propuso mejorar la capacidad productiva y competitiva empresarial por medio de la estrategia de establecer alianzas públicas y privadas para el mejoramiento del desarrollo económico y el turismo. Se propusieron tres subprogramas:

Subprograma de fomento para la modernización e innovación empresarial.

Con este subprograma se plantearon como metas: Incrementar en un punto el Producto Interno Bruto, - PIB- municipal, por medio de un subprograma, formular e implementar un Plan de Fortalecimiento de Quinientos sesenta Mipymes (crear e implementar el fondo de financiación de desarrollo empresarial, implementado un programa de promoción comercial, quinientas sesenta asistencias técnicas a Mipymes y quinientas sesenta Unidades Económicas acompañadas en su formalización); formular un plan para el fomento del desarrollo industrial, implementar una estrategia turística; ejecutar un programa integral de desarrollo empresarial en el marco de la Agenda de Competitividad de Palmira, financiar diez proyectos de emprendimiento anuales.

Subprograma de Ciencia Tecnología e Innovación (CTI). Se propuso como meta gestionar dos proyectos de CTI articulados al "Parque agroindustrial, científico y tecnológico del Pacífico".

Subprograma de Plan Local para el Empleo. Se propuso como meta formular y articular la implementación del Plan Local de Empleo.

AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CAPITAL SOCIAL

Para este fin, en el Plan de Desarrollo se propuso ampliar los espacios de seguridad y convivencia ciudadana desde una perspectiva de la construcción de paz. Para esta Agenda de identificaron los siguientes sectores: Fortalecimiento institucional, Equipamiento municipal, Justicia, seguridad y convivencia, Participación Comunitaria.

Cuadro N° 5

AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CAPITAL SOCIAL.		
SECTOR	PROGRAMA	SUB-PROGRAMA
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	-Palmira ciudad conectada	-Acceso a TIC -Gobierno en línea
	Desempeño fiscal	
	Desempeño integral.	-Mejora de procesos y procedimientos. -Dotación, mantenimiento y suministro. -Comunicación para el avance social.
EQUIPAMIENTO MUNICIPAL		
JUSTICIA, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA.		
SECTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA		

Fuente: Elaboración Propia. Realizado a partir de la información obtenida del documento titulado *Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015*.

SECTOR FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Lo integraron tres programas: Palmira ciudad conectada, desempeño fiscal y desempeño integral.

PROGRAMA PALMIRA CIUDAD CONECTADA

Se propuso como objetivo mejorar la cobertura digital, la apropiación tecnológica y el acceso a Tecnología, Informática y Comunicaciones (TIC) por medio de la estrategia de aprovechar los espacios públicos y las Instituciones Educativas para apropiar el conocimiento de TIC a la población de escasos recursos económicos. Para ello se expuso como meta formular e implementar en 100% el programa de "Ciudad Digital". Lo integraron dos subprogramas:

Subprograma de Acceso a TIC.

Igualmente este programa se propuso como metas: dotar de infraestructura para el acceso a la Internet a cuatro mil hogares de los estratos 1 y 2, implementar un plan piloto de acceso a TIC en las veintisiete Instituciones Educativas y ofrecer conectividad inalámbrica en cinco espacios públicos y capacitar a quinientas personas de la comunidad en el uso de TIC.

El subprograma gobierno en línea.

Se propuso como meta alcanzar el 50% del tercer nivel del Manual de Gobierno en Línea para mejorar la calidad de la información y de los servicios prestados por medios electrónicos.

PROGRAMA DE DESEMPEÑO FISCAL

Se formuló como objetivo mejorar el desempeño fiscal de la entidad territorial por medio de la estrategia de fortalecer los procesos de ejecución fiscal generando cultura tributaria y se estableció como meta incrementar al 80% el indicador de desempeño fiscal. Para ello se estableció como meta incrementar en 40% el recaudo del impuesto predial unificado y en 30% el recaudo del impuesto de Industria y Comercio. Igualmente se propusieron como acciones concretas: Un proceso de estratificación actualizado, realizar un determinado número de campañas de cultura tributaria realizadas y disminuir la cartera del municipio en 30%.

PROGRAMA DESEMPEÑO INTEGRAL

Con este programa se estableció como objetivo mejorar el índice de desempeño integral municipal mediante la estrategia de avanzar hacia el desarrollo del Sistema Integrado de Gestión – SIG. Se propuso como meta incrementar al 82% el indicador de desempeño integral. Para ello se propusieron tres subprogramas:

El subprograma mejora de procesos y procedimientos. Este subprograma se propuso las siguientes metas: ejecutar un plan para desarrollo del talento humano, programa de capacitación de servidores públicos, implementación del sistema de seguimiento y evaluación de competencias, programa de bienestar social, implementación del programa de bienestar social del sector educación, formulación e implementación de programa de seguridad industrial y salud ocupacional.

Igualmente se propusieron con este subprograma estas otras metas: realizar un proceso de reforma administrativa, modernización y descentralización de servicios, implementar cinco sistemas de información para el fortalecimiento de procesos administrativos (implementación de un programa de gestión documental, implementación de dos sistemas de información para la planificación territorial, implementación de un sistema de actualización del inventario de bienes inmuebles de propiedad del municipio, implementación de un sistema de actualización del inventario de bienes muebles de propiedad del municipio).

Subprograma de Dotación, Mantenimiento y Suministro.

Con este subprograma se establecieron las siguientes metas: realizar una dotación anual de software y hardware necesarios para el funcionamiento de la administración municipal con su respectivo mantenimiento y tres mil equipos de cómputo dotados a las Instituciones Educativas, Bibliotecas y Casa de la Cultura para mejorar el indicador de número de estudiantes por computador), dotar de implementos necesarios para la enseñanza a sesenta Sedes Educativas (Incluye dotación de un Laboratorio Integrado de la Institución Educativa “Raffo Rivera”), garantizar el funcionamiento del 100% de los equipos de oficina de la administración, adquirir diez y seis cámaras de seguridad para los edificios de la administración municipal, apoyar mediante el pago de los servicios públicos domiciliarios a 142 entidades y a 117 Sedes Educativas.

Subprograma de Comunicación para el Avance Social.

Se estableció como meta ejecutar un programa de comunicaciones para difundir la gestión municipal orientada a promover la confianza en lo público (un plan de medios formulado y ejecutado y un plan de comunicación interna formulado y ejecutado).

SECTOR EQUIPAMIENTO MUNICIPAL

Este programa estableció como objetivo mejorar la infraestructura física de las dependencias administrativas y de los bienes de uso público de propiedad del municipio mediante la estrategia de programar el mantenimiento preventivo y correctivo.

SECTOR DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Se estableció como objetivo proteger a los habitantes en general y a las víctimas del conflicto armado interno en particular, en su vida, integridad, dignidad, libertad, patrimonio económico, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, por medio de la reducción y sanción del delito, el temor a la violencia, el respeto a la ley, la promoción de la convivencia y la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Para este objetivo se propuso como estrategia hacer intervención integral en seguridad y convivencia ciudadana de la mano con el gobierno nacional ejecutando las líneas de acción de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

SECTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015, se propuso como objetivo generar espacios de participación ciudadana para garantizar una gestión pública transparente y para ello estableció como estrategia Involucrar a la comunidad en el gobierno municipal difundiendo en todo momento las acciones municipales.

Como metas se planteó: articular los procesos de participación comunitaria mediante un espacio de concertación de políticas territoriales, implementar un programa de presupuesto participativo¹⁰ y promover veinte espacios de participación ciudadana con reconocimiento constitucional, fortalecer un número determinado de organizaciones sociales del sector salud, cuatro procesos de rendición de cuentas realizados y promover un espacio de participación ciudadana para niños, niñas, adolescentes y jóvenes ("Una infancia que participa, reflexiona, toma decisiones y se compromete").

¹⁰ Una vez adoptado el PDM, se inició la implementación del Programa de Presupuesto Participativo (PPP). Para este propósito se definió un cronograma de trabajo que inició sus actividades en el mes de Septiembre de 2012 y terminó en Abril de 2013. Esta experiencia se constituye en un ejemplo de un proceso que da cuenta de la articulación de la democracia representativa y participativa en particular relación con las necesidades y problemáticas más sentidas y manifestadas por las mismas comunidades. Dicho proceso se sistematizó en el documento titulado "Presupuesto Participativo –PP- como programa para la concertación del desarrollo local". Esta Experiencia le significó el "Premio Nacional de Alta Gerencia" al Alcalde José Ritter López Peña en Diciembre del 2013.

AGENDA PARA LA INFRAESTRUCTURA, LA MOVILIDAD Y EL TRANSPORTE PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA COMPETITIVIDAD

El objeto de esta agenda se enfocó en la eficiencia del transporte público como parte del desarrollo territorial y la competitividad del Municipio. La componen tres programas: infraestructura vial, movilidad territorial y seguridad vial.

Cuadro N° 6

AGENDA PARA INFRAESTRUCTURA, LA MOVILIDAD Y EL TRANSPORTE PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA COMPETITIVIDAD		
SECTOR	PROGRAMA	SUB-PROGRAMA
	INFRAESTRUCTURA VIAL	
	MOVILIDAD TERRITORIAL	-Plan estratégico de movilidad. - Sistema estratégico de transporte público.
	SEGURIDAD VIAL	

Fuente: Elaboración Propia. Realizado a partir de la información obtenida del documento titulado *Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015*.

PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA VIAL

Este programa estableció como objetivo mejorar la cobertura y la calidad de la infraestructura vial mediante la estrategia de rehabilitar, construir, mejorar y conservar la malla vial municipal. Para ello se propuso la meta de realizar mantenimiento al 65% de la infraestructura vial del Municipio de Palmira. Igualmente se propuso como meta incrementar en 3% el porcentaje de cobertura de la infraestructura vial urbana e incrementar al 14% el porcentaje de cobertura de la infraestructura vial rural.

PROGRAMA DE MOVILIDAD TERRITORIAL

Lo componen dos subprogramas: el plan estratégico de movilidad y el de sistema estratégico de transporte público.

Subprograma plan estratégico de movilidad.

Se planteó como objetivo mejorar la movilidad territorial y hacer eficiente el transporte público mediante la estrategia de diseñar y concertar el Plan Estratégico de Movilidad Territorial para resolver problemas de movilidad y para gestionar recursos. Para ello se propuso la meta de reducir en un 25% el tiempo promedio de desplazamiento a los centros de oferta de bienes y servicios públicos y formular e implementar el Plan Estratégico de Movilidad.

Subprograma sistema estratégico de transporte público.

Se propuso como metas: realizar un estudio técnico detallado de vías de acceso y uno de redes de servicios públicos que garanticen la construcción y operación del Terminal de Transporte Intermunicipal, incrementar en un 10% el número de kilómetros de rutas de acceso a centros de oferta de bienes y servicios públicos y crear e implementar diez rutas de transporte público eficientes (criterios: frecuencia, cobertura, longitud de recorridos y capacidad).

PROGRAMA SEGURIDAD VIAL

Este programa estableció como objetivo mejorar la seguridad vial con la estrategia de promover y generar cultura y respeto a las normas de seguridad vial por parte de todos los actores implicados. Para ello se propuso la meta de reducir en 80% los casos de muertes de tránsito por accidente. Igualmente se planteó como meta elaborar e implementar el Plan Local de Seguridad Vial y diseñar e implementar un sistema inteligente de control de tránsito y semaforización e implementar un programa de promoción de actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.

AGENDA PARA LA RENOVACIÓN URBANA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

Se plantea como objetivo garantizar procesos de planificación integral y renovación urbana en pro de la modernización de la ciudad, la ampliación de los espacios públicos y la generación de condiciones necesarias, mediante la alianza público-privado, para que se adelanten proyectos de desarrollo territorial dentro de los marcos de los procesos de integración regional con otros municipios vecinos.

SECTOR DE DESARROLLO TERRITORIAL E INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

Se planteó impulsar los procesos de asociatividad subregional, la competitividad territorial y la promoción de la inversión privada para lograr mayores niveles de crecimiento socioeconómico sostenible a partir de las potencialidades del territorio.

Para ello se estableció como estrategia lograr la asociatividad mediante el mecanismo de Contrato Plan para gestionar recursos para el desarrollo territorial subregional y como metas se propuso articular el municipio a dos acuerdos de Integración Subregional y gestionar y presentar treinta y tres proyectos que impulsen el desarrollo territorial subregional.

SECTOR DE PLANEACIÓN TERRITORIAL

Se propuso como objetivo ordenar el territorio de acuerdo con las dinámicas urbanas y rurales mediante la estrategia de articular el Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Ordenamiento Territorial POT y se propuso como metas alcanzar el 20% de la evaluación del cumplimiento del POT y formular y ejecutar veinte proyectos orientados al desarrollo territorial del municipio. Desde el punto de vista de las acciones concretas se estableció: Un POT ajustado, proyectos orientados al desarrollo territorial del municipio formulados y ejecutados y tres planes comunales formulados y tres planes para los corregimientos formulados.

SECTOR DE RENOVACIÓN URBANA

Se trazó como objetivos recuperar el espacio público, generar desarrollo socioeconómico y modernizar la zona céntrica y el sector de Galerías mediante la estrategia de adelantar un proceso de Renovación Urbana en alianza público – privada. Es así como se estableció como meta, formular y ejecutar un proyecto urbanístico de recuperación del espacio público y de peatonalización en la zona céntrica y galerías de la ciudad de Palmira.

CONCLUSIÓN PARCIAL

Cada una de estas agendas está integrada por sectores, de los cuales derivan los programas y subprogramas a desarrollar, así como sus respectivas metas y/o logros alcanzados según sea el caso. A pesar de que no se profundizó en cada una de estas partes, se consideró relevante mencionarlas con el ánimo de identificar y reconocer hacia donde están orientadas las acciones que desde el

gobierno municipal se emprendieron para dar respuesta a algunas de las diversas problemáticas del contexto social de Palmira.

Teniendo presente lo anterior, al conocer el Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Palmira 2012-2015, se constata como un ejercicio primordial en lo referente las herramientas de análisis de políticas públicas por cuanto facilita la identificación de los diferentes programas que se vienen articulando e integrando desde una perspectiva macro y meta-política, pero también porque permite reconocer algunas de las particularidades y, en esa medida, la complejidad del contexto social donde se piensa desarrollar estos procesos de intervención. (Roth, 2002)

Es evidente el énfasis que el mencionado Plan de Desarrollo realiza a lo largo del mismo en el tema social dirigido particularmente a aquellos grupos sociales valorados como vulnerables. La Constitución Política Nacional de 1991, los demás marcos normativos y las directrices nacionales orientan el diseño de los planes de desarrollo priorizando sobre dichos grupos poblacionales. Sin embargo, las condiciones, en múltiples ámbitos, en que se encuentran dichos grupos sociales en el municipio de Palmira hacen que se constituyan en una importante preocupación y objetivo para el diseño y ejecución de los planes de desarrollo.

Dentro de los parámetros del Plan de Desarrollo se encuentra un punto que hace énfasis a la participación ciudadana como eje de acción. Desde el punto de vista de una democracia representativa, el ejercicio de identificar los problemas objeto de intervención, la formulación de los programas, la toma de decisiones y la implementación y evaluación de los mismos por parte del Alcalde y los expertos y profesionales que participaron en ese proceso se constituyen como un primer avance dentro de los parámetros de la participación ciudadana.

Además, desde la perspectiva de una democracia participativa, en el Plan de Desarrollo de Palmira, 2012-2015, la participación ciudadana también se puede evidenciar en todos aquellos programas y sub-programas en los cuales se involucró directamente a la comunidad o por lo menos a sus representantes.

Por otra parte, desde el punto de vista de Lavin (2011), la promoción e implementación de las TIC con el fin de informar a la población habitante del municipio de Palmira acerca de los diferentes programas y/o acciones del Gobierno Municipal se constata como un mecanismo de participación ciudadana por cuanto que permite transformar el panorama que tienen los ciudadanos acerca de su entorno y sus perspectivas respecto a una problemática en particular.

Al abordar el Plan de Desarrollo de Palmira desde el enfoque de esta investigación se plantea el siguiente interrogante: ¿Cuál es o debe ser la relación entre participación ciudadana y el tema social entendido como la protección y desarrollo integral de aquellos grupos sociales y sectores socioeconómicos en mayor estado de vulnerabilidad, pobreza y ausencia de oportunidades?

Por ahora como reflexión hipotética se podría responder que no se puede crear una disyuntiva entre lo uno y lo otro. No se puede concebir una participación ciudadana divorciada de políticas públicas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y especialmente de aquellas de mayor vulnerabilidad y estados de pobreza. Es una tarea del Estado social de derecho responder a lo uno y lo otro. Incluso, la participación ciudadana se convierte en un importante instrumento para el desarrollo integral de aquellas comunidades y grupos poblacionales. La participación ciudadana no solo responde a procesos y escenarios estrictamente políticos, sino que se hace extensiva también al desarrollo integral de las comunidades y los individuos. La inclusión como condición de la participación ciudadana debe ser tanto política como social y económica, esto es integral.

CAPITULO III

DIRECTRICES NACIONALES PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN LOS MUNICIPIOS

Tal como se expuso en el capítulo sobre el marco legal, el proceso que va desde la formulación hasta la aprobación y posterior seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo en los entes territoriales está sujeto a unos marcos normativos especialmente del orden nacional en sus contenidos, cronogramas, aspectos técnicos, organizativos, presupuestales e incluso participativos.

Es decir, es un proceso reglado en aras del cumplimiento de unos estándares técnicos y sobre todo de un desarrollo integral dentro la armonía y la coherencia nacional donde, desde el gobierno nacional, también se establecen unas direcciones centralizadas y nacionales sobre el proceso para todo el territorio nacional. La guía para la gestión pública territorial *Planeación para el Desarrollo Integral en las Entidades Territoriales, el Plan de Desarrollo 2012-2015* del Departamento Nacional de Planeación sostiene que:

“En Colombia, cada uno de los niveles de gobierno tiene la responsabilidad de planear para el desarrollo integral del país y de las entidades territoriales, por medio de un proceso de transformación multidimensional, sostenible, incluyente, articulado entre los niveles de gobierno, y orientado a la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo sociocultural, lo económico y lo político, y en consideración con el contexto global”. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 3)

De acuerdo con esta condición, el presente capítulo tiene como objetivo exponer las directrices nacionales que se establecen desde el gobierno nacional para la formulación y la aprobación de los planes de desarrollo en los municipios. Con ello se busca comprender que además de los mencionados marcos legales, se establecen, desde el gobierno central, una serie de conceptos y lineamientos nacionales y entre ellos los referidos a la participación ciudadana, que deben seguir las administraciones municipales, bajo la dirección de los alcaldes, para la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo. Para la promoción y el impulso de la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo por parte de los alcaldes electos deben también tener

claro los conceptos y lineamientos, entregados por el gobierno nacional, sobre la cual se busca impulsar esa misma participación ciudadana.

EL DESARROLLO INTEGRAL

La citada Guía del DNP lo define así:

“El desarrollo integral es un derecho humano fundamental reconocido internacionalmente, es un proceso de transformación multidimensional, sistémico, sostenible e incluyente que se genera de manera planeada para lograr el bienestar de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo socio-cultural, lo económico, y lo político-administrativo en un territorio determinado (un municipio, un distrito, un departamento, una región, un país), y teniendo en cuenta el contexto global”. (DNP, 2011: 17)

El concepto de desarrollo integral posee una importancia fundamental por cuanto no es el desarrollo solamente entendido en su dimensión económica o material, pues además agrega lo social, lo político, lo administrativo, lo cultural, la heterogeneidad poblacional e incluso la dimensión de medio ambiente, tanto lo natural como lo construido, entre otros. Se entiende que los diferentes componentes del desarrollo están interrelacionados y por consiguiente el desarrollo de cada uno de ellos solo es posible con el otro y con el conjunto. La población de una localidad ya no es concebida como un bloque homogéneo y compacto de personas o como una simple pirámide dividida en segmentos, sino como un universo heterogéneo y diverso al cual hay que prestarle su debida atención en un proceso de planeación integral. Desde este enfoque de integralidad, la planeación se hace más compleja pero más eficaz en sus resultados orientados al bienestar de todas las colectividades en un territorio determinado¹¹.

El citado documento caracteriza el desarrollo integral como:

¹¹ Según Velásquez y Gutiérrez (2003: 270-271), el Decreto 1306 de 1980 desarrolló el artículo tercero de la Ley 61 de 1978, en especial el concepto de integralidad de la planificación: “Se entiende por Plan integral de desarrollo un conjunto de normas que permiten ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores público y privado en los aspectos sociocultural, económico-financiero, físico-territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes” (art. 2º). Agregan los mencionados autores que “Un elemento adicional, de gran importancia, introducido por este decreto fue la incorporación de la participación ciudadana en la planeación urbana. En su artículo 15 se contempla que .los planes integrales de desarrollo se prepararán con la participación de las entidades cívicas, gremiales, profesionales, culturales y de la ciudadanía en general. Se quebraba así a la vez el talante tecnocrático de la planeación y su acento físico-espacial.”

Sostenible: “(...) en la medida que promueve el bienestar tanto de la población actual como de las futuras generaciones, guardando armonía con la naturaleza, dado que ésta, a la vez que ofrece oportunidades, implica una serie de restricciones (por ejemplo, fenómenos naturales que pueden derivar en amenazas)”. (DNP, 2011: 16)

Incluyente: “(...) en tanto busca ampliar las capacidades, opciones y oportunidades de toda la población y permitir, sin ningún tipo de discriminación ni exclusión, su participación en las decisiones que afectan su vida”. (Op.Cit.)

Multidimensional y sistémico: “(...) porque contempla relaciones, interacciones, interdependencias y articulaciones armónicas y en equilibrio del conjunto de dimensiones: ambiental (natural y construida), poblacional, socio-cultural, económica, y político-administrativa” (DNP, 2011: 17).

Existe una relación estrecha entre la inclusión y la participación. Más exactamente la participación implica inclusión. No se trata solo de incluir a la población en las oportunidades sino que se procura por la ampliación de las mismas oportunidades. Pero, además, la participación también implica inclusión en el aporte de ideas y propuestas, en la discusión y adopción de decisiones omitiendo por completo cualquier actitud, comportamiento o perjuicio discriminatorio. Participación es inclusión y la inclusión es participación. Es impensable un proceso de participaciones ciudadana donde se presenten prácticas excluyentes, sería una evidente contradicción.

LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO

El documento citado del DNP, identifica en los planes integrales de desarrollo seis dimensiones las cuales define y caracteriza en los siguientes términos:

1. Dimensión poblacional. Dicha Guía la plantea así:

“En la dimensión poblacional se abordan las dinámicas demográficas, es decir, los patrones de reproducción (natalidad, fecundidad), de mortalidad y morbilidad, de movilización, crecimiento, estructura (por edad, etnia y sexo) y distribución de la población en el territorio. Así mismo, se describen el tamaño y las

características, urbanas y rurales, y aquellas que se derivan de su condición y/o situación (víctimas, desplazados, discapacidad, personas en proceso de reintegración)”. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 20)

Seguidamente agrega:

En esta dimensión se reconoce que la población no es homogénea (hay diferencias de género, etnia, edad, condición, situación, geografía) y que existen relaciones e intercambios entre las diferentes generaciones (entre niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores) y con el entorno local, subregional, regional y nacional. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 20)

Según esta misma Guía, resalta la importancia de esta dimensión en la formulación de los planes de desarrollo en cuanto que:

Da cuenta de la diversidad en la población y sus demandas e intereses particulares como sujeto del desarrollo.

Permite definir la magnitud de las demandas de bienes y servicios a satisfacer, y su concentración en puntos específicos del territorio, el potencial laboral para la economía y las posibilidades de sostenibilidad poblacional.

Hace visible a las poblaciones en situación riesgo, vulnerabilidad y exclusión, y condiciones de vida mínimas; y por lo tanto, permite la “identificación y focalización” de la intervención, y desarrollar acciones afirmativas y diferenciales sensibles al género (mujeres y hombres), al ciclo vital (niñez, infancia, adolescencia, adulto mayor), a la etnia (indígenas, raizales, afrocolombianos, R-rom), a la discapacidad y a la opción sexual (lesbianas, gay, bisexuales o transexuales). (Ibídem: 20)

Hay que resaltar dicho concepto de población en cuanto sujeto del desarrollo integral. Desde este otro punto de vista, no se trata de frías cifras de datos poblacionales según predeterminadas variables, sino ante todo se trata es de personas. Lo que conlleva a visibilizar y conocer su heterogeneidad, diferencias y particularidades en cuantos autores y actores de su propio desarrollo integral. Al concebirse el sujeto del desarrollo como personas implica a su vez una construcción humana del desarrollo. Es un plan de desarrollo para personas y no para cosas y donde las cosas se hacen es para el servicio y bienestar de las personas.

Esta perspectiva humanística de una democracia participativa es requisito para la implementación de procesos de participación ciudadana en las iniciativas, debates y decisiones del Estado. Los ciudadanos, desde esta otra perspectiva, no se conciben como un bloque homogéneo y plano de individuos, sino como una heterogeneidad de personas con características propias, con diversas necesidades y problemáticas y que hacen parte o pueden hacer parte a la vez de uno o más grupos sociales organizados o no organizados.

2. Dimensión del ambiente natural. Según el documento arriba citado esta dimensión se refiere:

“(…) al reconocimiento de los ecosistemas del territorio y a su proceso de transformación permanente, ocasionado, entre otros, por el desarrollo de actividades humanas de producción, extracción, asentamiento y consumo. En este sentido, esta dimensión indaga si es sostenible la forma en que se satisfacen las necesidades del presente y aboga por garantizar que las futuras generaciones puedan satisfacer las suyas”. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 21)

Abordar las dinámicas del ambiente natural desde esta perspectiva “(…) permite establecer estrategias para garantizar la preservación y conservación de la base ambiental, hacer uso sostenible de los recursos naturales, introducir nuevos escenarios de desarrollo y prever los riesgos y las acciones para su superación y/o mitigación” (p. 21).

Igualmente señala que “Esta dimensión contempla la gestión del riesgo de desastres, que es necesaria por la vulnerabilidad de las personas y sus medios de vida frente a fenómenos de origen natural.” (Ibíd.)

3. Dimensión del ambiente construido.

El documento citado del DNP plantea sobre esta dimensión que: “Las poblaciones humanas transforman permanentemente el ambiente natural para satisfacer sus necesidades biológicas y sociales y brindar una infraestructura base para el desarrollo de las actividades sociales, económicas y político-administrativas.” (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 22).

De tal manera esta dimensión “comprende el análisis de las relaciones urbanas regionales y urbano rurales que se desprenden de la disposición de los asentamientos, las relaciones de flujos que existen entre ellos, el uso y ocupación del suelo, los patrones de asentamiento poblacional y en general la funcionalidad de cada uno de los elementos constitutivos del territorio”. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 22)

Por tanto, agrega el documento citado, esta dimensión está asociada con el hábitat construido, la definición de la localización de infraestructuras, servicios y equipamientos, la determinación de las unidades de actuación urbanística, las economías externas y de aglomeración, los vínculos y accesibilidad, las funciones urbanas para el desarrollo de sistemas logísticos y el entorno innovador, entre otros. (Ibíd.)

Tanto la dimensión ambiente natural como esta dimensión dejan claro que la planeación se realiza con sujetos ubicados en escenarios geográficos concretos naturales y construidos. El escenario natural se concebiría para el desarrollo no solo para propósitos de su aprovechamiento racional y sostenible sino también para su preservación, recuperación y sostenimiento en el tiempo para las futuras generaciones. El escenario construido históricamente también debe conocerse e intervenir en especial para propósitos de mejoramiento de su calidad, preservación, expansión racional y planeada y en especial para la inclusión. Desde el punto de vista del desarrollo integral uno y otro escenario se interrelacionan, en donde el natural se constituye como el enorme soporte del segundo.

4. Dimensión socio-cultural.

Definir lo cultural, lo social y lo sociocultural en una de las tareas más complicadas que se han planteado las ciencias sociales y humanas. Una importante parte de las teorías de estas ciencias se ha dedicado a esta tarea. El problema se hace más complejo cuando se busca una definición de esta dimensión para tratar de establecer variables e indicadores que la cuantifiquen y permitan su acertada intervención. Sin embargo, en la planeación, sin perder de vista ésta problemática y debate teórico-conceptual, se debe optar por una orientación conceptual para propósitos de intervención institucional.

El texto citado del DPN señala que la dimensión socio-cultural:

“(…) abarca el conjunto de orientaciones y regulaciones derivadas de la tradición, la cultura, la religión, las creencias, valores, imaginarios, y prácticas sociales, así como las formas de producción de conocimiento, tecnología, y las reglas que definen el acceso a bienes y servicios y las condiciones de vida de la población”. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 23)

Es decir que la dimensión socio-cultural, según el citado documento:

Se refiere a las dinámicas que permiten la interacción entre sujetos, colectivos y grupos sociales específicos, así como a los procesos y prácticas culturales que en su conjunto definen la diversidad de contextos en los que se inserta y tiene lugar el desarrollo. (Ibíd: 23)

Seguidamente agrega que:

“Esta dimensión está relacionada con la identidad que se da por pertenecer a un territorio, sin la cual es imposible diseñar estrategias de largo plazo” y que “ Comprende todos aquellos procesos que involucran a la población en aspectos relacionados con organización y el fortalecimiento de competencias para el desarrollo, la salud, la educación, la seguridad social, la cultura, el deporte y recreación, la calidad de vida, el conocimiento, la ciencia, la tecnología, la innovación, los valores, el comportamiento y la sociedad, entre otros”. (DNP, 2011: 123)

Dicha definición de lo sociocultural establece dos rupturas. Por una parte definir lo cultural como manifestaciones meramente artísticas individuales o colectivas de una comunidad o de una sociedad. Por otra parte con una definición conceptual hartamente vaga y abstracta que no permite su aprehensión para propósitos de intervención y entre ellos de planeación. Se incluyen en dicha dimensión y se colocan en relación entre sí múltiples nociones susceptibles de operacionalizarse para sus respectivas intervenciones. Desde el punto de vista de la planeación integral, se vuelve a colocar lo sociocultural como una dimensión interrelacionada con las demás actuando como un todo en el concepto de desarrollo integral.

5. Dimensión económica.

De acuerdo con el mismo texto citado del DPN:

“La dimensión económica se entiende como la capacidad de transformación productiva y generación de valor agregado, competitividad, innovación empresarial y emprendimiento; generación y retención de excedentes, atracción de inversiones, desarrollo económico local y construcción de sistemas productivos; también está relacionada con la economía solidaria e incluyente”. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 24)

Agrega el mismo documento:

“En esta dimensión tienen lugar las formas de apropiación, producción, distribución y consumo de los recursos materiales y no materiales. También contempla las formas de regulación para el acceso a los medios necesarios para la reproducción y la sostenibilidad de la población, del ambiente y de la organización social”. (Ibíd.: 24)

Desde el punto de vista de la competitividad territorial, formula el mismo documento que “(...) esta dimensión se orienta a la construcción de sistemas productivos territoriales que propicien el desarrollo económico local”. (DNP, 2011: 23)

Hay que partir de la idea que el concepto de desarrollo integral aquí planteado está inscrito, desde nuestro ordenamiento constitucional, en el contexto de una economía de mercado, de la iniciativa privada y de la propiedad privada. Dichas condiciones también están reguladas especialmente desde los criterios de la racionalidad, solidaridad, la responsabilidad social y la generación de oportunidades con inclusión.

Lo que le plantea al desarrollo integral no solo una preservación y una estabilidad a lo ya creado material e inmaterialmente dentro de lo económico sino también su consolidación y su proyectado crecimiento. Pero además plantea otro importante propósito consistente en crear y ampliar los espacios económicos de nuevas oportunidades para que se vinculen nuevos actores participantes y dinamizadores de esta dimensión y la proyecten sobre el conjunto de la sociedad en su desarrollo integral.

6. Dimensión político-administrativa.

El documento citado del DPN se refiere con esta dimensión como:

“(…) al conjunto de estructuras de regulación y control formalmente establecidas y a las instituciones públicas que hacen parte de esas estructuras, conforme a la ley (…)” y “(…) da cuenta del estado de los recursos humanos, financieros, técnicos y tecnológicos de los cuales dispone la Administración para gestionar el desarrollo del territorio, por lo cual orienta frente a las estrategias a seguir para garantizar la ejecución del Plan de Desarrollo”. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 25)

Agrega el mismo documento: “Esta dimensión, al igual que la sociocultural, está asociada a la generación y fortalecimiento de capacidades de los actores del desarrollo territorial, para que de acuerdo con su rol o competencia contribuyan con el logro del desarrollo integral deseado”. (Ibíd.: 25)

Por tanto: “La comprensión de esta dimensión permite fortalecer el sistema democrático, el gobierno multinivel, la asociatividad, la articulación público-privada, la participación, la gestión pública, la planeación estratégica de largo plazo, las condiciones de seguridad y justicia y la organización territorial”. (p. 25)

No es posible ejecutar un plan de desarrollo integral si el conjunto de los funcionarios no están preparados mental, conceptual y éticamente para llevarlo a cabo. Por ello se requiere que los primeros en asimilarlo sean ellos mismos. Por otro lado, tampoco sería posible ejecutarlo o se encontraría con muchas dificultades sino se posee la estructura administrativa adecuada. Se hace necesario, por consiguiente, diseñar y ejecutar procesos pedagógicos para los servidores públicos en estos temas e introducir cambios en las estructuras administrativas correspondientes a esta nueva visión del desarrollo integral fundamentado en la democracia participativa.

MOMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL PLAN DE DESARROLLO

Según el documento citado del DNP, la gestión pública la integran tres grandes momentos: Planeación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación.

Planeación.

Se constituye en el punto de partida del proceso de gestión pública por cuanto se establecen las directrices estratégicas para guiar la gestión del desarrollo integral. La planeación es el proceso permanente mediante el cual se determina racionalmente a dónde queremos o debemos ir y cómo

llegar hasta unas metas y resultados preestablecidos pero susceptibles de ser modificados a lo largo del proceso. Es decir que, “Es un punto de encuentro entre lo técnico y lo político para la asignación de recursos y la articulación de intereses (...) Su principal instrumento es el Plan de Desarrollo.” (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 28)

Ejecución.

“Es el proceso a través del cual se ponen en marcha las decisiones y acuerdos establecidos en los planes de desarrollo, los cuales se concretan en políticas, programas y proyectos. Hace tangible el desarrollo integral, toda vez que se emprendan acciones y se dispongan eficientemente recursos para lograr los objetivos y las metas establecidas en los planes de desarrollo”. (Ibíd.: 28)

Como lo señala el mismo documento citado, la ejecución debe proponerse garantizar que exista la articulación entre la programación presupuestal, los indicadores formulados y los resultados previstos en los planes de desarrollo de los entes territoriales. (p. 28)

Seguimiento y evaluación.

El Departamento Nacional de Planeación, los define como:

“(...) el proceso de análisis de los logros y avances que se han dado en la ejecución de los planes de desarrollo (y en general en la gestión), para tener un balance técnico de cómo va el gobierno con el logro de los objetivos y metas para el desarrollo integral de las entidades territoriales. (DNP, 2011: 28)

Por consiguiente, agrega el citado documento, que “La información de seguimiento y evaluación debe servir para que se hagan ajustes y se reorienten políticas donde sea necesario y con la oportunidad requerida”. (p. 28)

De acuerdo con estas formulaciones, los planes de desarrollo más que un procedimiento formal, se constituye en el gran eje estructurador de la gestión pública del ejecutivo, para este caso, del orden municipal. Es un momento donde se diseña esa importante carta de navegación que la gestión pública, en cabeza del alcalde, ha predefinido conducir el desarrollo del municipio para los cuatro años siguientes.

De esta manera se ejerce una gestión orientada, con objetivos claros y coherentes a mediano y largo plazo, articulada con los respectivos Departamentos y la Nación y sobre todo incrementándose sus posibilidades de eficiencia y eficacia en las metas y resultados planteados. Ya no se trata de qué se inventa o qué improvisa un Alcalde sino, sobre la base de lo reflexionado, discutido y estudiado con mucha anticipación, se orienta hacia dónde se debe conducir el municipio y cómo hacerlo. La gestión de la administración pública municipal cobra un sentido en la medida que hace parte de la ejecución de un proceso mucho más amplio y complejo que el realizado e impulsado por un inmediateismo temporal y espacial.

PLANEACIÓN PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PLURALISTA

La participación ciudadana en los planes de desarrollo no significa que deba ser entendida como un proceso meramente masivo, plano y homogéneo. Por una parte debe convocar e incluir al conjunto de la población en su diversidad y heterogeneidad social, económica, cultural, de género, étnica, en edades, entre otros, que permita democratizar la gestión para el desarrollo integral de las entidades territoriales. Igualmente, incluye el reconocimiento, respeto y acogimiento de los aportes de las llamadas minorías.

Pero también significa, en segundo lugar, su disposición y capacidad para asimilar la diferencia y la sana contradicción en lo político e ideológico. Por ello se plantea una participación pluralista y tolerante. No se trata de permitir la participación en un proceso de planeación únicamente a los que pertenecen a un mismo partido, en este caso del candidato electo. El desarrollo integral y la participación democrática implican abrir, permitir, estimular y darles espacios a los otros en tanto sujetos políticos con derechos en los debates y decisiones en los procesos políticos administrativos de la municipalidad.

El documento citado del DNP señala en este sentido que el proceso de planeación debe:

- “a) Brindar la posibilidad real de intervención a todas las personas y los diferentes grupos de representación y de interés de la entidad territorial.

b) Considerar las opiniones e intereses de los diferentes actores, con el fin de priorizar problemas y acciones y lograr el máximo nivel de beneficio social posible.

c) Permitir llegar a acuerdos, definir propósitos, objetivos y metas compartidas, conforme con la visión de futuro concertada.” (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 42)

El documento citado expone algunas condiciones para fortalecer la democracia participativa y pluralista:

“Diálogo de saberes: la información y los análisis técnicos deben ser validados y discutidos con el saber y la experticia local... Las decisiones de política deben ser concertadas con los actores locales (representativos de organizaciones sociales, políticas y privadas), quienes se fortalecen a medida que participan en el proceso. Para ello es necesario ofrecer las condiciones para que quienes se encuentran en posición de desventaja frente a las oportunidades del desarrollo participen de los procesos y puedan realizar ejercicios efectivos de incidencia política”. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 43)

Desde la democracia participativa, las deliberaciones no son un formalismo metodológico para terminar imponiendo la decisión de una sola o un grupo de personas sobre el resto de los participantes. Aquí no encontramos con una palabra clave: concertación. Se podría interpretar de dos maneras complementarias. Por una parte como el proceso en la cual el conjunto de participantes acuerdan o se ponen de acuerdo frente a una decisión común. Por otra parte de cómo ese conjunto de participantes se proponen armonizar en una sola idea o una sola decisión sus diferentes propuestas sobre la misma.

Las decisiones tomadas por concertación en los procesos democráticos participativos, su respeto y acatamiento no solo enriquecen los resultados en la planeación del desarrollo integral, sino que además les devuelve a los ciudadanos la confianza en sus gobernantes y robustece la legitimidad de las acciones del Estado en sus múltiples niveles y en este caso en su esfera municipal. (Ibíd.)

La concertación, como antónimo de imposición, es una de las condiciones de la democracia participativa y uno de los retos metodológicos en los procesos participativos. Sin embargo el documento citado recuerda que las decisiones de política deben estar soportadas en la legislación nacional y en el marco de las competencias territoriales. (Ibíd.)

Según el documento citado del DNP, desde el enfoque de la democracia participativa y pluralista para los planes de desarrollo de los entes territoriales, los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) constituyen un espacio de participación ciudadana para la interacción social con los respectivos alcaldes y gobernadores. En esta medida los CPT cumplen una función permanente y activa de debate y evaluación de las propuestas que realizan los diferentes sectores en relación con el contenido del plan de desarrollo territorial. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 45)

CAPITULO IV

ELABORACIÓN DEL PROGRAMA DE GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El programa de gobierno de la campaña del, en ese entonces, candidato a la alcaldía de Palmira José Ritter López Peña se tituló “*Hechos más que Palabras*” y se subtituló “*Queremos Hacer un Gobierno Incluyente y Participativo que Genere Confianza y Credibilidad*”. Este programa de gobierno, estableció como objetivo general el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio de Palmira.

Este capítulo se elaboró con base tanto al mismo programa de gobierno como de documentos de la campaña electoral del 2011 que muy generosamente permitió acceder para esta investigación el Gerente de campaña de ese entonces Diego Fernando Saavedra Paz. Entre los documentos de campaña que permitió acceder para el objetivo de este capítulo estuvo *El Plan Estratégico de Campaña Ritter López Alcalde 2012-2015* y las Actas de los denominados Convenios Sociales. Infortunadamente como se mencionó en páginas anteriores no se pudo acceder por su inexistencia a las actas e informes que se realizaron por parte de las Mesas de Trabajo del Equipo de Campaña y de las visitas del candidato a las comunidades rurales y urbanas de municipio de Palmira a lo largo de su campaña electoral.

Tal como lo orientó en su momento *El Plan Estratégico de Campaña Ritter López Alcalde 2012-2015*, el diseño y formulación del programa de gobierno se debía realizar fundamentado en tres condiciones: a) Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Palmira, b) las intervenciones o soluciones de la administración municipal son un proceso de corto, mediano y largo plazo, c) la viabilidad Constitucional, legal, presupuestal y técnica de cada una de las propuestas.

Para la elaboración de la propuesta del programa de gobierno de la candidatura de Ritter López a la Alcaldía de Palmira se realizaron cinco estrategias:

1. Elaboración de un primer documento base de programa de gobierno por parte del Comité de Campaña en cabeza del candidato a la alcaldía. Igualmente se nombró como parte de la estructura del mismo un “Gerente Programático” que tendría como función establecer el puente de comunicación entre el candidato y la participación ciudadana en lo relacionado con esta tarea específica.
2. Creación de mesas de trabajo por tema y/o problemática bajo la coordinación del Gerente Programático de la Campaña. Se crearon la siguientes mesas:

- Mesa Educación
- Mesa Vivienda.
- Mesa Seguridad Ciudadana.
- Mesa de Servicios Públicos.
- Mesa de Poblaciones Vulnerables.
- Mesa de Salud.
- Mesa de Infraestructura y Renovación Urbana.
- Mesa de Cultura, Recreación y Deporte.
- Mesa de Desarrollo Local y Regional.
- Mesa de Participación Ciudadana.
- Mesa Jurídica, Presupuestal y Técnica.

Cada mesa presento luego un informe verbal sobre la identificación de problemas prioritarios y propuestas de solución a los mismos. Pero además de ello, para no caer en demagogias o imposibles programáticos, con la Mesa Jurídica, Presupuestal y Técnica se buscó que cada solución propuesta tuviese una viabilidad jurídica, presupuestal y técnica en lo que sería el siguiente Plan de Desarrollo para el municipio de Palmira.

3. Agendas de diálogos sociales con las comunidades. Se buscó con esta estrategia que cada visita a las comunidades en los recorridos de la campaña electoral también tuviese como propósito escuchar a los líderes y ciudadanos tanto en sus problemas y necesidades más sentidas, como también sus propuestas de solución a las mismas. Esta actividad se inició

desde la aspiración de Ritter López a la candidatura a la alcaldía y se continuó después que se inscribió como tal ante la Registraduría, lo que permitió la obtención de un producto desde mucho antes de inscribirse también el Programa de Gobierno.

4. Consulta a gremios, organizaciones no gubernamentales, grupos y personas especializadas en sus respectivas temáticas y los problemas de ciudad. Se realizó una agenda de visitas y consultas sobre temas especializados y problemas del municipio a dichos actores sociales con el objeto de conocer sus puntos de vista y poseer un concepto especializado sobre los mismos.
5. Consulta de los planes de desarrollo anteriores y al banco de proyectos y programas de la Alcaldía. El objetivo de esta estrategia era conocer qué había y estaba haciendo la administración municipal de ese periodo en relación a temas y problemas del municipio para someterlo a una evaluación y poder encontrar ejes de articulación de continuidad y de nuevas propuestas.

De acuerdo con estas estrategias se obtuvo como resultado *El Programa de Gobierno*, en donde se plantea el problema identificado y se proponen una serie de acciones orientadas a darle resolución durante la ejecución de programas y subprogramas, ya sea de manera parcial o definitiva.

Hay que anotar que la trayectoria política, la experiencia en cargos corporativos y ejecutivos y la formación profesional del candidato no solo lo va preparando para el ejercicio del cargo al cual aspira sino que le va permitiendo identificar problemáticas, necesidades, soluciones e iniciativas que quedaran plasmadas, de una manera u otra, a la hora de elaborar su programa de gobierno para una candidatura, en este caso, a la alcaldía¹². Igualmente la experiencia y la formación especializada de su equipo de campaña política electoral también inciden significativamente en la calidad y certeza con sus aportes en la elaboración del mismo programa de Gobierno.

¹² José Ritter López Peña, trayectoria pública: Inspector de policía, Jefe de Control y Ornato y Jefe de Recursos Físicos Alcaldía de Palmira, Asesor jurídico de Acuavalle, Asesor jurídico de la Beneficencia del Valle, Concejal de Palmira, periodo 2001- 2003, Diputado a la Asamblea Departamental, periodo 2003- 2007, Presidente de la Asamblea Departamental, año 2004, Diputado a la Asamblea Departamental, periodo 2008 – 2011.

También se debe subrayar el hecho de que la elaboración, difusión y robustecimiento del programa de gobierno para una campaña política es también de carácter político. Su formulación y difusión se realiza en un agitado contexto de debate político con las propuestas de otros candidatos. No solo se trata de mostrar mediante el programa “quien es el mejor”, sino también el de persuadir a su favor el mayor número de votantes. A pesar que con el programa se busca persuadir una mayoría de votantes, se están también proponiendo decisiones que afectarían o impactarían negativamente a otros grupos o sectores sociales con un importante potencial electoral. En la lógica de la lucha política, cada uno de los candidatos tratara de sacarle ventaja a tal situación. Una forma es mostrándole a aquellos sectores con un potencial votante el motivo por el cual les conviene o no a sus necesidades e intereses una propuesta programática de un determinado candidato. Un error político en una desacertada propuesta puede llevar al fracaso de una campaña o en sentido inverso, una acertada propuesta programática puede contribuir significativamente a su éxito.

Se llega a los cargos de poder que están sometido a la elección popular es mediante una abierta lucha política con otros partidos y candidatos que aspiran al mismo cargo. Ello no niega o desconoce que posiblemente se presenten alianzas debajo de la mesa entre algunos candidatos y partidos en esa misma dinámica. Ahora, cuando se llega al poder es para mantenerse y reproducirse en los periodos siguientes y no para cedérselo generosamente a otro partido y candidato. Esta lógica conlleva a que muy probablemente todo o algunas acciones determinantes que realice el gobernante electo esté direccionado a ese propósito.

Por consiguiente, la participación ciudadana que se impulse y promocióne, desde esta lógica del poder político, muy posiblemente tendra a que se diseñe y realice respondiendo ha dicho objetivo político. Es completamente imposible que un gobernante impulse un proceso de participación ciudadana que le signifique su desestabilización, su salida, sus duros cuestionamientos o que le resten a su probabilidad a que su grupo político acceda o continúe en el poder. Aquí nos encontramos en una interesante relación entre los realismos de la lógica del poder, los marcos

normativos, las directrices de los gobernantes, los intereses políticos y las idealizaciones de los procesos.¹³

De las reuniones con las comunidades organizadas se establecieron, entre comunidad y candidato, lo que se le llamó los Acuerdos Sociales, Convenios Sociales, Compromisos Programáticos y las Actas de Compromiso. En dichos documentos se plasmaron las demandas sociales particulares de cada una de dichas comunidades. Con estas Actas se elaboró seguidamente una Matriz de Convenios Sociales. Posteriormente el Candidato con su Equipo de Campaña la estudiaron e identificaron sus principales problemáticas y necesidades estableciendo lugares comunes y específicos incorporándolos al programa de acuerdo con su pre evaluación tanto con su pertinencia y su prioridad como con sus viabilidades jurídicas, técnicas y financieras.

Es así como se conoció mediante el diálogo directo con los interlocutores de dichas organizaciones comunitarias sus problemáticas y propuestas según el interés de las comunidades que aglutinan. Las organizaciones con las cuales se realizaron dichos Convenios Sociales durante la campaña electoral y el candidato electoral fueron:

Asociación Comunitaria Asoprevepal (vigilantes de cuadra).

Asociación de Técnicos, tecnólogos y afines de la Construcción de Palmira. ASOTECNO

Corporación Palmirana para el Adulto Mayor CORPATER.

Madres Comunitarias de la ciudad de Palmira Valle.

Vendedores Estacionarios del municipio de Palmira.

¹³ “Sin embargo, con la aparición de la lucha de los partidos por el poder, la democracia directa pierde necesariamente su carácter específico, que contiene la “dominación” solo en germen. Pues todo partido es una organización que lucha específicamente por el dominio y, por consiguiente, tiene la tendencia – a veces oculta- a organizarse expresamente de acuerdo con las formas de dominación.” (Weber, 1999)

Organizaciones de Mujeres y Mujeres Independientes que confluyen en la Subcomisión Técnica de la Mujer del Consejo Municipal de Política Social.

Asociación Viva Colombia. Población en situación de desplazamiento de Palmira.

Comunidad Rural. Representantes Comunidad Rural.

Asociación de Empresarios de la Construcción en la ciudad de Palmira – ASOCONPAL.

Organizaciones Sociales de Personas con Discapacidad de Palmira.

La comunidad LGTBI DE Palmira.

Líderes Sociales para la Inclusión y Visibilización de la Política Pública. AFROPALMIRANA.

Asociación Palmirana de Turismo – ASPALTURISMO.

Corporación de Comerciantes Informales de Palmira CORPOUNIDOS.

Institución Educativa FGAR-EDUHGAR.

El Gremio de Transporte Modalidad Taxi.

Artesanos, Manualistas y de Bocado típico del municipio de Palmira.

Asociación Palmirana de Transportadores Escolares – APTE.

Organizaciones Sociales de Palmira para el Adulto Mayor.

Habitantes de los corregimientos de Rozo, La Torre, La Acequia, La Herradura, Matapalo, Obando, Palmaseca, Caucaseco, Guanabanal, La Dolores y sus veredas, representados por sus Juntas Administradoras Locales – JAL y sus Juntas de Acción Comunal – JAC.

Cabildo Indígena Urbano del Gran Pueblo de Pasto radicado en el municipio de Palmira.

Habitantes de los barrios de la Comuna 1 – representados por sus Juntas de Acción Comunal y líderes sociales.

CONTENIDO DEL PROGRAMA DE GOBIERNO

Antes de realizar una muy breve exploración del programa de campaña es pertinente mencionar que su exposición escrita se realizó siguiendo el esquema *Planteamiento del problema-Respuesta al problema*. Siguiendo el mismo esquema, el programa de gobierno lo componen dos partes: Cimientos del programa y Los Pilares del programa de gobierno. También es importante señalar preliminarmente que el programa está escrito en primera persona por parte del candidato, hecho comprensible en cuanto que se trata de un documento diseñado para una campaña política-electoral de un candidato a la alcaldía cuyo propósito es persuadir una ciudadanía sobre su conocimiento y experiencia en las problemáticas, necesidades y expectativas de la ciudad y su población y sobre todo de la certeza de las soluciones propuestas.

CIMIENTOS DEL PROGRAMA

Se identificaron y se establecieron lo que se denominó como cimientos del programa por cuanto que se concluyó, en su momento, que cualquier pilar programático sería inestable o muy limitada su ejecución si no se replanteaban o se tenían con claridad la intervención principalmente en tres componentes estructurales: Reinversión de la administración pública, Gestión transparente y participativa y Municipio amigable con el medio ambiente.

Cuadro N° 7

CIMIENTOS DEL PROGRAMA Planteamiento de problema.		
REINVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	GESTIÓN TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVA	MUNICIPIO AMIGABLE CON EL MEDIO AMBIENTE
“Los ciudadanos anhelamos servidores públicos que atiendan bien, que conozcan sus funciones, que permanezcan en sus oficinas durante el tiempo de trabajo, que respondan oportunamente a las peticiones, que no sea obligatorio ningún tipo de padrinzago para adelantar cualquier gestión, en fin, queremos que exista ese tipo de servidor que tenga un verdadero interés en nuestras necesidades (...)” (Campaña Ritter Alcaldía, 2011: Párrafo 1°)	“La corrupción se lleva preciosos recursos que se requieren para adelantar las inversiones que el municipio necesita. La contratación pública se ha vuelto un mecanismo a través del cual se afectan los intereses públicos. Las personas se cuestionan que pasa con los impuestos que paga. Muchos habitantes piensan que las obras públicas se hacen con grandes sobrecostos. Para el acompañamiento ciudadano, no existe el apoyo necesario”. (Campaña Ritter Alcaldía, 2011)	“Los palmiranos nos vemos muy afectados en muchas actividades por la lluvia de pavesa. El ruido en algunos sectores sobrepasa los límites permitidos. Muchas fuentes de agua presentan altos niveles de contaminación. El cambio climático mundial afectara nuestro medio ambiente”. (Campaña Ritter Alcaldía, 2011: Planteamiento del problema)

Fuente: Elaboración propia. Realizado a partir de la información obtenida del documento Programa de Gobierno José Ritter López.

Desde el primer cimiento del programa de gobierno, reinvencción de la administración pública, se está planteando el complejo problema de la burocracia, en el sentido Weberiano de la expresión, en los Estados de las sociedades modernas. En este sentido, la burocracia siendo un componente estructurador del Estado moderno, tiende a convertirse en una fuerza contraria a los procesos democráticos en todos sus órdenes incluyendo especialmente los relacionados con el desarrollo integral y la participación ciudadana.

Por otro lado, la politización, en el sentido más negativo de la expresión, de esa burocracia, refuerza mucho más esa acción negativa para los propósitos de cambio y desarrollo tanto de las mismas esferas públicas como de su acción en el desarrollo de la sociedad. Plantear como cimiento la administración pública y su necesidad de intervenir en ella para el éxito de un plan de desarrollo en una relevante certeza. Puede tenerse la mejor formulación de un plan de desarrollo, pero si la administración pública no está preparada para acogerlo y sobre todo para sacarlo adelante se está ante su inminente fracaso o su mediocre ejecución¹⁴.

A los procesos de burocratización y politización de la administración pública se le suma el de la corrupción en sus múltiples manifestaciones y particularmente las que tiene como objeto de apropiación los recursos públicos. Igualmente la corrupción es contraria a la democracia y especialmente a la democracia participativa. Precisamente una de las estrategias de luchar contra la corrupción, además de las severas sanciones disciplinarias y penales, es el de favorecer, amplia y fortalecer la democracia participativa tanto en sus espacios deliberativos, decisorios y de vigilancia del actuar de los servidores y de los recursos públicos. Como se puede observar en este segundo cimiento del programa de gobierno, la respuesta que le da el candidato al problema de la corrupción en el municipio es precisamente el fortalecimiento y ampliación de los espacios e instrumentos de la participación ciudadana en los procesos de gestión de la administración municipal.

¹⁴ Aquí se estaría planteando otro inmenso y complejo problema de investigación que desborda completamente el objetivo y problema de esta investigación. Sin embargo, la relación entre estructuras y funcionamiento de la dominación y la democracia fue una de las preocupaciones teóricas más importantes de Max Weber, particularmente con lo que él autor denominó como la dominación burocrática. Lo que por ahora se plantea son solo formulaciones de valor hipotético que se proponen sobre la mesa para la investigación en el caso del Estado Colombiano y su relación con la Democracia desde la perspectiva teórica conceptual de Max Weber. De acuerdo con este autor, entre los principios que rigen las funciones específicas de la burocracia moderna están: I. Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. Es decir: 1) Existe una firme distribución de las actividades metódicas – considerados como deberes oficiales- necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática. 2) Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas los medios coactivos que le son asignados (...) 3) Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas. (Weber, 1999: 716-717)

Los pilares del programa de gobierno

Bajo el principio de la planeación, se estableció que una vez identificados y definidos los cimientos y las acciones para su consolidación, se edificaría sobre ello lo que el programa llamo “los pilares” y la cual se expondrán seguidamente:

Cuadro N° 8

LOS PILARES DEL PROGRAMA DE GOBIERNO	
VIVIENDA	Banco de tierra. Estrategia integral de vivienda.
RENOVACIÓN URBANA Y DESARROLLO TERRITORIAL	Renovación Urbana del Centro de la Ciudad. Renovación Urbana. Obras Públicas e Infraestructura. Renovación urbana. Movilidad. Renovación Urbana. Terminal de Pasajeros. Renovación Urbana. Servicios Públicos.

INVERSIÓN SOCIAL.	Inversión social. Municipio saludable. Inversión social. Municipio educado. Inversión social. Integración social. Inversión social. cultura, recreación y deportes
LA SEGURIDAD	
SECTOR RURAL	
LOS RESULTADOS	Los resultados. Más inversión, más competitividad. Resultados. Ingresos y Empleo

Fuente: Elaboración propia. Realizado a partir de la información obtenida del documento Programa de Gobierno
José Ritter López.

RESULTADOS ELECCIONES DE ALCALDE PARA EL 2011 EN PALMIRA

Para las elecciones de alcaldía de Palmira en el 2011 se presentó una participación electoral del 55 %, es decir hubo una abstención electoral del 45 %. El candidato que gano las elecciones fue José Ritter López Peña, del Partido Social de Unidad Nacional, con una votación de 56.452 votos equivalentes al 49 % de la votación total y del 24% en relación al potencial electoral del municipio.

Resultados electorales Palmira. Alcaldía José Ritter López Peña. Partido: U 2011	
Votos candidato	56.452
% en relación total votos.	49%
Potencial electoral	233.967
Total votos municipio	127.689
% participación electoral	55%

Fuente: Resultados Municipales en Alcaldías datos de pre conteo, MOE, resultados elecciones 2011

La segunda votación para la elección de alcalde, la obtuvo el candidato Miguel Antonio Motoa Kuri, del Partido Cambio Radical, con 28.296 votos, equivalentes al 24.9 % de la votación total y al 12% del potencial electoral. Los otros candidatos a la alcaldía obtuvieron votaciones que representaron el 6 y 5 % de la votación total y el 0.03 y 0.02 % del potencial electoral. Llama la atención la baja votación del candidato por el Polo Democrático Alternativo, partido de izquierda, con solo 3.002 votos equivalentes al 2.6 % de la votación y al 0.01 % del potencial electoral.

Cuadro N° 10

	RESULTADOS ELECTORALES PALMIRA. ALCALDÍA 2011		
Candidato	Partido	Votación	%
JOSE RITTER LOPEZ PEÑA	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL	56,452	49.69%
MIGUEL ANTONIO MOTOA KURI	PARTIDO CAMBIO RADICAL	28,296	24.90%
JOSE ABEL MARADIAGO MARTINEZ	MOVIMIENTO AUTORIDADES INDIGENAS DE COLOMBIA	7,029	6.18%
FERNANDO JAVIER LEAL LONDOÑO	PARTIDO VERDE	6,016	5.29%
JOSE ARBEY ALZATE URIBE	POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	3,002	2.64%
VOTO EN BLANCO		12,805	11.27%
VOTOS VÁLIDOS		113,600	88.78%
TARJETAS NO MARCADAS		10,021	7.83%
VOTOS NULOS		4,338	3.39%
TOTAL VOTOS		127,959	

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por otra parte llama la atención el número de votos en blanco (12.805), de la tarjetas no marcadas (10.021) y de los votos nulos (4.338). Los votos en blanco representan un poco menos de la mitad de la votación obtenida por la segunda votación a la alcaldía y se coloca por encima de lo obtenido por el resto de candidatos. Algo similar sucedió con las tarjetas no marcadas. El número de los votos nulos (4.338) estuvo por encima de la votación del candidato obtenida por el candidato de Polo Democrático Representativo.

El análisis político de estos resultados electorales desborda los objetivos de esta investigación. Sin embargo nos dan una importante evidencia empírica de las tendencias de la democracia representativa-electoral en el municipio de Palmira para las elecciones del año 2011. Es evidente la muy alta tasa de abstención electoral (45%) que se presentó en dichas elecciones y que estuvo un poco por debajo de los promedios de las principales ciudades del país y ligeramente por encima del promedio nacional (43.22%)¹⁵.

Llama también la atención el enorme número de tarjetas no marcadas (10.021) y de votos nulos (4.338). Un porcentaje de no marcar las tarjetas podría interpretarse como una acción intencional y premeditada. Pero la hipótesis más sólida para explicar ambas situación es que se trata de que los ciudadanos se presentan con muchas dificultades en el momento de votar con el diligenciamiento de las tarjetas electorales. Estas pueden significarle muy complicadas o inentendibles y por otro lado que faltan campañas más intensivas y efectivas de pedagogía electoral por parte de los respectivos organismos del Estado y de los mismos partidos políticos con sus candidatos.

CONCLUSIONES PARCIALES

El hecho que el programa de gobierno posea un propósito de persuasor electoral conlleva a que el candidato oriente su campaña haciendo énfasis con propuestas dirigidas a las grandes comunidades que deciden con su votos la elección del alcalde para el siguiente periodo. Sin perder de vista que dichas propuestas pueden estar enmarcadas dentro de una perspectiva ideológica y política de

¹⁵ Registraduría Nacional del Estado Civil, Comunicado de Prensa No. 411 de 2011.

determinada orientación, las propuestas programáticas deben estar orientadas a la persuasión de unas mayorías si se aspira a tener éxitos en una contienda electoral en un contexto municipal.

Ello conlleva a su vez que el programa de gobierno deba hacer énfasis en aquellos temas, problemas y necesidades de mayor sensibilidad para dichas grandes comunidades de votantes y por tanto, para el caso objeto de estudio, se evidencia que es el tema social el que predomina a lo largo del programa expuesto. Lo social se plantea aquí tanto desde una dimensión estructural como a planteamientos de problemas y soluciones muy específicas de las comunidades con las cuales se está estableciendo un compromiso político y electoral.

Particularmente el tema social y la demanda por un funcionamiento transparente de la administración municipal, tal como se anuncia desde los cimientos del programa, también conllevan que se les asocie con soluciones y respuestas que involucren la participación ciudadana. Es así como dicha participación se plantea en el programa de gobierno como un eje transversal con propuestas específicas según el problema planteado.

Al comparar el documento del Plan de Desarrollo Palmira 2012-2015 con el Programa de Gobierno se concluye que este último constituyó un importante y fundamental insumo tanto para la elaboración del documento proyecto del plan de desarrollo del municipio de Palmira 2012- 2015 como del proceso, referido al mismo Plan de Desarrollo, que se fue madurando posteriormente hasta llegar a su aprobación final por parte del Concejo Municipal. Aquí hay un componente fundamental en el diseño del programa que es la identificación y la adecuada formulación de un problema y en esa medida plantearle una respuesta con sus objetivos, resultados y metas esperadas.

Todo lo propuesto en el programa de gobierno no necesaria y obligatoriamente queda también expresado en el PDM por cuanto que los procesos siguientes institucionales, técnicos, jurídicos e incluso de la misma participación ciudadana realizados sobre el mismo con las dinámicas de adecuaciones, perfeccionamientos y priorizaciones hacen que se tome el programa como un punto de partida que hizo parte de la persuasión del electorado en el marco de la democracia representativa.

Pretender plantear las cosas de otra manera sería pretender convertir por decreto el programa de gobierno en el nuevo plan de desarrollo del municipio. Sin embargo como se ha expuesto a lo largo de éste informe de investigación, se ha formulado un muy complejo marco institucional y normativo que obliga a que la planeación del desarrollo nacional y en los entes territoriales exija el cumplimiento de otros procesos de múltiple orden para el logro de sus objetivos y metas propuestas y entre ellos los correspondientes a las directrices nacionales del Departamento Nacional de Planeación.

Más allá de lo establecido por la Ley sobre el voto programático, el hecho es que la elaboración del programa, como se describió inicialmente en éste capítulo, incluyo un proceso de participación ciudadana. Es decir que para el caso en estudio la democracia participativa también se ve inmersa en la democracia representativa desde el momento en que se realiza el ejercicio del diseño de las propuestas programáticas de gobierno con estrategias, metodologías y dinámicas que expresan la participación ciudadana en el mismo.

Desde estos enfoques de la práctica político-electoral, el diseño de las propuestas programáticas adquiere un compromiso con la participación ciudadana en la medida que es el punto de partida de un plan de desarrollo y seguidamente de la gestión del mandatario electo en una municipalidad para el cuatrienio siguiente. Es aquí donde se articula la democracia representativa con la democracia participativa para concretarse en el continuo mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

CAPITULO V

EL DIAGNÓSTICO DEL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA 2012-2015

El presente capítulo tiene como objetivo exponer la fase del Diagnóstico que hizo parte de la formulación del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015, examinando en su contenido y elaboración como se presentó la articulación entre la democracia representativa y la participativa teniendo en particular consideración el hecho de que se iniciaba el periodo del ejercicio del nuevo alcalde electo popularmente Ritter López para los siguientes cuatro años. Se debe anotar preliminarmente que el presente capítulo se realizó principalmente sobre la base del documento *Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015* del Municipio de Palmira con fecha febrero de 2012.

EL DIAGNOSTICO PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DESARROLLO

La etapa del Diagnóstico del Plan de Desarrollo es la línea de base para la siguiente formulación de los programas, subprogramas y proyectos para alcanzar los objetivos y metas propuestas para los cuatro años siguientes, identificadas y priorizadas, según lo establecen las directrices nacionales, de forma concertada con la comunidad mediante conversaciones, mesas de trabajo comunitarias e interinstitucionales que realiza la administración municipal en cabeza del alcalde electo.

Para el caso del Municipio de Palmira, el Diagnostico que dio lugar al Plan de Desarrollo 2012-2015 estuvo sujeto al programa de gobierno “Hechos más que palabras”, que el candidato presentó y socializó, las determinantes del Plan de Ordenamiento Territorial, las disposiciones de la Emergencia Invernal, los postulados de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Igualmente dicho Diagnóstico debió acatar y armonizarse con el Plan de Desarrollo Nacional 2010 – 2014, el Plan de Desarrollo Departamental, con los Objetivos del Milenio y de la Visión Colombia 2019, entre otros.

Adicionalmente, para el Diagnóstico también se tuvo en cuenta la “Agenda de Competitividad de Palmira”, el Informe Regional de Índice de Desarrollo Humano “Hacia un Valle del Cauca Incluyente y Pacífico” y el Plan Maestro para el Desarrollo Integral, Sostenible y Prospectivo del Valle del Cauca al 2015.

Además, se reconoció en el Diagnostico las orientaciones generales de los Planes de Desarrollo de los municipios vecinos, según el mismo, en la búsqueda y articulación subregional como un elemento motor del desarrollo de los territorios.

El Diagnostico, base del Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira 2012 – 2015, se construyó con base de la metodología diseñada por Planeación Nacional en el marco de las disposiciones de la Ley 152 de 1994.

La construcción del Diagnóstico del Plan de Desarrollo como instrumento de planificación se orientó – expone el documento arriba citado- a ayudar a tomar prelación de las oportunidades, a evitar conflictos, prevenir problemas y a construir instituciones viables, gobernables y eficientes así como comunidades responsables, participativas y cohesionadas.

Desde estos puntos de vista, el Diagnostico se constituye en un paso siguiente de mayor complejidad en el proceso de la Planeación en la medida que requiere de un conocimiento especializado de contextos, temáticas y problemáticas que permitan perfeccionar agendas, programas, subprogramas y proyectos. No se trata, por consiguiente, con el Diagnostico negar o desconocer lo recogido en la participación ciudadana en la elaboración del programa. Por el contrario se constituye en el paso siguiente que articularia esa participación ciudadana con un saber especializado. Aun mas, el mismo Diagnostico se constituye en otro espacio e instrumento donde la participación ciudadana puede continuar su actuar en la formulación del Plan de Desarrollo.

Por otro lado, el Diagnostico admite una cuantificación precisa de las temáticas y problemáticas identificadas y meramente anunciadas con anterioridad, lo que permite, por consiguiente, perfeccionar o ajustar el objetivo, la metas y los resultados esperados en el plan de desarrollo. Sin embargo debe señalarse que el diagnostico no necesaria y estrictamente requiere de una

cuantificación pues hay situaciones problema o temáticas donde solo cabe una cualificación o acompañada de una muy baja posibilidad de cuantificación. Pero ello no hace imposible su intervención en la planeación o la dificultad, sino que hace recurrir a estrategias y metodologías que también responderían a ese mismo carácter cualitativo y de hecho en sus mismos resultados.

Para la realización de los diagnósticos se tomaron los datos estadísticos, indicadores y caracterizaciones cualitativas de las situaciones del año 2011 del Municipio de Palmira. Es decir que se partió de un determinado año (2011) con un corte para establecer objetivos, metas y resultados esperados en los cuatro años siguientes del 2012 al 2015.

Bajo el subtítulo “Aproximación al Contexto Municipal”, el Diagnostico identifica una serie de elementos históricos estructurales de la formación de ciudad y realiza una breve descripción del contexto geográfico del municipio de Palmira. Seguidamente en el documento del Diagnostico se expone algunos aspectos del contexto social de este municipio en donde destaca:

La población del Municipio de Palmira para el año 2.011 está estimada en 296.620 Habitantes de los cuales el 80.2% está ubicada en la cabecera municipal y su estructura poblacional se caracteriza por tener un 26.14% de niños en edad hasta 14 años, el 17.67% de jóvenes en edad comprendida entre los 15 a 24 años, el 55.23% de adultos con edad comprendida entre los 25 a 64 años y el 7.96% son mayores de 65 años.
(p.16)

Según el documento “*Programación Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015 Palmira: Incluyente, participativa, Educativa y Sostenible con Desarrollo Humano e integración regional*”, se realizó, en una primera fase de concertación, la socialización del diagnóstico y del proyecto de acuerdo del PDM con actores sectoriales en el mes de Marzo del 2012. Posteriormente se realizó esa misma fase de concertación pero entre actores territoriales, esto es, entre las comunas del área urbana y luego del área rural (Corregimientos).

AGENDAS PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO

La estructura expositiva del Diagnóstico, es prácticamente la misma con que se presentó la formulación del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015. (Véase Capítulo I del informe). Igualmente el Diagnostico se presenta en seis Agendas que la componen a su vez lo respectivos

Sectores. Por razones obvias, no incluye ni estrategias, ni programa ni proyectos. Aunque con el solo hecho de identificar, formular y cuantificar una o más problemáticas a intervenir dentro de cada sector se estaría a su vez planteando unos objetivos, las posibilidades y alcances de unas metas y unos resultados. Lo que a su vez estaría exigiendo o requiriendo la intervención con unos determinados programas y subprogramas.

De esta manera el Diagnostico no solo constituye una fase previa a la formulación del Plan, sino también un documento complementario que estaría comunicando permanentemente la situación de un sector y problemática, hasta donde realmente se puede intervenir en los cuatro años siguientes y permitiría hacer una medición en cuanto un estado inicial de un sector y la que se espera entregar al finalizar dichos cuatros años del periodo de alcalde elegido popularmente.

AGENDA PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL. PALMIRA CON MAYOR CALIDAD DE VIDA Y DESARROLLO HUMANO

Según el arriba mencionado documento institucional, el propósito de esta Agenda es trabajar por una sociedad donde los niños, jóvenes, adultos y los ancianos puedan ser felices y al tiempo, donde el centro de las acciones benefician a los más débiles y desfavorecidos, en especial, las poblaciones vulnerables y en situaciones de riesgo, en la perspectiva de mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano, promoviendo oportunidades para la prosperidad social.

La Agenda la integra los siguientes sectores: Educación, Salud, Cultura, Deporte y Recreación y Grupos Vulnerables. A continuación se hace referencia a cada uno de ellos:

Educación

El Municipio de Palmira, señala el citado documento, se encuentra certificado en materia educativa a través de la resolución Número 2747 del 3 de Diciembre de 2002 emanada por el Ministerio de Educación, permitiéndole asumir en consecuencia la prestación del servicio educativo el cual disponía, en ese entonces, de 117 sedes educativas.

La Tasa de Cobertura Bruta muestra unos resultados mayores a 100%, debido a que la mayoría de la población en esta edad se encuentra cubierta por el sistema educativo y adicionalmente se

encuentran matriculados alumnos en extra edad. La cobertura bruta alcanza los siguientes porcentajes: en transición el 103,61%, primaria 113,04% y en secundaria y media 111,21% y 82,49% respectivamente.

Cuadro N° 11

Diagnostico- Plan Desarrollo. Sector Educación 2011	
Tasa de Cobertura Bruta	100%,
Tasa de Cobertura en transición	103,61%,
Tasa de Cobertura primaria	113,04%
Tasa de Cobertura secundaria	111,21%
Tasa de Cobertura media	82,49%
Tasa de analfabetismo	5,1%,
Tasa de deserción	5,5%.
Total de estudiantes matriculados	52.336

Fuente: Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015

La Tasa de Cobertura Neta muestra la relación entre la matrícula de cada nivel que está siendo utilizada por los niños y niñas y jóvenes con la edad objetivo para cada uno de éstos, sobre el total de la población en esas edades. Aumentar la cobertura neta es uno de los objetivos en el cuatrienio. En las bases de datos del Ministerio de Educación se registra una cobertura neta del Municipio de Palmira con los siguientes porcentajes: en transición el 76,21%, primaria 96,15%, en secundaria y media 80,41% y 47,11% respectivamente.

La tasa de analfabetismo para el Municipio de Palmira en los últimos periodos presenta un promedio del 5,1%, por debajo del promedio Nacional del 6,6%. La tasa de deserción en el Municipio de Palmira es del 5,5%. Es decir que los esfuerzos para lograr la ampliación en la cobertura se deben acompañar con acciones para fortalecer la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo y disminuir la deserción.

El porcentaje promedio de las pruebas SABER 11 en el Municipio de Palmira es del 47,94%. Por tanto, señala el documento citado, uno de los retos más importantes de la política educativa es mejorar la calidad educativa enfocada a mejorar las pruebas SABER en todos los niveles.

Recurriendo a la revisión del estudio que realizó la Universidad del Valle dirigido por el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento que oriento la investigación de la Agenda de Competitividad de Palmira en el año 2.010, menciona en los siguientes términos sus conclusiones en relación con la educación en la municipalidad:

Palmira cuenta con poco más del 88% de su población con una formación que no supera la educación secundaria. Un bajo porcentaje de los habitantes del municipio tiene formación profesional en áreas del conocimiento que guardan relativa afinidad con la oferta productiva regional, al menos en las temáticas generales de la formación superior. Una mínima parte de la población (1%) ha realizado estudios de posgrado que se han orientado a perfeccionar su formación profesional en lo que se supone inicialmente como una necesidad específica del área de su desempeño laboral. (p. 18)

En educación superior el Municipio de Palmira contaba para esa fecha con más de diez mil estudiantes en programas de tecnologías, pregrados y posgrados cubiertos en ocho establecimientos educativos de educación superior, de los cuales el 39% de los estudiantes son de estrato 1 y 2.

En el municipio de Palmira del total de estudiantes matriculados, 52.336 que representan el 84.77%, fueron atendidos en establecimientos educativos localizados en la zona urbana y 9.404 que equivalen al 15.23% los hicieron en instituciones educativas ubicadas en la zona rural.

El crecimiento más significativo de matrícula se ha presentado en los niveles de formación técnica y tecnológica que pasaron de representar en 2002 el 19.5% del total de la matrícula en pregrado al 34% en 2010.

Salud

Según el citado documento institucional, el Municipio de Palmira en la actualidad se encuentra descentralizado y certificado para el manejo de la Salud, por tal razón está obligado a garantizar,

a través de la Secretaría de Protección en Salud Municipal, la prestación de los servicios en el nivel de baja complejidad para la población pobre no asegurada. Así mismo, debe garantizar el acceso a los servicios de salud en todos los niveles de complejidad a la población beneficiaria del POS-S (régimen subsidiado) y de igual forma garantizar el aseguramiento en el régimen contributivo con el fin de llegar a un aseguramiento universal.

Cuadro N° 12

Diagnostico- Plan Desarrollo. Sector Salud 2011	
Total afiliado régimen subsidiado.	120.814 personas
Con subsidio total	
Con subsidio parcial	6.122 personas
Régimen contributivo	172.909 personas
Población no asegurada	16.177 personas

Fuente: Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015

Al régimen subsidiado, con subsidio total, se encuentran afiliadas 120.814 personas y 6.122 cuentan con subsidio parcial, a ser reconocidos como plenos según Acuerdo 28 de la CRES. Por otro lado, 172.909 personas están incorporadas al régimen contributivo y solamente 16.177 personas son parte de la población pobre no asegurada.

El Municipio cuenta con una red pública de servicios en salud de baja y mediana complejidad, conformada por dos Empresas Sociales del Estado: Hospital Raúl Orejuela Bueno y Hospital San Vicente de Paúl. Además dispone de una red privada que atiende a los afiliados del POS-C (régimen contributivo), la cual está integrada por las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), de servicios médicos, servicios de odontología, rehabilitación física y de laboratorio.

La red de instituciones privadas de salud, presta servicios de baja, media y medio alto nivel de complejidad. Igualmente hace parte del equipamiento en salud, la Clínica Palma Real, que proporciona servicios de imagenología de tercer nivel, unidad de cuidados intensivos de adultos y unidad de cuidados intensivos neonatos. Complementariamente está disponible la Unidad de cuidados intensivos del Hospital San Vicente de Paul, la Unidad de cuidados intensivos de la

Clínica Palmira, la unidad para pacientes renales, (RTS), ubicados también en el Hospital San Vicente de Paul.

La E.S.E. Hospital Raúl Orejuela Bueno, atiende el nivel de baja complejidad por medio de 38 puestos de salud distribuidos así: 8 puestos urbanos, que incluye su sede principal ubicada en el barrio La Emilia y 30 puestos rurales, entre los que se destacan, por una mayor afluencia de usuarios y mayor capacidad resolutive, después de La Emilia, los puestos de San Pedro, Sesquicentenario, Zamorano y el centro hospital de Rozo.

La E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl, atiende el nivel de mediana complejidad. Presta sus servicios, no solo a los habitantes del Municipio de Palmira, sino también a los habitantes de los municipios de su área de influencia: Cerrito, Ginebra, Pradera, Candelaria, y Florida. De igual como referente atiende población de otros municipios del Valle y norte del Cauca según referencia del CRUE Valle.

Entre los datos de salud que destaca el citado informe se menciona:

- Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1000 nacidos vivos): 32 %
- Tasa de mortalidad en menores de 1 año (por 1000 nacidos vivos): 24 %
- Cobertura de vacunación con DPT en menores de 1 año: 73,90 %
- Cobertura de vacunación con Triple Viral en niños de 1 año: 87,00 %

Para el cuatrienio 2008-2011 el número promedio de muertes en menores de 5 años fue de 41 casos con una tasa de 19.4 por 10.000 menores de 5 años.

Es así como se propone que para el cuatrienio 2012-2015 lograr una tasa de mortalidad en menores de 5 años de 16.7 muertes por cada 10.000 menores de 5 años, con un promedio de 35 muertes en menores de 5 años.

Las muertes maternas en el cuatrienio 2008-2011 llegó a un número de 7 casos con una tasa de 1.8 por 1.000 nacidos vivos, para el año 2012-2015 se busca llegar a un número de 5 casos para una tasa de 1.3 por cada 1.000 nacimientos.

La prevalencia de infección por VIH en población con edad entre 15 a 49 años es de 0,0116% y la cobertura de terapia antirretroviral para VIH positivos es del 90%.

Por otro lado, las coberturas de vacunación para el 2011 con los tres biológicos tomados de referencia, fueron: DPT, 73.90% en menores de 1 año y Triple Viral, 87% para los menores de 1 año.

El propósito de avanzar en los estándares de calidad para prestación del servicio, implica necesariamente diseñar e implementar un mecanismo de coordinación y articulación con los diferentes actores sociales, institucionales y comunitarios para el logro de las políticas, objetivos y metas del Plan Territorial de Salud, de conformidad con las particularidades sociales, económicas, étnicas y culturales.

Es necesario fortalecer la regulación y fiscalización de las acciones de salud en el municipio, lograr el aseguramiento universal y la financiación del plan obligatorio de salud – POS –, a través de la gestión ante los gobiernos nacional y departamental y fortalecer la gestión integral en salud para la implementación y desarrollo del Sistema.

Cultura

De acuerdo al Diagnóstico, el número de personas que utilizan las bibliotecas públicas de la comunidad escolar y la ciudadanía es de 8.400, el número de niños y niñas menores de 6 años beneficiados de programas que promueven los derechos culturales 400, esto es el 1,354 %. Las personas que asisten a escuelas de formación musical y artista: 3.500.

Deporte y Recreación

La infraestructura física deportiva de la que dispone el Municipio de Palmira está conformada básicamente por siete escenarios: el estadio de fútbol Francisco Rivera Escobar con capacidad para 8.000 personas, el coliseo cubierto Ramón Elías López con capacidad para 3.500 personas, la piscina olímpica de 25 metros de longitud y 5 carriles, los gimnasios de las antiguas instalaciones del IDEMA, las canchas populares de baloncesto y el Patinódromo.

Cuadro N° 13

Diagnostico- Plan Desarrollo. Sector Deporte y Recreación 2011		
Practican alguna actividad deportiva	17.797personas	6,0 %

Fuente: Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015

En Palmira existen aproximadamente 120 escenarios deportivos entre canchas de fútbol, polideportivos, zonas verdes para deporte activo y pasivo con canchas de micro y baloncesto, centros deportivos en instituciones educativas, universidades y parques recreacionales.

El Instituto Municipal de Deporte y Recreación – IMDER, ha venido trabajando directamente en 18 disciplinas deportivas, las cuales son practicadas por un promedio de 800 deportistas, quienes son atendidos directamente por 25 entrenadores y 8 monitores, siendo Palmira la única ciudad fuera de la capital del Valle campeona de los juegos departamentales. Palmira tiene en la actualidad más de 100 deportistas de talla departamental, nacional e internacional.

El IMDER realiza los juegos ínter-colegiados y escolares de manera ininterrumpida desde 1991, con un promedio de 4.000 participantes, entre las edades de 8 a 17 años, dirigido a las 27 instituciones públicas y más de 55 privadas, que albergan una población estudiantil total de 46.000 alumnos.

La fortaleza del deporte está en el potencial estudiantil y en el funcionamiento de más de 70 clubes deportivos en 28 diferentes disciplinas, siendo el fútbol el deporte más practicado y de mayor afición.

Para el año base de 2011, en la ciudad de Palmira 17.797personas practican alguna actividad deportiva (recreativa o aficionada), esto es, el 6,0 % del total de la población. Cincuenta y dos (52) instituciones educativas participaban en actividades deportivas, esto es el 42,00 %. Seis (6) centros educativos vinculados al Sistema Nacional de Competencias Deportivas y Académicas, esto es, el 5,00 %. Ciento doce (112) deportistas asistían a juegos y competencias deportivas nacionales e internacionales.

Con respecto al espacio público efectivo, la ciudad de Palmira posee 337 sitios de recreación tanto activa como pasiva entre zonas verdes, parques y polideportivos, carentes en su mayoría de una infraestructura apta que conlleve a que los ciudadanos utilicen su tiempo libre de una manera sana y apropiada.

Las zonas verdes y/o los espacios públicos que tiene el municipio de Palmira hasta ese entonces, requerían de un tratamiento prioritario para su recuperación y construcción, como también de mantenimiento y sostenimiento permanente.

Grupos Vulnerables y Promoción Social

Niños, Niñas y Adolescentes

El promedio de niños, niñas y adolescentes, entre 5 y 17 años, matriculados o inscritos en programas de recreación y deporte, es del 13 %; inscritos o matriculados en programas artísticos, lúdicos o culturales 3, 8%; orientación en educación sexual y reproductiva un promedio 2000; número de Gobiernos escolares operando son de 27; un consejo de juventud Municipal conformado. Los consejos de Política social (Departamental y Municipales) en los que participan niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años comenzaron a participar solo a partir del año 2011.

Trescientos setenta y cinco (375) casos de niños, niñas y adolescentes habían sido protegidos del reclutamiento y utilización (y de las peores formas de trabajo infantil, al igual de la guerra y los conflictos).

Mujer

El porcentaje de mujeres que han sido protegidas y atendidas integralmente ante hechos de violencia en su contra fue de 1.138 casos y un porcentaje del 0,01% del total de mujeres y se tiene 7 iniciativas en el Municipio de Palmira para prevenir la violencia contra las mujeres.

Jóvenes

El diagnostico sectorial en este tema tan sensible da razón de que el número de adolescentes en conflicto con la ley (de 14 años hasta antes de cumplir los 18 años) que han sido atendidos en el año 2011 fue de 545 casos.

El dieciséis por ciento (16%) de adolescentes en riesgo de incurrir en una conducta punible (delitos) fueron vinculados a la oferta institucional, reduciendo vulnerabilidades, neutralizando riesgos y garantizando el ejercicio de sus derechos.

Adulto Mayor

Se cuenta con 3.153 adultos mayores beneficiarios del programa de Protección Social al Adulto Mayor, los cuales reciben cada 2 meses dicho auxilio económico. Adicionalmente hasta el año 2011, se beneficiaban mes a mes 587 adultos de almuerzos calientes y 147 de paquetes alimentarios distribuidos en sectores vulnerables de la zona rural.

En la actualidad el Municipio de Palmira cuenta con 12 ancianatos públicos y privados tales como Amigos de Jesús, Casa de los Abuelos, Centro de Bienestar del Anciano Casa del Mendigo, Asilo de Ancianos, Iglesia Príncipe de Paz, Albergue del Señor de los Milagros, Años Dorados, Dios es Amor, Hogar Geriátrico, Los Abuelitos, Centro Asistencial para el Anciano San Agustín y Un Oasis de Paz.

Minorías Étnicas

Según el censo de 2005, la población que se auto reconoció como negra, mulata, afrocolombiana, afro-descendiente, palenquera y raizal en el Municipio de Palmira alcanzó aproximadamente 40.278, la cual equivale aproximadamente al 14.5% de la población del Municipio.

Cuadro N° 14

Diagnostico- Plan Desarrollo. Población Afrodescendiente 2005		
Total población Afrodescendiente	40.278	14.5%
En el área Urbana	-	75.7%

En el área Rural	-	24.3%
------------------	---	-------

Fuente: Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015

En este mismo sentido la distribución de la población afrocolombiana en Palmira según zona de residencia, muestra que aproximadamente un 75.7% está concentrada en el área urbana, mientras que el 24.3% restante vive en el área rural.

Desplazados

Mil quinientos setenta (1570) hogares incluidos en el RUPD (Registro Único de Población Desplazada) que cuentan con todos los miembros afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Total de hogares incluidos en el RUPD con habitación legal del predio: 30.

Total de organizaciones de población desplazada – OPD- que participan efectivamente en las decisiones de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado: 1.

AGENDA POR UN MUNICIPIO AMIGABLE CON EL MEDIO AMBIENTE. PALMIRA AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE

Según el citado documento “Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015”, el propósito de ésta Agenda es impulsar una estrategia de desarrollo territorial, hábitat sostenible, gestión integral del riesgo, que permita construir una ciudad segura y desarrollar una plataforma territorial para la competitividad, propendiendo por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes mediante la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo del territorio y la preservación del patrimonio cultural y natural. (Pp. 25)

La Agenda integra los siguientes sectores: Ambiente, Agua Potable y Saneamiento Básico y Vivienda.

Ambiente

Cuencas Hidrográficas

El municipio de Palmira cuenta con áreas estratégicas de alto interés ambiental para la conservación de la biodiversidad y garantizar la regulación hídrica con tres fuentes hídricas de gran importancia: los ríos Nima, Amaime y Aguaclara. La cuenca del río Nima abastece de agua para consumo humano a los habitantes de la cabecera municipal y los acueductos rurales aportan agua para riego y consumo.

Cuadro N° 15

Diagnostico- Plan Desarrollo. Cuenca Hidrográficas 2011	
Número de hectáreas restauradas o rehabilitadas con fines de protección	546
Número de hectáreas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia SINA	539
Número de hectáreas de bosques reforestadas	2.000
Hectáreas de ecosistemas para la regulación de la oferta hídrica conservadas	23.856

Fuente: Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015

En el diagnostico se recomendó que se debe prestar especial importancia a los predios adquiridos para la conservación del recurso hídrico (Art 111, ley 99 de 1993) y garantizar el control y vigilancia de los predios a través de la figura de guardabosques.

Gestión del Riesgo

El documento citado expone que el escenario del desarrollo actual tiene consigo un reto extraordinario de cómo afrontar las serias implicaciones de adaptación a los efectos del cambio climático. Anota el Diagnostico que recientemente Colombia fue golpeada por las consecuencias del Fenómeno de la Niña, el cual desencadenó a finales del año dos mil diez y comienzos del dos mil once, emergencias de inundación para las cuales el país no estaba suficientemente preparado.

Una de las principales referencias en la perspectiva de formulación del nuevo Plan de Desarrollo Municipal, a partir de los efectos evidentes del cambio climático, sostiene el citado documento, es tener en cuenta el proceso que se viene dando en el país desde el 2005 en relación con la formulación e implementación del Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado Frente a los Desastres. Colombia ha dirigido su atención en forma gradual hacia la necesidad de reconocer la gestión del riesgo de desastres en la planificación del territorio y los sectores. Sin embargo, se reconoce que el riesgo no ha tenido la misma atención en la agenda política en comparación con los desastres, a pesar de que éstos últimos son consecuencia de un mal manejo del primero.

Emergencia Ola Invernal 2010 – 2011

El mismo documento citado sobre el Diagnostico expone que en la historia reciente, la emergencia conocida como “Ola invernal 2.010 – 2.011” se ha constituido en un hito de referencia para configurar una política pública en materia de gestión del riesgo. En el Departamento del Valle del Cauca uno de los municipios afectados fue Palmira, localizado en la región sur oriental y ocupa un territorio en el que existen cuencas hidrográficas altas geológicamente jóvenes, con ríos afluentes torrenciales, que apenas empiezan a formar sus valles de ladera y zonas bajas en las planicies de inundación del río Cauca. La Secretaría de Planeación del Municipio de Palmira y el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres resumen lo efectos de la Ola invernal de ese entonces:

“El 26 de noviembre del año 2.010, se decreta la emergencia ambiental en el Municipio de Palmira por efectos del Fenómeno de la Niña que se prolongó hasta el primer semestre del año 2.011, la cual provocó graves impactos, los cuales se resumen a continuación: Personas afectadas 2.357, 258 hogares, 223 viviendas, 8 centros educativos, incidencia notable en el sistema productivo que compromete a 33 empresas con pérdidas estimadas que ascienden a más de 134 mil millones de pesos e igualmente afectaciones es sistemas productivos agropecuarias en más de dos mil hectáreas que equivalen a pérdidas estimadas que ascienden a más de 25.000 millones de pesos”.

En el documento de caracterización de escenarios de riesgo del Municipio de Palmira, se identifica para el caso de inundaciones, que no se cuenta con una política pública en gestión del riesgo y

existen limitaciones desde el punto de vista de la capacidad institucional, para asumir los retos que implican la recuperación frente a los efectos producidos por eventos de emergencia de las proporciones como los registrados en la emergencia ola Invernal del año 2010, viéndose abocado a recurrir a otras instancias tales como el departamento, la nación y organismos internacionales.

Existe una situación muy compleja desde la perspectiva social y económica con las empresas localizadas en zonas de alto riesgo ubicadas en áreas aledañas al río Cauca: en Juanchito son 38 empresas, en Caucaseco 7 empresas, en Palmaseca zona industrial 140, sin contar con los establecimientos de comercio y cultivos que impactan además el tema del empleo.

Debilidad actual de la estructura del CLOPAD: recae principalmente en un solo funcionario en el cargo de Técnico Operativo, delegado por parte de la Administración Municipal y con carencias de recursos humanos, técnicos, logísticos y administrativos.

Respecto a este tema, el documento citado presenta una serie de factores que favorecieron la afectación por la ocurrencia del Fenómeno de la Niña para el caso de Palmira y desde luego ameritan su intervención correspondiente.

Residuos Sólidos

El documento citado señala que la Administración Municipal de Palmira, ha propendido por ejecutar proyectos orientados a crear conciencia en cuanto a su manejo adecuado y a la difusión de la cultura de la no basura, en cumplimiento de la Resolución Número 012 de 2006, por medio de la cual se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) en el Municipio de Palmira bajo los lineamientos del Decreto 1713 de 2002.

En el período de 2008 a 2010 se vincularon 7000 usuarios en el programa de manejo de residuos sólidos, que incluye talleres de capacitación, puntos ecológicos para la disposición y trabajo social realizado con el gremio de recuperadores.

A continuación se relacionan los principales indicadores que permiten determinar la situación del sector de ambiente estableciendo como línea de base el año 2011:

Porcentaje de avance en la implementación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos: 65,00 %

El mismo documento sostiene que en cuanto al Manejo de Escombros en el Municipio de Palmira, en el Barrio Coronado se realiza la recuperación geomorfológica con los escombros que se generan en la ciudad, y de esta manera cumplir con la disposición adecuada de estos residuos, de acuerdo a la resolución 541 de 1994 del Ministerio de Medio Ambiente. En este aspecto se hace necesario el desarrollo de un convenio para el manejo integral de escombros, con una entidad particular que preste el servicio de recolección en vehículos automotores y la formulación de un proyecto de acuerdo en conjunto con la Secretaria de Planeación para realizar el cobro por la disposición final de escombros a los grandes generadores (Remodelación y construcción de vivienda nueva), cuyo recaudo sea empleado para las actividades de mantenimiento de la escombrera.

Sin embargo, agrega el mismo documento, la evaluación de avances y metas cumplidas deberá realizarse en el marco de una actualización al PGIRS, lo que requiere el acompañamiento en otros temas de interés como mejorar la cobertura del servicio de recolección de residuos sólidos en la zona rural del municipio, el fortalecimiento de las cooperativas de recuperadores y el desarrollo del proceso de aplicación del comparendo ambiental, como herramienta que permita captar recursos para desarrollar proyectos orientados al manejo adecuado de Residuos Sólidos y fortalecimiento de la cultura ambiental.

Impactos ambientales por Ruido

A pesar de la existencia del Acuerdo Municipal No. 300 de 2007, por el cual se profiere el Estatuto del Ruido, se hace necesario, según lo señala el mencionado Diagnostico, impulsar la implementación de esta herramienta en distintos sectores del municipio con el objeto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Una de las estrategias fundamentales para la apropiación de procesos de Educación Ambiental que en el marco de las políticas nacionales ambientales y de las políticas nacionales educativas se viene

promoviendo es la conformación y consolidación a nivel municipal de los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental, CIDEA.

Agua Potable y Saneamiento Básico

Agua Potable

El Municipio de Palmira cuenta con 50 Acueductos Rurales, de los cuales 22 se encuentran ubicados en la zona alta (1.200 a 4.000 msnm) y 18 en la zona plana (950 a 1.100 msnm).

A continuación se relacionan los principales indicadores que permiten determinar la situación del sector de ambiente estableciendo como línea de base el año 2.011:

Personas atendidas con el servicio de acueducto a 31 de Diciembre de 2.011 de la Población total del Municipio de Palmira: 250.442

Personas atendidas con el servicio de alcantarillado a 31 de Diciembre de 2.011, de la Población total del Municipio de Palmira 247.778, esto es el 98,20 %

Cuadro N° 16

Diagnostico- Plan Desarrollo. Agua Potable. 2011		
Personas atendidas con el servicio de acueducto	250.442	
Personas atendidas con el servicio de alcantarillado	247.778	98,20 %

Fuente: Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015

Cumplir con el índice de riesgo calidad de agua (Decreto 1575 de 2007) 13 acueductos: 26,00 %.

Considerando la importancia que tiene el componente de infraestructura en los aprovechamientos de agua para el sistema Nima-Palmira, es de resaltar la situación de riesgo en que se encuentra la Bocatoma de San Emigdio especificado en el Estudio elaborado por Acuaviva en el año 2.010.

En la zona alta, el 42% de los sistemas de tratamiento se encuentran en buen estado, lo cual obedece a problemas de operación relacionados con las condiciones topográficas, falta de mantenimiento periódica y colmataciones en temporada de lluvia. En la zona plana, el 40% de los acueductos realiza solo desinfección mediante la dosificación de cloro granular (dosificación por goteo), el 60% cuentan con sistemas de plantas compactas de filtración de las cuales el 24% de estas no operan debido a que la tecnología no ha sido sostenible en términos económicos y técnicos asociados a las dinámicas de la población.

Los acueductos de la zona plana son 28, pertenecientes a 18, corregimientos de la ciudad de Palmira ubicados entre los 950 y 1.100 msnm a las cuencas de los ríos Nima, Cauca, Bolo, Palmira, Amaime, Guachal y Aguaclara, con poblaciones no superiores a los 8.200 habitantes.

Los acueductos de la zona rural plana del municipio de Palmira utilizan en un 90% como fuente de abastecimiento agua subterránea mediante la perforación de pozos, de estos acueductos el 40% realiza solo desinfección mediante la dosificación de cloro granular (dosificación por goteo), el 60% de los acueductos cuentan con sistemas de plantas compactas de filtración de las cuales el 24% de estas no operan debido a que la tecnología no ha sido sostenible en términos económicos y técnicos asociados a las dinámicas de la población es el caso de los corregimientos de Obando, La Herradura, La Acequia, La Torre y Matapalo. Los sistemas restantes se encuentran en regular estado, excepto los acueductos de Roza y Palmaseca.

Saneamiento Básico

En la zona rural del Municipio de Palmira el sistema de alcantarillado tiene una cobertura del 54%, en relación a las redes instaladas. En algunas zonas, donde a raíz de condiciones topográficas no se puede realizar la conexión al sistema de alcantarillado, la disposición de las aguas residuales se debe efectuar mediante la utilización de sistemas individuales o pozos sépticos. Para esa fecha se contaban aproximadamente 6.100 pozos sépticos construidos o instalados y 9 Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, como herramientas que evitan las descargas directas a las quebradas y ríos sin tratamiento previo. Buscando mejorar el saneamiento básico en la zona rural del Municipio de Palmira, se recomendó que era necesario realizar la ampliación de las redes de alcantarillado, la construcción de nuevos pozos sépticos, el mantenimiento de los pozos sépticos

existentes y la construcción de nuevas plantas de tratamiento de aguas residuales, para lo cual se requieren los estudios correspondientes.

Vivienda

Los principales indicadores que permiten determinar la situación del sector de vivienda estableciendo como línea de base el año 2.011 son los siguientes:

Indicadores Sector Vivienda:

Cuadro N° 17

Diagnostico- Plan Desarrollo. Sector Vivienda 2011	
Número de viviendas VIS iniciadas	7.849
Número de proyectos formulados y ejecutados para VIS	54
Número de Hogares con déficit cualitativo	3.641
El déficit habitacional del municipio	11.000 unidades

Fuente: Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015

Dentro del Diagnostico se recomendó especialmente considerar además los procesos de reasentamiento de población ubicada en zonas de riesgo alto no mitigable.

El documento citado para los propósitos de este capítulo, expresa que uno de los aspectos a considerar en el diseño de la política pública de vivienda es la gran dificultad que tiene el sector independiente para la adquisición de subsidios de vivienda la cual radica en el acceso a créditos con interés altos y los costos elevados de los proyectos de vivienda, lo que se ve reflejado en las 13,164 personas que trabajan de manera independiente y que no están afiliados a caja de compensación y no poseen vivienda propia.

En el tema de mejoramiento de vivienda y construcción en lote propio, se han postulado ante el Municipio 1.007 personas, objeto de este subsidio.

Adicional a estos datos, señala el mencionado documento, el gran impacto de la Ola Invernal ha generado 365 familias de la zona rural damnificadas. A raíz de que las viviendas se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigables que implica la reubicación de las mismas. Esta problemática requiere la compra de predios para vivienda de interés social y prioritario por cerca de 28.470 m2. Por otro lado se requiere atender con programas de vivienda de interés prioritario o social para población vulnerable que según censos de Red Unidos se tiene que 165 familias pertenecen a Desplazados, 126 familias son damnificadas y 3.051 familias son clasificadas en pobreza extrema.

Otro de los temas importantes es el relacionado con la titulación de predios. Según datos recopilados por la Secretaría de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se resalta las 300 propiedades que existen en el Municipio sin procesos de escrituración.

Espacio Público

Los principales indicadores que permiten determinar la situación en que se encuentra el tema de espacio público estableciendo como línea de base el año 2.011 son los siguientes:

En cuanto a zonas verdes según los datos que posee la Secretaria de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el municipio de Palmira tiene una densidad de 4,47 m2 de espacio público por habitante, evidenciando la carencia de áreas de esparcimiento comunitario; la discontinuidad en alturas y anchos en el desarrollo de los 17.000 metros lineales de andenes especialmente de las manzanas del centro de Palmira así como también el mal uso de materiales deslizantes en los mismos obstaculizando el tránsito de peatones particularmente niños, adultos mayores, mujeres en embarazo y personas con movilidad restringida.

AGENDA PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE Y LA COMPETITIVIDAD. PALMIRA COMPETITIVA EN ALIANZA PÚBLICO - PRIVADA

Según el mismo documento *Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015*, el propósito de ésta Agenda es generar nuevas oportunidades y crecimiento económico mediante una política de inversión social, de favorecimiento de las mejores condiciones para la competitividad, de apoyo a la creación de nuevas empresas, de fomento del micro-crédito y,

especialmente, por medio de la promoción de la inversión nacional e internacional. Igualmente con esta agenda se buscó desarrollar una estrategia de articulación con el campo que permitiera avanzar en una política de seguridad alimentaria y de manejo social del campo. (Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015)

La Agenda integra los siguientes sectores: Agropecuario y Promoción del Desarrollo Económico.

Agropecuario

El mismo documento citado plantea que el sector agrícola y pecuario del municipio de Palmira, entra en una etapa de expectativas ante la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio TLC con Estados Unidos y éste nuevo escenario ejercerá una nueva dinámica de solución a los problemas que de antaño se venían presentando y a los retos que exigen un desarrollo económico acorde con las necesidades venideras.

Los principales indicadores que permiten determinar la situación en que se encuentra el sector agropecuario estableciendo como línea de base el año 2.011 son los siguientes:

Cuadro N° 18

Diagnostico- Plan Desarrollo. Sector Agropecuario. 2011		
Superficie agrícola sembrada (Ha.):	36.115,00	35,97 %
Superficie agrícola sembrada de cultivos transitorios (Ha.):	4.756	1.31 %
Superficie agrícola sembrada de cultivos permanentes (Ha):	35.640	98.69 %
Toneladas de producción agropecuaria	3`922.449.000	-

Fuente: Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015

Promoción del Desarrollo Económico

Tal como lo plantea el citado documento, el empleo es el problema más complejo que afronta el municipio de Palmira y es punto neurálgico que compromete la gestión de la Administración Municipal. Para esto se ha propuesto reducir la tasa de desempleo ubicada en el 16,1%, buscando

aumentar la tasa de empleo formal y disminuir el empleo informal situado en el 57,2%, con iniciativas como el Plan Local para el Empleo y conformando la Mesa de Responsabilidad Social.

Indicadores asociados al empleo en Palmira:

Tasa de informalidad (indicador para 13 ciudades): 57,20 %

Tasa de desempleo: 16,10 %

El perfil que tiene el Municipio de Palmira en relación con la concentración de mano de obra se caracteriza por ubicar en las grandes empresas el 40.5% de los empleados, el 10.8% en las medianas, el 17,9% en las pequeñas y el 30,8% se sitúan en las microempresas.

La Agenda de Competitividad elaborada para el Municipio de Palmira se identificó las apuestas productivas que se deben considerar en la promoción del desarrollo económico.

AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CAPITAL SOCIAL

El propósito de ésta Agenda es promover el desarrollo del talento humano dentro del proceso de modernización institucional en el marco de la eficiencia y eficacia de la administración pública mediante procesos de calidad, control, probidad y transparencia; fortaleciendo los procesos de planeación, promoviendo la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, generando espacios para la participación ciudadana, la convivencia pacífica y la construcción de la paz. (Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015)

La Agenda integra los siguientes sectores: Fortalecimiento Institucional, Justicia, Seguridad y Convivencia Ciudadana y Participación Comunitaria.

Fortalecimiento Institucional

El desempeño fiscal alcanzó para el 2010 un 79.80%, es decir que se lograron administrar en forma eficiente los recursos municipales. Lo cual implica continuar y mejorar estos lineamientos y para ello se requiere incrementar en un 40% más el nivel de los ingresos corrientes a través del

recaudo de los impuestos municipales. Adicional a ello se requiere crear un centro de servicio y atención al contribuyente para orientarlo y asistirlo sobre la forma de cómo debe cumplir sus obligaciones tributarias.

Frente al Índice de Desempeño Integral Municipal, Palmira fue calificada en el 2010 con el 81.30%, de acuerdo a la valoración que realiza el Departamento Nacional de Planeación.

Hacienda pública municipal

El tema de ingresos en el Municipio de Palmira, mantiene una tendencia de crecimiento, siendo los años 2010 y 2011 los de mayor incremento, debido básicamente al aumento en el recaudo del impuesto predial, Industria y Comercio, multas y sanciones.

Cuadro N° 19

Diagnostico- Plan Desarrollo. Sector Hacienda Pública. 2011		
Comportamiento de Ingresos.	\$ 286.249.390	90 %.
Total de gastos del municipio.	\$ 307.215.755	-
Gastos de funcionamiento	\$57.869.690	-
Gastos de administración central	\$ 52.574.310	-
Inversión Sectorial	\$ 247.049.640	-

Fuente: Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015

Comportamiento de Ingresos en el Municipio de Palmira para el 31 de Diciembre del 2011 fue de \$ 286.249.390 millones de pesos correspondiente a un 90 %.

Para el 2011 la vigencia de cartera si proceso jurídico estaba en \$ 15.696.617.477 pesos por concepto de predial y por intereses de 7.930.288.579 correspondiente a un total de 21.050 predios morosos.

Es importante denotar que de los 21.050 predios que no se les ha iniciado proceso jurídico, corresponden en su gran mayoría a predios que no tienen dirección o que tienen dirección errada, por lo tanto es indispensable que por medio de la Secretaria de Planeación Municipal se

implementen los mecanismos necesarios para que se realicen las actualizaciones de direcciones, proceso que se solicitó en repetidas ocasiones, pero no fue posible su realización.

Por otra parte la cartera la cual se le había iniciado proceso jurídico por predial estaba en \$36.994.828.365 y los intereses por predial estaba en \$ 24.957.221.773 millones de pesos.

La zona rural aporta el 46.57% con \$15.584.355.817 millones de pesos a los ingresos del Municipio, y la zona urbana el 53.43% con \$17.877.937.835 millones de pesos.

En relación con el componente de gastos, se destaca el crecimiento que se presenta en el rubro Servicios Personales está representado básicamente en el pago de indemnización a funcionarios reintegrados en cumplimiento a sentencias Judiciales, pago de cuotas partes pensionales y contratos de prestación de servicios. El rubro Gastos Generales está representado por: servicio de alquiler de vehículos, vigilancia y servicio de aseo. El rubro “Otras Transferencias” lo conforma básicamente las sentencias judiciales y la sobretasa ambiental (recursos de terceros).

A Diciembre del 2011 el total de gastos del municipio era de \$ 307.215.755 millones de pesos, en donde los gastos de funcionamiento eran de \$57.869.690 millones de pesos, de administración central fue de \$ 52.574.310 y una inversión sectorial de \$ 247.049.640 millones de pesos.

En condiciones ideales de administración es claro que solo se puede gastar lo que se tiene como ingreso y se si recurre a un endeudamiento este también está determinado por esos mismo ingresos y por otros factores que lo respalden. Es así como la planeación debe estar sujeta a un estricto conocimiento de esos ingresos, su distribución en las inversiones y aun orden de prioridades y optimizaciones.

Sistemas integrados de Gestión

La situación que registra el Municipio de Palmira hasta el año 2011, corresponde a un avance de implementación y mantenimiento del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) que llegó a una ejecución del 81.5%. Esto quiere decir que la gestión en el control transversal de las diferentes actividades que se siguieron y realizaron en la Administración, permitió dar cumplimiento a los

objetivos institucionales. Para el presente periodo se espera alcanzar el 100% implementando los 35 procesos enmarcados en el modelo.

Justicia, Seguridad y Convivencia Ciudadana

Las cifras que registra el Municipio de Palmira en relación con el tema, permite destacar los siguientes datos:

El número de usuarios atendidos en Casas de Justicia para el año 2011 fue de 3.544 (línea base).

Se espera atender para el presente cuatrienio 4.000 ciudadanos.

En centros alternativos de solución de conflictos (Jueces de Paz), en el año 2011 se atendieron 6.000 personas. Se fija como meta para el periodo 2012 – 2015 la atención a 24.000 personas.

El número de homicidios reportado por el Observatorio de Seguridad para el año 2011 fue de 317, es decir, una tasa 106.8 por cada 100.000 habitantes. Se espera reducir esta tasa a un 12% en el cuatrienio.

En el Municipio el número de casos de hurto común (incluye personas, residencias y comercio), ascendió a 1.923.

Participación Comunitaria

Los principales indicadores que permiten determinar la situación en relación con el sector de participación comunitaria estableciendo como línea de base el año 2.011 son los siguientes:

Porcentaje de recomendaciones formuladas por organizaciones sociales alrededor de los instrumentos de planeación territorial (plan de desarrollo y presupuesto) que fueron acogidas favorablemente por la Administración Municipal/Departamental: 21 y se acogieron el 100 % de ellas.

Las organizaciones ciudadanas que participan en la formulación y seguimiento del plan de desarrollo y presupuesto, para el periodo pasado (2008 – 2011), fueron noventa, equivalente al 50% e igual porcentaje se ha vinculado a programas de capacitación.

Porcentaje de organizaciones sociales que participan en programas de capacitación y/o asistencia técnica 100 que corresponde al 50 %.

Número de proyectos u obras públicas a los que anualmente se les hacen veedurías ciudadanas: 30
Proceso de rendición de cuentas realizado anualmente en la entidad territorial que cumpla con las etapas propuestas en el CONPES 3654 de 2010 “Informar, dialogar y retroalimentar”:

En relación con las veedurías ciudadanas para el año 2011, se crearon 15 que le hicieron seguimiento anual a 31 proyectos y monitoreo a obras de carácter público. (Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015)

AGENDA PARA LA INFRAESTRUCTURA, MOVILIDAD Y TRANSPORTE: PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA COMPETITIVIDAD

Señala el documento citado que el propósito de la Agenda es consolidar un plan de obras públicas que garantice una plataforma territorial competitiva para la modernización de la ciudad y el impulso a los macro proyectos con que está comprometida la región, donde las empresas se puedan establecer, se mejore la calidad de vida de la ciudadanía y la ciudad modernice su infraestructura (Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015).

La Agenda integra los siguientes sectores: Transporte, Equipamiento Municipal y Energía.

Transporte

El documento “Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015” señala que si bien este municipio tiene significativos avances en la definición de una política vial expresada en el Acuerdo 034 del 2009, adolece de un Plan Estratégico de Movilidad que sobre la base de estudios permitan la ejecución de los diferentes proyectos orientados a brindar condiciones seguras y cómodas para que todas las personas en su condición de peatones, usuarios, pasajeros, conductores, ciclistas, motociclistas puedan circular libremente por las vías públicas y privadas abiertas al público, especialmente los transeúntes que tienen limitaciones físicas.

Los principales indicadores que permiten determinar la situación en relación con el sector de transporte estableciendo como línea de base el año 2.011 son los siguientes:

Tiempo promedio de movilización de pasajeros de transporte público – kilómetro recorrido (municipios con población mayor a 100.000 habitantes): 22 minutos.

Número de muertes en accidentes de tránsito en el año 2011 (Sectores rural y urbano): 68

Número de casos de heridos en accidentes de tránsito en el año 2011: 868

El Municipio de Palmira cuenta con una red vial conformada por 375.2 km de vías urbanas y 343 km de vías rurales. De las vías urbanas, el 95% están pavimentadas, el 40% están en buen estado, el 45 % en regular estado y en la zona rural, solo el 10% de las vías están pavimentadas.

El principal problema del sector vial en el Municipio de Palmira, agrega el mencionado documento, es el avanzado estado de deterioro de las vías causado básicamente por la prolongada ausencia de una política adecuada de mantenimiento. Las vías pavimentadas, tanto en zona urbana como en la zona rural, en su gran mayoría, presentan baches o huecos ocasionados por el tránsito normal de los vehículos o por la desintegración producido generalmente por la debilidad del pavimento o por problemas de drenaje. Esta situación afecta considerablemente el tránsito vehicular, aumentando los accidentes e incrementando y los costos de mantenimiento de vehículos, entre otros. También faltan ciclo rutas dentro de la red vial urbana y rural municipal y de andenes ocasionando que el peatón se vea desprotegido y expuesto a riesgos de sufrir accidentes.

Equipamiento Municipal

Número de bienes inmuebles: 2.071

Número de bienes muebles: 7.079

Fuente: Secretaría de Desarrollo Institucional de Palmira

Energía

Los principales indicadores que permiten determinar la situación en relación con el servicio de energía estableciendo como línea de base el año 2011 son los siguientes:

Suscriptores del Servicio de Energía eléctrica Zona Urbana del Municipio de Palmira: 80.655 al 2009.

Consumo de Energía Eléctrica en el Municipio de Palmira: 39.299.146 KWH a Diciembre de 2009.

AGENDA DE RENOVACIÓN URBANA Y DESARROLLO TERRITORIAL. PALMIRA PLANEADA EN LA TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA E INTEGRADA CON SUS MUNICIPIOS VECINOS

El documento citado señala que el propósito de la Agenda es impulsar una estrategia de planeación y desarrollo territorial que garantice la renovación urbana, la modernización de la ciudad, amplíe los espacios públicos, atienda de manera integral a los vendedores ambulantes y cree las condiciones para que la empresa privada adelante proyectos de desarrollo económico en el marco de los procesos de integración territorial con los municipios vecinos. Los grandes proyectos de integración y desarrollo regional se convertirán en instrumentos de fortalecimiento e integración territorial. (Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015).

Dicha Agenda integró los siguientes sectores: Desarrollo Territorial e integración Regional, Planeación Territorial y Renovación Urbana.

Desarrollo Territorial e Integración Regional

Por lo menos en la última década, los procesos de asociatividad territorial en la Subregión sur oriental de Palmira han estado mediados por las prácticas políticas de partido que han impedido que las administraciones y la sociedad en su conjunto adelanten iniciativas tendientes a generar de manera complementaria procesos de asociatividad.

Esta circunstancia ha generado problemas en los procesos de cooperación interinstitucional de la gestión pública, ha conducido: a) proyectos de naturaleza subregional no se puedan adelantar colectivamente, b) decisiones de carácter departamental no se puedan adelantar satisfactoriamente, c) procesos de planificación supramunicipal no se puedan llevar a cabo, d) iniciativas de desarrollo económico y competitividad territorial. En definitiva, esta circunstancia ha conducido a un atraso del desarrollo territorial y con ello a dificultades en la gestión pública.

Las limitaciones institucionales de la gran mayoría de los municipios y los pocos avances en el proceso de descentralización del Estado, han conducido a la existencia de un esquema atomizado de Administración Pública, que se debate entre el centralismo del gobierno nacional y la dispersión de los gobiernos locales. Esta atomización no favorece el uso eficiente de los recursos, dificulta la ejecución de proyectos estratégicos, impide una visión más amplia del desarrollo local, obstaculiza la gestión de los recursos naturales y desconoce los cambios en la intercomunicación del país.

En medio de las políticas centralistas y el fraccionamiento y heterogeneidad municipal se ha venido abriendo paso un proceso de asociatividad municipal como alternativa para mejorar la gestión territorial, fortalecer el desarrollo local y sentar las bases para el fortalecimiento de un proceso de descentralización. Es importante resaltar, señala el citado documento, que algunas experiencias de asociatividad municipal se han caracterizado por la articulación entre diferentes actores locales, fortaleciéndose con ello el desarrollo de la democracia a nivel territorial.

Con estas formulaciones se están planteando dos importantes problemas que están incidiendo negativamente en el desarrollo de los municipios del país y de hecho en los alcances en la formulación y la ejecución de los planes de desarrollo. Por un lado, la carga política administrativa – y en esa medida presupuestal- de un Estado excesivamente centralizado particularmente en su poder Ejecutivo que ha conllevado a una atomización y a cierto aislamiento de los municipios de sus contextos regionales y subregionales. Por otro lado, la sobre posición de perspectivas y quizás intereses partidistas y de liderazgos políticos sobre los intereses, problemas, necesidades y metas de desarrollo de las diversas comunidades que componen un municipio. Lo que no permite una continuidad de los procesos de desarrollo de mediano y largo plazo, unas alianzas estratégicas de desarrollo en una dirección de retroalimentación que estén por encima de aislamientos o intereses grupales localistas, entre otros. La asociatividad subregional o regional ha permitido salirle un poco adelante a las dos mencionados factores estructurales, sin embargo urge para el legislador y el ejecutivo nacional unos marcos legales y una políticas públicas – e incluso partidistas- que re direccionen estas obstrucciones al desarrollo integral de los municipios.

Planeación Territorial

El documento citado expone que uno de los procesos esenciales que se deben desarrollar en el año 2012, está relacionado con la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Palmira. Por consiguiente, agrega, resulta pertinente tomar las recomendaciones que sobre el particular se plasmaron en la Agenda de Competitividad para Palmira.

Renovación Urbana

Según el documento citado para los propósitos de éste capítulo, la renovación urbana está orientada al desarrollo de procesos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad.

CONCLUSIONES PARCIALES

El Diagnostico se constituye en ese primer documento base para las fases siguientes en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal en el que se identifican problemas y necesidades del Municipio a partir de un minucioso estudio especializado y que da cuenta del estado que se encuentra el contexto municipal en todos sus órdenes, dimensiones y aspectos en el momento en que se posesiona el Alcalde electo.

Se supone que esta tarea se viene realizando con anticipación por los candidatos a la alcaldía al igual que la presentación de sus propuestas, pero en esta otra etapa del proceso ya no prima la persuasión de un electorado sino un conocimiento especializado que precisamente tiene que entregar las respectivas Secretarías, Dependencias y el Equipo del Alcalde de acuerdo con una metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación.

También hay que señalar que el Diagnostico se realiza sobre la base de otros dos procedimientos complementarios. Por una parte sobre la base de la evaluación, seguimiento y los resultados

obtenidos y alcanzados por la administración municipal anterior pues es lo que concede un conocimiento lo más preciso posible de la situación y el estado en que se entrega y recibe el municipio y complementado con ello, el proceso de empalme entre una administración y otra que le da una verificación, ampliación y complementariedad a esa información.

Sin embargo como se puede observar en el Diagnostico de acuerdo con la identificación, caracterización y cuantificación de unas problemáticas o necesidades estructurales desde una óptica del concepto de municipio como una entidad político y administrativa autónoma, ya se presentan objetivos y metas que darían solución a aquellas; tarea que, valga su reiteración, también se venía planteando desde la elaboración del programa de gobierno del Alcalde cuando estaba en campaña electoral. Es así como la tarea de planeación y en este caso del Diagnostico no empieza solo con la llegada del nuevo Alcalde sino que ya viene desde su candidatura con la identificación de problemáticas y necesidades y el planteamiento de soluciones expuestas en sus programas de gobierno.

El Diagnostico orientado a la formulación del Plan de Desarrollo para la complejidad de una ciudad como Palmira requiere de equipos de profesionales especializados que permitan un dimensionamiento macro estructural, cuantitativo y cualitativo del estado en que se encuentran múltiples aspectos, temáticas y problemáticas de su realidad como municipalidad, ciudad y sociedad.

Con ello surgen varias preguntas desde el punto de vista de la participación ciudadana: ¿Qué valor y lugar se le debe dar a los aportes realizados por las comunidades en cuanto a sus diagnósticos referidos no solo a sus propios escenarios sino a lo que interpretan como ciudad y municipalidad? ¿Los diagnósticos de la comunidades solo deben ser considerados los referidos a sus propios e inmediatos contextos y no a los de ciudad? ¿Cuáles serían los modelos metodológicos y pedagógicos para llevar dicho conocimiento especializado a las comunidades? ¿Cuáles serían las metodologías más apropiadas para recolectar y procesar el aporte de las comunidades referidas al diagnóstico? ¿Cómo conciliar dicho conocimiento especializado con el proveniente de la participación ciudadana de la gran mayoría de la población?

La posible ausencia, escasa y no relevante – en cantidad y calidad- participación ciudadana que se puede presentar en la formulación de un plan de desarrollo no siempre debe buscarse en la falta de voluntad, compromiso o intereses adversos a dicha participación del alcalde electo, de los partidos políticos o de grupos económicos. También debe buscarse en los mismos procesos participativos que se están presentando en la misma ciudadanía y comunidades locales.

También hay que estudiar qué está pasando dentro de esas mismas comunidades, cómo se están percibiendo como ciudadanos, cómo están interpretando sus procesos participativos, qué están esperando con su participación para explicar dichos comportamientos que las hacen auto excluir o decidirse por una muy baja participación, cómo perciben e interpretan los actores políticos del municipio.

El diseño de una política pública de participación ciudadana no solo debe estudiar lo que se hace o no se hace desde los gobiernos locales para impulsarla, ampliarla, cualificarla y consolidarla sino que también se debe estudiar a la misma ciudadanía y comunidades sobre los motivos, desde ellas mismas que las hace indiferente y apáticas a la participación ciudadana. Esta es precisamente uno de los deberes del Estado social de derecho: conocer que está aconteciendo con las comunidades en materia de participación para diseñar e implementar las políticas públicas adecuadas para promocionarla, ampliarla, fortalecerla y cualificarla¹⁶.

¹⁶ “5.1.1.3. La naturaleza participativa del ordenamiento constitucional supone entonces la obligación de promover, en cuanto resulte posible, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas [55]. Este criterio de interpretación se apoya, de una parte, en el reconocimiento que la Carta hace de las instituciones propias de la democracia representativa y, de otra, en la pretensión reconocida en el artículo 2o de la Constitución de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. De acuerdo con lo anterior, el legislador debe identificar, en el marco definido por la Carta, el alcance de cada una de estas expresiones de la democracia encontrándose obligado a diseñar e instrumentar medidas que permitan que los mecanismos de participación sean realmente efectivos.” Sentencia C-150/15

CAPITULO VI

EL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN

Con ciertas particularidades, los Consejos Territoriales de Planeación también se constituyen en espacios para la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo de los Municipios. Valga recordar, por una parte, que según la Ley 152 de 1994, los CTP no son una autoridad sino una instancia en el proceso de la formulación de los planes de desarrollo. Por otra parte hay que recordar que entre las funciones de los Consejos Territoriales de Planeación, según la mencionada Ley, está la de organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo mediante la organización de reuniones nacionales y regionales en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política. En este orden, a los CPT de los municipios también se les facultad para que realicen ese mismo proceso pero en el ámbito municipal, donde pueden realizar metodologías de participación que incluyan ciudadanos que no son miembros de los mismos CPT.

FUNCIONES Y COMPOSICIÓN DE LOS CTP

Para la designación de los miembros de los CTP se exige experiencia, idoneidad y pertenecer a una organización social o sectorial. Sin embargo hay que resaltar que su procedencia y representatividad corresponde es a la sociedad civil según el sector u organización al que pertenecen. Por tanto, los CTP podrían entenderse como otro nivel y dinámica de la participación ciudadana en los planes de desarrollo de los municipios.

Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución y la Ley. Sin embargo se señala que los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su

elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia nacional.

Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales, según sea el caso. Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación, según se manifestó arriba, las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sea compatible, según el Artículo 12 de la Ley 152 DE 1994. Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

- Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
- Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.
- Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.
- Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
- Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

Es decir que frente al Plan de Desarrollo Municipal, los CTP tienen facultad deliberativa interna, consultiva y conceptual pero no decisoria por cuanto ello está reservado al Alcalde y al Concejo Municipal con su facultad aprobatoria mediante Acuerdo Municipal. En el contexto de esta investigación, habría que resaltar el papel que cumple los CPT en la participación ciudadana también en cuanto a la facultad que tienen de convocar, organizar y coordinar dinámicas con los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente esa misma participación ciudadana en la formulación del PDM.

Hay que destacar que a los CTP se le conceden también funciones legales en relación al seguimiento y evaluación de las metas de continuidad, cobertura y calidad consideradas en los Planes de Desarrollo. En este orden de facultades (Decreto 028 de 2008, artículo 17) también le corresponde al CTP presentar un concepto semestral del cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Municipal financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones y recomendar ajustes en caso de incumplimiento de los compromisos adoptados por la Administración.

La Sentencia C-524 de 2003, se refiere al papel que deben tener los Consejos Territoriales de Planeación en relación con el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial. Dicha sentencia enuncia que “la realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales, como instancias para la discusión del plan de desarrollo, se garantice no sólo en la fase de aprobación sino también frente a las modificaciones del Plan, lo que le otorga a dichos consejos permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva.” En consecuencia, la función consultiva de los Consejos Territoriales de Planeación no se agota en la fase de discusión del proyecto del Plan de Desarrollo, sino que se extiende a las siguientes etapas relacionadas con sus modificaciones.

Una vez toman posesión los Alcaldes de su cargo y antes de la fecha límite para presentar el proyecto del Plan de Desarrollo al Consejo Territorial de Planeación, se debe renovar el 50% de sus miembros. Es decir, que se debe remplazar obligatoriamente a quienes comenzaron su período, para esa fecha, en el 2004. Los alcaldes también deben revisar las renunciaciones y vacancias

en los demás sectores del CTP para proceder a los reemplazos por el tiempo que quede de su período. Para realizar este proceso, se recomienda que el alcalde realice el siguiente proceso:

- Identificar la composición establecida en el Acuerdo u Ordenanza que definió la estructura en número y organizaciones, sectores o grupos; esto con el fin de saber si están incluidos todos los sectores, grupos y organizaciones existentes en el municipio o departamento.
- Revisar los actos administrativos de designación de Consejeros, con el fin de determinar quiénes cumplen el período legal de dos períodos constitucionales.
- Solicitar a la Mesa Directiva del respectivo Consejo un informe sobre quiénes han presentado renuncia y no han sido reemplazados, cuáles Consejeros no han cumplido con sus labores, quiénes han faltado al reglamento interno o se han ausentado sin justificación, para proceder a realizar los reemplazos respectivos por el tiempo que le resta al representante de ese sector, grupo u organización.

La convocatoria debe ser amplia, pública y transparente. Igualmente la convocatoria debe incluir:

- Citación a los sectores o grupos que deben renovar representantes por cumplimiento de períodos.
- Los nombres de los Consejeros y sectores que se renovarán.
- Los reemplazos que se realizarán por vacancias, informadas por la Mesa Directiva.
- La documentación requerida de las ternas.
- Fecha y lugar donde se recibirán las ternas.

En la selección y designación de los Consejeros Territoriales de Planeación se deben tener en cuenta las normas legales que están establecidas para garantizar la participación democrática y la idoneidad de las personas escogidas para esta dignidad.

La organización, sector o grupo que desee postular a una persona para conformar las ternas que se enviarán a la Administración territorial con el fin de renovar el CTP, debe asegurarse de que esta cumpla como mínimo con las condiciones mencionadas a continuación y que deben encontrarse en la reglamentación definida por Acuerdo u Ordenanza, según sea el caso.

El postulado debe:

- Estar vinculado a las actividades del sector o entidad territorial.
- Poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o localidad.
- Hacer parte de una organización que cuente con personería jurídica.

Con las ternas remitidas a la respectiva entidad territorial, se debe enviar la siguiente documentación:

1. Hoja de vida de los candidatos con soportes.
2. Carta de aceptación de la postulación por parte de los candidatos.
3. Carta de la organización postulante en la cual se indique el sector para el cual se presenta la terna, así como la experiencia y/o vinculación de los candidatos con el sector.
4. Certificación de la personería jurídica de la organización postulante expedida por la autoridad competente.
5. Copia del acta de la reunión en la cual se hizo la postulación.

6. Documento explicativo de la representatividad de la institución o instituciones postulantes.
7. Datos suficientes sobre la identidad, domicilio y teléfono de las entidades postulantes y de los candidatos.

El alcalde designa a los Consejeros mediante acto administrativo expedido antes de la fecha de entrega del Plan de Desarrollo al CTP y considerando la fecha de cumplimiento del período de los Consejeros salientes.

Con la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2002 “Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”, se amplía el período de los gobernantes a cuatro (4) años y con él, el de los Consejeros designados que a partir de 2002 cumplirán un periodo de ocho (8) años.

EL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE PALMIRA PARA EL PDM 2012-2015

Mediante Resolución No. 044 de Enero 21 de 2012, el Alcalde del Municipio de Palmira, José Ritter López Peña, convocó a las organizaciones sociales jurídicamente reconocidas a presentar sus ternas para renovarlo, de acuerdo a lo establecido en la Ley 152 de 1994 y a suplir las vacancias generadas dentro del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Palmira, para el periodo 2012-2015, en los siguientes sectores:

1. Sector Económico: uno (1)
2. Sector Microempresarios: uno (1)
3. Sector Profesionales: uno (1)
4. Trabajadores Sindicalizados: uno (1)

5. Vivienda: uno (1)

En esa misma Resolución se planteó sobre la idoneidad y representatividad del candidato presentado por los diferentes sectores, así como la aceptación y experiencia comprobada del mismo, como uno de los requisitos fijados para los candidatos, en tanto que el sector que presentara la terna debería certificar la vigencia de su personería jurídica como instancia representativa de la sociedad con presencia y actuación en el municipio de Palmira.

Valga reiterar que en la conformación del Consejo Territorial de Planeación debe tenerse en cuenta la pluralidad de los grupos poblacionales (etnias, jóvenes, profesionales, mujeres); los distintos sectores productivos (artesanos, industriales, productores agrarios, comerciantes, entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y empresas y entidades de prestación de servicios); los sectores educativo y cultural y los sectores ecológico y comunitario donde estén debidamente organizados y constituidos.

Mediante el Decreto No. 038 del 24 de febrero de 2012, el Alcalde Municipal de Palmira integró el Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Palmira para su aporte en lo que le corresponde legalmente a la formulación el Plan de Desarrollo 2012-2015 con veinticuatro miembros (mas otros dos del sector económico) representando sus respectivos sectores.

Por delegación del Alcalde, la Secretaria de Planeación realizó la convocatoria para la conformación del CTP, el cual quedó integrado, como se mencionó arriba, por medio del Decreto 038 del 24 de febrero de 2012 y se conformó mediante la Resolución Nro. 057 de febrero 27 de 2012.

Igualmente en esa misma Resolución se señaló preliminarmente que mediante el Decreto 020 de Enero 20 de 2012, se delegó en la Secretaria de Planeación Municipal emitir los actos administrativos de los nuevos integrantes elegidos y comunicar a cada una de las personas que integrarán el Consejo Territorial de Planeación. De acuerdo con lo anterior, en la misma Resolución se comunicó a los diferentes sectores, la conformación del nuevo Consejo Territorial de Planeación para el periodo 2012 - 2015, el cual quedó integrado así:

En representación del sector Microempresarios:

Jhon Hardy García Ortiz.

En representación del sector de los profesionales:

Carlos Alberto Franco.

En representación del sector de los trabajadores sindicalizados:

Luis Humberto Quiñonez.

En representación del sector vivienda:

Enrique Pérez Rivera.

En representación del sector étnico e indígena:

Carlos Arturo Navas peña

En representación del sector de instituciones educativas privadas:

Fabio Emilio Mejía Restrepo

En representación del sector de organizaciones no gubernamentales de apoyo:

Harold González.

En representación del sector de los discapacitados:

Nancy Stella Quenguan

En representación del sector comunidad rural:

Raimundo Domínguez

En representación del sector Consejo Municipal de Desarrollo Rural:

Rodrigo A. Ramírez Uldarico Castillo.

En representación del sector de los trabajadores informales:

Héctor Valdez Gómez.

En representación del sector de los trabajadores independientes:

Gustavo Marín.

En representación del sector de instituciones públicas y privadas de investigación científica.

Álvaro Caicedo Arana

En representación del sector de organizaciones culturales:

Manuel Madriñan

En representación del sector de estudiantes de secundaria:

Milady Yiribeth Ruiz López

En representación del sector de estudiantes universitarios:

Francisco Javier Vélez Zabala

En representación del sector de las organizaciones ecológicas:

Oscar Rivera Luna

En representación del sector social, mujer y población vulnerable:

Miriam Gómez C.

En representación del sector de comunas urbanas:

Abigail Samboni

En representación del sector de empresas prestadoras de los servicios públicos:

Héctor Plaza

En representación del sector de juventudes:

Jesús González

En representación del sector de deportes y recreación:

Paula Andrea Lucumi

En representación del sector de Salud:

Carlos A. Martínez

Como se puede observar, la conformación, composición y facultades del CTP están reguladas y es al Alcalde a quien le corresponde hacer que las respectivas normas se cumplan. Pero más allá de lo estrictamente normativo nos encontramos que con ello se articulan procesos sociales de convocación y de participación ciudadana a partir de sectores organizados con sus respectivos representantes.

La participación ciudadana en cualquier escenario no puede ser un proceso anárquico e improvisado, más cuando se trata de asuntos de planificación del desarrollo integral de un municipio de las dimensiones del municipio de Palmira. Aquí se le da conocimiento de un proyecto de Plan Desarrollo a un grupo de personas que representan intereses, problemáticas, necesidades y puntos de vista diversos de acuerdo al sector social o gremio que pertenecen y representan.

Para cumplir adecuadamente sus funciones como órgano de participación que representa a la sociedad civil en el proceso de planeación, el CTP debe organizarse y darse su propio reglamento.

Es importante la organización previa, especialmente en procesos de consulta sectorial y territorial, pues el CTP cuenta con un mes para realizar las observaciones al proyecto de Plan de Desarrollo.

Entre los principales aspectos organizativos que deben tener en cuenta están:

- Conformación de la Mesa.
- Directiva: elección de Presidente, Vicepresidente y Secretario General.

- Atribuciones y periodo de los miembros de la Mesa Directiva.
- Asistencia a reuniones o sesiones plenarias.
- Conformación de grupos de trabajo.
- Procedimiento para la toma de decisiones.
- Otros aspectos que se consideren relevantes por el CTP.

El CTP debe organizar los recursos físicos, humanos y tecnológicos que tiene disponibles, de manera que los consejeros puedan cumplir sus funciones, lo cual implica:

- Definir una metodología
- Consultar al grupo, sector u organización que representa sobre temas de interés.
- Capacitación

Se orienta que es necesario realizar talleres con metodologías sencillas pero claras y concretas sobre el tema de planificación para los invitados que no lo conocen bien.

El Decreto 2284 de 1994 establece que:

“El Consejo puede invitar a participar en sus sesiones, con derecho a voz, a todas aquellas personas que, según el criterio de la mesa directiva o del Gobierno... deban ser escuchadas, especialmente aquellas que estén relacionadas con subsectores que por razones de deficiencia organizativa o similar no hayan podido presentar ternas”. (Decreto 2284, 1994 Artículo 10 Numeral 6)

CONCEPTO EMITIDO POR EL CTP

En oficio con fecha Abril 30 de 2012, el CTP emitió informe sobre su labor y concepto al Alcalde de Palmira sobre el documento del Plan de Desarrollo elaborado hasta ese momento. Es así como el proceso de análisis, estudio y discusión del proyecto de Plan de Desarrollo por parte de estos sectores se materializa en un insumo escrito.

En dicho oficio comunica el CPT, en primer lugar, que el 1 de abril del año 2012 recibieron de parte de la Secretaría de Planeación Municipal la matriz con la formulación del *Plan de Desarrollo, Palmira Avanza con su Gente 2012 - 2015* en su componente estratégico,

contenido en medio físico y magnético en un CD. Informan que también recibieron documentos como la matriz del Diagnóstico del Plan de Desarrollo, el Marco Fiscal y el POAI 2012-2015.

Informan en el mismo oficio, además, que el concepto lo entregan después de haberse reunido en varias sesiones de trabajo, repartidos todos los miembros entre las mesas temáticas conformadas según los ejes del Plan. En ese mismo oficio comunican al Alcalde que no recibieron el concepto escrito que por Ley que debió entregar la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (C.V.C) .

En el mismo oficio se comunica que varias de las mesas tuvieron la participación de ciudadanos no miembros del CTP que aportaron inquietudes y que ayudaron a enriquecer la discusión. Entre ellos están: Cabildo Indígena Los Pastos, Ediles Urbanos y Rurales, La Confluencia Municipal de Organizaciones de Mujeres Palmita y la Subcomisión Técnica de la Mujer, el Observatorio de Seguridad Convivencia y Cultura Ciudadana, Observatorio de Familia, Observatorio Socioeconómico, Cámara de Comercio de Palmira, Fundación Progresamos, Comité Cívico Intergremial de Palmira, La Comisión de Apoyo a la Secretaría de Educación de Palmira, la mesa de concertación autónoma y permanente para la población Afropalmitana, Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR), el Comité Municipal de Discapacidad, Fundación Pulso Vital, Organizaciones deportivas, población LGTBI, Fundación FREII, CORPOROZO.

De esta manera resalta en su informe el CTP de Palmira que a pesar del poco tiempo que tuvieron para estudiar el Plan de Desarrollo, hubo amplia participación ciudadana en diferentes campos, lo cual indica de la importancia de todos estos aportes¹⁷.

¹⁷ Velázquez y Gutiérrez (2003), en su citado estudio también reconocen este problema del tiempo de los CTP cuando afirman que “Además, los tiempos estipulados en la norma son en realidad cortos para promover, como deben hacerlo los consejos, una discusión pública y participativa de las propuestas de plan. Eso les resta posibilidades de producir informes que generen un valor agregado a los procesos de planeación” Agregan dichos autor que “Finalmente, las autoridades locales (alcalde y Concejo Municipal) no están obligadas a tener en cuenta las observaciones de los CTP ni de incluirlas en la redacción final del Plan, lo que convierte su trabajo en algo bastante inocuo en cuanto a su incidencia en los contenidos de las decisiones públicas”. (p. 330)

En esta parte del informe hay que resaltar dos hechos. En primer lugar, que optaron por metodología la conformación de mesas de trabajo de acuerdo con los ejes del plan de desarrollo. Es segundo lugar, que además de los miembros del CPT le dieron espacio, en esas mismas mesas, a un muy amplio grupo de ciudadanos que representaban a otras organizaciones no gubernamentales, gremiales e institucionales que no hacían parte del CPT. Es decir que se amplió mucho más el abanico de la participación ciudadana en la discusión y aportes en relación al proyecto de Plan de Desarrollo.

El CTP conceptuó que encontró coherencia con respecto a la articulación entre la propuesta del Plan de Desarrollo Municipal con el Programa de Gobierno presentado en la candidatura del ahora Alcalde. No obstante señaló que encontraron divergencias con los Planes de Desarrollo Nacional y Departamental en los componentes de educación, políticas de discapacidad, Plan Decenal, del Deporte y la Recreación, Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria del Municipio.

En el orden de recomendaciones realizadas por el CTP al proyecto de Plan de Desarrollo menciona que se incluyeran las propuestas de los estudios y diagnósticos en el Municipio de Palmira realizados en el pasado inmediato tales como: Agenda de Competitividad del Municipio, Estatuto del Espacio Público, Estudio del Cíty- marketing, políticas públicas de inclusión y los convenios sociales, entre otros.

El CTP, en el citado oficio, manifiesto, que consideraron extremadamente corto el tiempo para presentar las respectivas recomendaciones. Sin embargo, en el mismo informe, ofrecieron su apoyo y colaboración para continuar avanzando hasta que dicho documento, en compañía del Plan Plurianual de Inversiones, se convirtiera oficialmente en una guía de la administración Municipal de Palmira, es decir hasta su aprobación por parte del Concejo Municipal.

Por otra parte el CTP, en el mismo informe, llamó la atención sobre algunos temas específicos que consideraron deberían ser marco de acción administrativa, aunque, reconocen, en una u otra forma estén ya incluidos en el Plan de Desarrollo:

- Construir cultura ciudadana que incluya la formación de tejido social para el manejo fluido de la convivencia.
- En la agenda económica, recomendaron que a un inmediato plazo, la Administración tome decisiones en todo lo relacionado a promocionar la vinculación de nuevas unidades productivas y facilitar el fortalecimiento del sector empresarial privado.
- En educación, recomendaron un especial énfasis a los programas de bilingüismo, a la conexión de banda ancha de Internet en todos los colegios, la implementación de las cátedras del emprendimiento y convivencia ciudadana, la reducción de la deserción escolar y el mejoramiento de la calidad y eficiencia educativa.
- En salud, recomendaron que todos los programas establecidos para esta Secretaría formaran parte de un paquete integral que involucrara la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud.
- En el área de inversión anual del municipio, consideraron de trascendencia que la administración se imponga como meta el aumentar cada año el porcentaje de inversión, tal que al final de su mandato esta sea muy superior al porcentaje destinado al gasto de operación.
- En el área de la movilidad consideraron de vital importancia una revisión debidamente soportada de la malla vial existente, que involucra la revisión de las rutas urbanas actuales, de la localización de los paraderos y por consiguiente de la ubicación de los vendedores ambulantes, además de construir una red de transporte con los Corregimientos del municipio y los polos de desarrollo que se han formado entre la vía Palmita - Cali y las dos zonas francas.

- En el sector de las minorías, recomendaron que se estudiara la oportunidad de fijar un determinado porcentaje de la población empleada pública que corresponda a estos grupos, para lo cual es indispensable tener un censo permanente y en los documentos oficiales referirse a la comunidad de Palmira, a fin de evitar la discriminación de género.
- En materia de seguridad recomendaron que se debe implementar una estrategia, integral y de largo plazo, de convivencia y seguridad ciudadana a fin de reducir drásticamente los índices de violencia y criminalidad.
- En el sector rural recomendaron implementar asistencia técnica directa y continua al campesino.
- En cuanto al tema de la renovación urbana, el CTP propuso que se elaborara un Plan Maestro que involucrara la totalidad del centro tradicional y no proyectos aislados dentro de este.

CONCLUSIONES PARCIALES.

Cabría, por tanto, la siguiente pregunta: ¿Los Consejos Territoriales de Planeación son espacios representativos o participativos?

Desde los marcos normativos se ha propuesto responder a los dos procesos en cuanto representan sectores de la sociedad y en esa medida se constituyen en un espacio de participación ciudadana. Sus miembros no son funcionarios de la administración municipal sino ciudadanos de la sociedad civil de grupos y sectores organizados pero, hay que reconocer, el Alcalde ejerce un poder en su selección de las ternas que le envían aquellos grupos y sectores. Sus funciones son conceptuar, aportar y proponer modificaciones a la formulación del plan de desarrollo. No participan en su aprobación pero si en su evaluación y seguimiento¹⁸.

¹⁸ Al respecto Velásquez y Gutiérrez (2003) plantean que: “La Constitución de 1991 creó el Sistema Nacional de Planeación y, como parte de él, los consejos Nacional y territoriales de Planeación, instancias de participación ciudadana en la planeación del desarrollo. A diferencia de otras instancias, de carácter sectorial, ésta supone de parte de sus integrantes contar con visiones integrales de futuro sobre la realidad local, regional y nacional que sirvan de

Se supone que por los criterios de selección de sus miembros constituye un nivel de la participación ciudadana que representan los intereses y puntos de vista de los grupos o sectores a la cual pertenecen, pero también les exige una formación y experiencia en los temas de su competencia en relación de los planes de desarrollo. Por otro lado los CTP tiene la facultad de poder convocar y desarrollar otras dinámicas de participación ciudadana en la etapa de la formulación del Plan de Desarrollo, lo que, así no se constituya en una exigencia normativa, les concede una enorme posibilidad de ampliar su incidencia desde la participación ciudadana tanto en las comunidades como en la formulación de los planes de desarrollo.

En la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, al igual que con otros procesos, no es fácil identificar y establecer objetivos comunes entre múltiples y legítimos intereses y puntos de vista sectoriales. Precisamente para eso son las mesas de trabajo, el sano y respetuoso debate y la voluntad política de colocar el bienestar colectivo por encima de intereses individuales en los CTP. El caso es que no se puede incluir todo y pretender resolverse en un periodo de cuatro años. Al final en las decisiones para la aprobación de los Planes de Desarrollo Municipal, hay que identificar y determinar prioridades, optar por perspectivas estratégicas y no inmediatistas, atender ante todo los grupos más vulnerable de la población, entre otros.

La manera como está integrado el CTP, por representantes de sectores del municipio, tiene el riesgo, por un lado, que sus integrantes en razón de su percepción e intereses fragmentados que representan pierdan la visión global y de conjunto que también requiere el desarrollo integral del municipio. Igualmente la especialización sobre sus propios temas conlleva a miradas muy correspondientes al propio sector que pertenecen y representan.

Por otro lado y como una consecuencia de lo anterior, que sus conceptos y aportes al Plan de Desarrollo terminen por constituirse en una sumatoria de partes equiparándola como si se tratase de un todo. El concepto de municipio y de hecho de su desarrollo integral no puede ser entendido como la sumatoria o ensamblaje de los problemas, necesidades e intereses de los sectores que lo

soporte a la valoración que deben hacer de las propuestas de plan que les presentan las distintas autoridades públicas” (p.66)

integran. Es posible que las exposiciones y los debates internos de los CPT mitiguen o superen dicha desventaja. Sin embargo, especialmente por las exigencias normativas, al parecer termina dominando la perspectiva de la sectorialidad sobre el de la integralidad¹⁹.

Tampoco se trata de generar una contradicción entre la visión sectorial y especializada y la visión de conjunto y global de ciudad. Una y otra son importantes para la formulación del Plan de Desarrollo. El problema surge cuando termina imponiéndose una perspectiva sobre la otra con sus ventajas pero también con sus negativas consecuencias sobre lo planeado.

¹⁹ Velásquez y Gutiérrez (2003) en su investigación ya habían planteado esa dificultad con los CTP: “Una tercera tensión que puede apreciarse en el ejercicio de la participación ciudadana en Colombia es la que se da entre la especialización de los líderes en el ejercicio de la participación y la necesidad de una visión holística, de conjunto, de la ciudad y del municipio, que otorgue sentido a su acción en una instancia específica de participación. Aparentemente, es una tensión que se resuelve de manera fácil en la medida en que los agentes participativos van construyendo, a través de la experiencia misma, esa visión de conjunto. El asunto, sin embargo, no es tan sencillo. En primer lugar, como ya se señaló, la norma es taxativa en la definición de los actores que pueden intervenir en cada espacio de participación y, dado que muchos de ellos son de carácter sectorial o se relacionan con intereses específicos de grupos sociales, lo que ha producido la norma es una fuerte tendencia a la sectorialización de la participación y a la fragmentación del liderazgo. (p. 203-204)

CAPITULO VII

PROCESO DE SOCIALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA 2012-2015

EL PROCESO METOLÓGICO DE FORMULACIÓN Y SOCIALIZACIÓN DEL PLAN

Este capítulo tiene como objetivo realizar una síntesis del proceso metodológico y de socialización que se llevó a cabo en la elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira 2012-2015 haciendo énfasis, en el contexto de esta investigación, en lo correspondiente a la participación ciudadana en la fase de formulación de dicho Plan. Hay que anotar que esté capítulo se realizó sobre la base del documento institucional “Memorias. Socialización, Formulación, Validación y Aprobación del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Palmira Avanza con su gente”.

La administración municipal con el liderazgo del Despacho del Alcalde, la Secretaría de Planeación y el apoyo de todo el equipo de gobierno siguiendo las directrices contenidas en la “Guías Para la Gestión Pública Territorial”, desarrolló los contenidos metodológicos del Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira.

Según el documento citado del PND, la formulación y aprobación del Plan de Desarrollo para el año 2012 debía realizarse en los primeros cuatro meses del mandato de Alcaldes y Gobernadores electos, para lo cual se debía, para tal efecto, elaborar un diagnóstico sobre las diferentes dimensiones del desarrollo y sus respectivos sectores.

Para el caso objeto de la investigación, el proceso se inició con las reuniones del Consejo de Gobierno estableciendo los lineamientos para el Plan de Desarrollo a partir de los pilares y ejes estructurales del Plan de Gobierno del Alcalde José Ritter López, seguido de la conformación del equipo de funcionarios de enlace de la Administración Municipal.

Apoyados por la Secretaría de Planeación y el grupo de asesores para el PDM, se desarrolló un proceso de capacitación y formulación del PDM en su componente General y Financiero. Una vez aprobado esta estructura y elaborada la Visión del PDM, se inició el proceso de la socialización, formulación y concertación del PDM con la ciudadanía interesada en participar en la construcción de esta herramienta de planificación socio económico y territorial.

Las etapas para aprobar el PDM con sus respectivos responsables que se llevaron a cabo en el municipio de Palmira para el periodo 2012-2015 fueron:

Formulación: Consejo de Gobierno, Secretarías e Institutos descentralizados.

Concertación: CTP, CVC, Actores Sociales, Actores Territoriales, Proyectos Estratégicos.

Aprobación: CTP y Concejo Municipal.

Seguimiento: Concejo Territorial de Planeación.

Según la citada Guía del DNP, los resultados de éste paso se debían consignar en un acta del Consejo de Gobierno, en la cual se establecen decisiones frente al proceso de planeación participativa, en términos de:

- Directrices para mejorar el diagnóstico. Los miembros del Consejo de Gobierno, con base en el conocimiento del territorio, retroalimentan el diagnóstico integral presentado.
- Cronograma con los productos, tiempos, responsables. A partir de este paso el Consejo de Gobierno tiene la responsabilidad de:
 - Consolidar el documento diagnóstico y la propuesta de Plan con sus dos componentes: estratégico y plurianual de inversiones.
 - Realizar las actividades de participación ciudadana y comunitaria.

En resumen, el proceso que va desde la formulación hasta la aprobación y evaluación de los Planes de Desarrollo, para este caso del orden municipal, debe realizarse de una manera organizada, sistemática, sujeta a un cronograma y a unas etapas con sus respectivos objetivos y actividades específicas. Es así como a continuación se realizara una síntesis de dichas etapas, en su orden cronológico, de lo acontecido en el municipio de Palmira referido al proceso en estudio de los primeros meses del año 2012.

FASES DEL PROCESO METODOLOGICO DEL PDM DEL MUNICIPIO DE PALMIRA 2012-2015

FASE I. PREPARACION: Consistió en el alistamiento de los insumos necesarios para el desarrollo del proceso. Cronograma: Del 1 de Enero a 29 de Febrero.

De acuerdo con la citada Guía del DNP, se instruyó que los Alcaldes deberían conformar un equipo e impartirán las orientaciones para elaborar el Plan de Desarrollo. En esta actividad se toman decisiones relacionados con:

- Las metodologías de trabajo. Se sugiere utilizar aquellas que permitan dar una mirada integral al desarrollo y garanticen la participación de todos los sectores, estamentos sociales y comunidad en general.
- Disponibilidad de recursos para realizar la elaboración participativa del plan de desarrollo.
- Socialización por la Secretaría de Planeación de los lineamientos emitidos para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo determinados por el Plan de Gobierno del Alcalde Electo José Ritter López Peña.
- Presentación de la metodología para facilitar el desarrollo del proceso de formulación participativa para los diferentes actores y sectores que contribuyan con sus responsabilidades, conocimientos y experiencias en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo.

- Revisión de diagnósticos, así como de normatividad nacional y local vigente para la formulación de los Planes de Desarrollo, de políticas públicas, de programas y proyectos de los respectivos sectores, planteamientos de los compromisos internacionales y lineamientos nacionales y de otros sectores que aporten a la formulación del Plan de Desarrollo.
- Revisión y presentación del soporte conceptual considerando las perspectivas contemporáneas, los modelos de desarrollo humano, económico, el enfoque de derechos; sistemas y modelos de cada sector.
- Revisión del Plan Nacional de Desarrollo, en especial de los lineamientos de cada sector.
- Definición de necesidades del equipo humano, apoyo logístico, apoyo técnico y demás recursos.

FASE II. DISEÑO Y ESTRUCTURACIÓN DE LA PROPUESTA DEL PLAN DE DESARROLLO

Cronograma: Del 1 de Marzo al 30 de Abril.

La Guía del DNP establece que los Alcaldes con base en sus orientaciones, inician el proceso de elaboración del Plan, el cual debe hacerse de forma participativa y tener como prioridad el gasto público social. Durante esta etapa se deben considerar los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno, los insumos recolectados durante el proceso de empalme y la información disponible sobre las diferentes dimensiones de desarrollo de la entidad territorial. Esta fase plantea las siguientes actividades:

- Análisis e incorporación de las líneas políticas del Plan de Desarrollo.

- Definición de la Plataforma Estratégica del Plan de Desarrollo: misión, visión, líneas de políticas, objetivos estratégicos y estrategias.
- Identificación, análisis y definición de las fuentes de financiación del Plan de Desarrollo.
- Armonización de líneas, objetivos y Estrategias del Plan de Desarrollo con las diferentes Políticas y Planes (Internacional, Nacional, Departamental y Municipal).
- Formulación de programas, metas, indicadores, proyectos y responsables, basados en procesos.
- Asignación de recursos y aplicación de fuentes de financiamiento del Plan de Desarrollo.
- Acompañamiento permanente en la formulación del Plan a todos los actores partícipes del proceso, aplicando la metodología aprobada y llevar a cabo la documentación y sistematización continua del mismo.
- Articulación, coordinación y retroalimentación permanente del proceso al interior de las Secretarías de la Alcaldía con la Secretaría de Planeación y demás instancias pertinentes.
- Realización de la convocatoria de los diferentes sectores, actores de la ciudad y de la administración municipal, en coordinación con la Secretaria de Planeación y el Consejo de Gobierno.
- Elaboración del documento del Plan de Desarrollo.

FASE III. AJUSTE Y ARMONIZACIÓN

Consiste en el acoplamiento entre el Plan de Desarrollo anterior y el nuevo y programación del Plan de Acción y del Plan Operativo. Cronograma: Del 1 de Marzo al 31 de Mayo.

- Revisión de las acciones del anterior PDM, grado de avance, cumplimiento y evaluación de la continuidad dentro del contexto de la Política pública del nuevo PDM.

- Análisis, armonización, priorización y asignación de recursos financieros de funcionamiento y de inversión para la implementación del Plan de desarrollo.
- Definición operativa del Plan de Desarrollo, integrando objetivo, estrategias, líneas de política, metas, indicadores, actividades, recursos financieros, fuentes de financiación y responsables para el periodo 2012-2015 y desagregado en anualidades.
- Programación del Plan de Acción 2012-2015.
- Formulación, inscripción y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Planeación de los proyectos de inversión y actualización del Plan de Acción y del plan de Contratación del segundo semestre de 2012 para cada uno de los proyectos.
- Programación del Plan Operativo Anual de Inversión (POAI) segundo semestre 2012, Plan de Contratación, Plan de Gestión de las Secretarías, Metas y resultados (PMR) del Plan de Desarrollo.

FASE IV APROBACIÓN

Consiste en la preparación de insumos y aprobación por parte de las siguientes instancias competentes de los Planes de Desarrollo. Cronograma: Del 1 Marzo al 31 de mayo.

- Secretaría de Planeación.
- Consejo de Gobierno de Alcaldía de Palmira.
- Alcalde de Palmira.
- Consejo Territorial de Planeación.
- Revisión, Socialización y remisión del concepto al Alcalde: CTP

La Guía del DPN, orienta que la presentación del Proyecto de Plan de Desarrollo al Consejo Territorial de Planeación sea con copia al Concejo Municipal. La autoridad administrativa debe presentar el proyecto consolidado al Consejo Territorial de Planeación para su análisis y discusión,

con copia al Concejo Municipal dentro de los dos meses siguientes a la posesión de los mandatarios.

Señala la Guía del DNP que con base en el trabajo técnico del Consejo de Gobierno y los resultados obtenidos con los ejercicios y actividades de participación ciudadana y comunitaria, los alcaldes con el apoyo de los respectivos Consejos de Gobierno consolidan el proyecto de Plan de Desarrollo, y simultáneamente a la revisión y discusión técnica de se presenta a la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en el respectivo municipio.

De acuerdo con la guía del DPN, la corporación dispondrá de un término no superior a quince (15) días para revisar técnicamente los planes de desarrollo y constatar su armonización con los demás planes de la región; término dentro del cual deberá remitir a las administraciones territoriales los planes con los respectivos conceptos.

Concejo Municipal de Palmira.

La Guía del DNP, estableció que los Concejos Municipales deben aprobar el Proyecto de Acuerdo, por medio de los cuales se expedirán los Planes de Desarrollo 2012-2015 de los municipios, a más tardar el 31 de mayo del 2012; es decir, en los primeros cuatro meses del primer año de gobierno.

Señala la misma Guía del DNP que en cumplimiento del artículo 40 de la ley 152 de 1994, el gobernante debe presentar formalmente el proyecto a consideración de la respectiva corporación a más tardar el 30 de Abril de 2012 para que iniciara el trámite de su aprobación. En el caso que se hubiese llegado a requerir, habría podido convocar a sesiones extraordinarias.

En esta etapa, señala el mismo documento de la DNP, que es importante que la Administración acompañe a la Corporación y le brinde la información y asesoría que le permitan comprender la problemática identificada y priorizada y las políticas y estrategias definidas para su solución.

Sin embargo para el proceso de aprobación por parte del Concejo Municipal, la Guía orienta que:

-Toda modificación que pretenda introducir la corporación administrativa debe contar con la aprobación previa y por escrito del gobernante.

-El procedimiento de aprobación del Plan por parte de las Corporaciones administrativas de elección popular se adelantara en dos debates:

- El primero se realiza en la Comisión del Plan, la cual puede declararse en “sesión permanente” para analizar el Proyecto y elaborar el respectivo informe.
- El segundo, se lleva a cabo en sesión plenaria, donde se discute y toman decisiones frente al Proyecto presentado por el Mandatario.

En esta fase se ejecutaron las siguientes actividades:

-Acompañamiento permanente en el proceso de aprobación de los Planes, incluidos los eventos previstos para tal fin y llevar a cabo la documentación y sistematización continua del proceso, que incluyeron los ajustes del mismo.

-Preparación de documentos técnicos y demás insumos requeridos.

-Coordinación de agendas con las diferentes instancias para su aprobación.

-Retroalimentación permanente del proceso de aprobación del grupo de funcionarios enlace de las diferentes Secretarías con la Secretaría de Planeación.

FASE V. SOCIALIZACIÓN: CONSISTE EN LA DIFUSIÓN A LOS DIFERENTES ACTORES Y SECTORES DEL PLAN DEL DESARROLLO

Cronograma: Del 12 de Marzo hasta el 31 de Mayo.

- Realización de eventos de socialización con los diferentes actores y sectores de la ciudad del Plan de Desarrollo.
- Diseño, elaboración y difusión de piezas de comunicación del Plan de Desarrollo.
- Acompañamiento permanente en el proceso de socialización y elaboración de la documentación y sistematización continúa del mismo.
- Retroalimentación permanente del proceso de socialización entre el grupo de funcionarios de enlace con la Secretaría de Planeación.
- Elaboración de la documentación, consolidación y sistematización de los documentos finales que surjan del proceso de socialización del Plan de Desarrollo.
- Acompañamiento y sistematización de los eventos que se programen para el proceso de socialización del Plan de Desarrollo.
- Publicación final y entrega del documento del Plan de Desarrollo.

Un elemento fundamental para la promoción de la participación ciudadana y su cualificación en su etapa de formulación radica, por un lado, en la información, mecanismos de su difusión y pedagogía de la misma que se le entregue a los ciudadanos, sectores y comunidades, organizadas y no organizadas. Articulado a lo anterior, en el dialogo de retroalimentación que se realice sobre la base de esa información y los aportes propios de aquellas y la administración municipal.

Para dicho dialogo de retroalimentación también habría que diseñar unos mecanismos y estrategias que lo cualifique y lo hagan eficaz. No se puede participar o estaría muy sesgada sino se posee una información suficiente sobre lo que se propone. El objeto de la participación no es solo para “hablar por hablar” sino también para ser escuchado, tomado en cuenta y preferiblemente incluido en las decisiones finales. Esta es la esencia de la socialización de un proceso. De lo contrario se

podría caer en el riesgo del cumplimiento formal de un simple ritual normativo sin incidencias reales o extremadamente mínimas.

Durante el proceso de Socialización del Plan de Desarrollo, con el propósito de recoger las iniciativas de los ciudadanos y comunidades organizadas y no organizadas se realizó una consulta por medio del diseño y difusión de una encuesta (“fichas”) que preguntaba sobre los datos personales básicos del ciudadano, la mesa en la cual quería participar y una breve descripción del proyecto o iniciativa que deseaba presentar.

FASE VI. ADOPCION DEL PLAN DE DESARROLLO

Cronograma: Incluido entre el 12 de Marzo hasta el 31 de Mayo.

Consiste en la adopción del Plan de Desarrollo en la gestión del Municipio por parte de las Secretarías, Oficinas y demás Instituciones públicas y privadas de los diferentes sectores de la vida socio económica del municipio. Incluye las siguientes actividades:

- Definición de lineamientos de trabajo para los actores de los diferentes Sistemas que se relacionan con el Plan de Desarrollo Municipal.
- Elaboración del plan de trabajo de las propias Secretarías y los actores del Sistema con que se relaciona.
- Convocatoria para impartir lineamientos y cronograma de trabajo para los diferentes actores del Sistema con que se relaciona la Alcaldía.
- Revisión y ajuste de instrumentos por parte de los actores del Sistema con que se relaciona la Alcaldía desde sus respectivas Secretarías y Dependencias.
- Asesoría, asistencia técnica y acompañamiento a los actores del Sistema con que se relaciona la Alcaldía desde sus respectivas Secretarías y Dependencias.

FASE VII. IMPLEMENTACION Y SEGUIMIENTO

Consiste en el desarrollo de todos los compromisos de los actores del Sistema de la Administración Local relacionados en el Plan de Desarrollo Municipal.

Cronograma: Del 1 de Junio del 2012 al 31 de Diciembre de 2015.

- Apertura de la ejecución presupuestal.
- Aprobación y ejecución del Plan de Contratación.
- Ajuste de los procesos de los Sistemas de Gestión de la Calidad.
- Seguimiento y ajustes a la ejecución de los proyectos de inversión durante las vigencias fiscales 2012 - 2016 y al inicio de cada vigencia.

FASE VIII. EVALUACION

Consiste en el análisis de los efectos e impactos directos e indirectos, generados como resultado de la ejecución del Plan de Desarrollo.

- Definición de la metodología de evaluación y los instrumentos del Plan de Desarrollo.
- Adopción de la metodología, elaboración y entrega del documento final de evaluación del Plan de Desarrollo.

Como se puede observar en cada fase de la elaboración del PDM se establecen objetivos y tareas muy claras y concretas con sus respectivos actores responsables. Igualmente se establece un cronograma muy preciso de trabajo desde el Departamento Nacional de Planeación. Es así, como la elaboración del PDM también exige que se haga de una manera estrictamente planeada. Sería inconcebible y contradictorio que esta planeación se realiza de manera caótica o anárquica. Por ello requiere conocimiento y experiencia de actores que conozcan de este proceso y de una formación y capacitación para los nuevos actores y una actualización de los antiguos. Pero también

requiere de una voluntad política principalmente del Alcalde y de su equipo de gobierno para sacar adelante este proceso con la participación de las comunidades y los ciudadanos.

ETAPA DE FORMULACIÓN DEL PDM Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tal como lo informa el documento citado para la segunda parte de este capítulo, durante la etapa de formulación del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015 se realizaron talleres con los funcionarios de enlace de las diferentes Secretarías e Institutos de la Alcaldía, desplegando matrices que permitieran identificar las Estrategias, Programas, Metas e Indicadores en los distintos instrumentos de planificación territorial, desde el Plan de Desarrollo Nacional, los Planes de Gobierno Local y Departamental, como también las Metas del Milenio, junto al Plan de Desarrollo Municipal de Palmira del periodo anterior 2008 - 2011. Señala el mismo documento que una vez identificado estos elementos, se aplicó la matriz DOFA con el objeto de priorizar las políticas, estrategias, programas y proyectos de mayor efecto, impacto y eficiencia de los diferentes sectores del PDM.

Menciona el documento “Memorias. Socialización, Formulación, Validación y Aprobación del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Palmira Avanza con su Gente” que una vez elaborado el diagnóstico y el proyecto de PDM, se socializó su resultado en cuatro niveles:

- **Sectorial:** Con instituciones, organizaciones y personas representativas de las diferentes dimensiones del desarrollo: social, económica, ambiental e institucional, aglutinadas en las agendas.
- **Territorial:** Se hicieron encuentros con las comunidades y ciudadanos habitantes del sector urbano y rural en las diferentes comunas, con quienes a partir de la identificación de problemas por agendas y sectores se corroboró si el diagnóstico sobre el PDM era acertado, como también se revisó y complementó la propuesta del Proyecto de PDM.
- **Estratégicos:** Está referido al conjunto de actores relacionados con los Proyectos Estratégicos del PDM, donde se reunieron a expertos que a través de conferencias y seminarios hicieron una lectura crítica sobre el modelo de desarrollo que debería aplicar el

municipio de Palmira en su PDM a nivel regional y nacional, para lo cual se hizo parte del llamado grupo G-7 de la sub región sur oriental y del G-8 de la sub región sur occidental.

- **Estrategia de Comunicación e Información:** Por último la metodología de socialización y concertación del PDM empleó una estrategia de comunicaciones la cual consistió en una red de editores, donde el equipo responsable del PDM en la Secretaría de Planeación en coordinación con la Oficina de Prensa se encargó de recibir el conjunto de propuestas, observaciones y críticas de los diferentes actores públicos, privados y comunitarios para realizar un análisis de los mismos y retroalimentar el proceso comunicativo, enviando respuestas a los interlocutores de la sociedad civil. Para implementar esta estrategia se contó con herramientas como los medios masivos de comunicación (radio, prensa, televisión, página web, boletín alcaldía), como también con medios de carácter local como boletines y carteleras.

El mismo documento citado menciona que dentro de este propósito se realizaron las siguientes socializaciones del PDM sectoriales:

- a. **Socialización Sectorial:** Se convocaron reuniones con los actores relevantes de acuerdo con cada una de las agendas.
- b. **Socialización Territorial.** Se realizó la socialización del PDM en cada una de las comunas de la zona urbana registrándose sus respectivas propuestas ciudadanas. Igualmente se realizó la respectiva socialización en las comunas rurales del PDM Palmira 2012 -2015.
- c. **Socialización del PDM con población diferencial o vulnerable.**

Se vinculó al proceso de socialización a la mayor cantidad de grupos poblacionales específicos o diferenciales, tales como: Primera Infancia, Infancia y Adolescencia; Juventud, Mujer y Familia; Adulto Mayor; LGTBI, Población en Situación de Discapacidad, Grupos Étnicos; Población Víctima del Desplazamiento Forzado;

Población en Situación de Pobreza Extrema; garantizando a cada una de ellas el cumplimiento de sus Derechos (Existencia, Desarrollo, Protección y Participación).

Por petición de estos sectores, se incluyó la denominación en el programa de Población Vulnerable, el de Promoción Social, para dignificar a esta expresión poblacional.

De otra parte la denominada Consulta Previa para grupos étnicos, se realizó en un primer nivel de consulta, ya que quien está facultado para realizar este proceso es únicamente el Ministerio del Interior, según la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en su Manual "Apuntes sobre la Consulta Previa con Grupos Étnicos" del año 2011.

En este orden de ideas, es pertinente mencionar los otros grupos sociales con las cuales se realizó la socialización del PDM como parte del proceso de la participación ciudadana:

- Se realizó la mesa de socialización del PDM con la Mesa de Discapacidad el 9 de abril de 2012.
- Se realizó la mesa de socialización del PDM con el grupo Indígena del Gran Pueblo de los Pastos el 9 de abril de 2012.
- Acompañamiento a la mesa del Grupo de Afropalmiranos, el 10 de abril de 2012.
- Se realizó la mesa de socialización del PDM con la Mesa de los Adultos mayores el 11 de abril de 2012.
- Se realizó la mesa de socialización del PDM con las Universidades pública y privada del Municipio de Palmira el 11 de abril de 2012.
- Apoyo a Secretaría de Planeación en la Mesa de Población Víctima del Desplazamiento Forzado, el 12 de abril de 2012.

- Se realizó la mesa de socialización del PDM con la Mesa de la Juventud el 12 de abril de 2012.
- Se socializó con el Grupo LGTBI el PDM Palmira 2012 -2015 el 16 de abril de 2012.
- Se socializó con la Subcomisión de Mujer el PDM Palmira 2012 -2015 el de abril de 2012.
- Se socializó con el Grupo LGTBI el PDM Palmira 2012 -2015 el 16 de abril de 2012.
- Se socializó con el sector financiero el PDM Palmira 2012 -2015 el 16 de abril de 2012.
- Se realizó el proceso de concertación y aprobación del PDM, a partir de la matriz aprobada en el Concejo de Gobierno del 17 de abril de 2012, con las instancias del Consejo Territorial de Planeación -CTP- el 18 de abril de 2012.
- Con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC- el 20 de abril de 2012.
- Se realizó la segunda ronda de socialización y concertación con el sector urbano, con las agendas 1,2 y 3 el 17 de abril, y con la agenda 4,5 y 6 el de abril.
- Se realizó una socialización integral del PDM con los miembros de la Comisión de Empalme que asumió la administración de José Ritter López a la Alcaldía el 19 de abril de 2012.
- Se realizó una socialización integral del PDM con el sector de niños, niñas y adolescentes con nueve instituciones educativas de primaria y secundaria tanto urbana como rurales y público-privadas el 24 al 28 de abril de 2012.

- Y se cerró el ejercicio de la socialización con los grupos étnicos (indígenas y afro descendientes) el 28 de abril con una segunda ronda, para dar a conocer los últimos ajustes a la Matriz de la Formulación de los sectores y el componente financiero.

CONCLUSIONES PARCIALES

De acuerdo a lo expuesto, el proceso de socialización consiste en dar a conocer, discutir y retroalimentar la propuesta inicial de proyecto de Plan de Desarrollo ante múltiples actores tanto de la misma administración municipal como de la ciudad (en su área urbana y rural) para posteriormente pasarlo para el debate y aprobación por parte del Concejo Municipal.

No se puede confundir el proceso de socialización con la participación ciudadana, aunque lo primero haga parte de la acción de la administración en su tarea de impulsar la participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo. Se socializa el proyecto ante múltiples actores y entre ellos los sectores sociales, organizados y no organizados, del municipio.

Desde la perspectiva de una política pública, la participación ciudadana en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo debe construirse en una práctica real y no meramente abstracta o formal. Los ciudadanos deben conocer y percibir que hay un espacio abierto en este proceso, que serán escuchados y tomados en cuenta sus aportes. Así las comunidades se sienten parte activa de un proceso y no espectadores pasivos o recipientes esperando que piensen por ellos. De esta manera la administración local, sea cual sea del municipio de que se trate, recupera esa confianza perdida o muy debilitada entre las comunidades y desde luego su presencia y actuar cobra una mayor legitimada.

Es destacable el hecho de que en el proceso de socialización de los planes de desarrollo se incluyan la participación de numerosos sectores de la población que particularmente integran al municipio, entre los cuales se destaca la participación de las mujeres, la población Afrodescendiente, GLTBI, los adultos mayores, entre otros. No siempre ha sido así. Solo especialmente a partir de la década de los años noventa es que empieza a darse el progresivo reconocimiento de dichos sectores e incluirse su participación en diferentes escenarios, espacios y procesos del Estado en sus diversos niveles, entre ellos los del ámbito local. Hay que recordar que dichos espacios estaban reservados

especialmente, bajo ciertas condiciones normativas y prácticas, a las Juntas de Acción Comunal. Este proceso trae consigo también el surgimiento de nuevos liderazgos en sus perfiles, temáticas, en sus perspectivas, expectativas, métodos y en sus intereses un poco o muy distintos a los que ofrecía y siguen ofreciendo las Juntas de Acción Comunal²⁰. De una manera u otra este cambio van incidir significativamente tanto en los procesos como en los contenidos de la formulación de los planes de desarrollo.

La participación ciudadana se propone convocar e incluir a todos los ciudadanos, en general, del municipio. Se suele tener la idea equivocada que dicha participación solo se debe orientar, en un extremo, hacia los sectores pobres y los más vulnerables de la localidad y en otro extremo a los sectores sociales de estratos altos, medios y académicos. Uno de los retos en la formulación del Plan de Desarrollo, dentro de una democracia participativa, es lograr que los ciudadanos se expresen e integren en un solo objetivo: el mejoramiento de la calidad de vida de todos dentro de ambientes saludables y líneas continuas de progreso y desarrollo integral.

En el proceso de socialización del Plan de Desarrollo Municipal, según el citado documento, fue fundamental la participación de los medios de comunicación tanto para las convocatorias como para el flujo de doble vía de la información²¹. Es cierto que la comunicación directa con las comunidades es fundamental para cualquier interacción humana y para este caso en un proceso institucional como es la formulación del Plan de Desarrollo. Sin embargo hay que reconocer que a este proceso, para el caso Colombiano, se viene sumando otro que muy posiblemente tomara mayor importancia en el futuro inmediato con las comunicaciones virtuales que nos ofrecen los actuales avances tecnológicos e informáticos. Llegará el día, al parecer muy pronto, en que este proceso de interacción, ciudadano-Estado, por ejemplo el de votar o e participar en cualquier

²⁰ Velásquez y Gutiérrez (2003) plantean este cambio de la siguiente manera: “En la década del 90, las mujeres, las minorías étnicas, las organizaciones ambientalistas, los empresarios, los sindicalistas, los discapacitados y otros representantes sociales fueron incorporados paulatinamente a la discusión de asuntos públicos, lo que equilibró la balanza que desde hacía tres décadas se inclinaba del lado de las juntas de acción comunal. Es probable que las juntas sigan siendo el sector más organizado y con mayor cobertura. Pero tienen a su lado una gran cantidad de líderes nacidos en otros escenarios, que desean renovar los estilos de la acción política a la luz de las nuevas posibilidades brindadas por la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos, es decir, a la luz de un imaginario participativo basado en principios de solidaridad, servicio a la comunidad y respeto por la diferencia.” (p. 196)

²¹ Otro tema importante de investigación a desarrollar serían los procesos y estrategias, los instrumentos, la cobertura, recursos y los modelos pedagógicos que emplean los medios de comunicación – en articulación con las administraciones municipales- en su tarea de convocatoria, cualificación, diálogos y procesos de retroalimentación en el impulso de la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo en los municipios.

decisión, incluyendo en la formulación y aprobación de los planes de desarrollo, se realizará por medio de una aplicación desde nuestro teléfono móvil.

CONCLUSIONES

1. Según el marco normativo explorado, el proceso que va desde la formulación hasta la aprobación y posterior seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales está sujeto a unas reglas precisas, especialmente del orden nacional, en sus contenidos, cronogramas, aspectos técnicos, orgánicos, presupuestales e incluso participativos. Es decir que, sin perjuicio de la autonomía, para este caso de los municipios, es un proceso reglado en aras del cumplimiento de unos estándares técnicos y sobre todo de un desarrollo integral dentro la armonía y la coherencia nacional. Es decir que desde el Estado se ha establecido un determinado modelo de planeación, de participación ciudadana, de desarrollo, de sociedad, de ciudadano y ciudad sobre la cual las administraciones locales deben formular sus planes de desarrollo.
2. Al examinar el Programa de Gobierno del candidato electo y el Plan de Desarrollo, se comprende que su articulación se convierte en una herramienta fundamental en la participación ciudadana en el proceso de integración entre la democracia representativa y la democracia participativa en los municipios. Sin embargo dicha herramienta adquiere mayor significación en la medida que el programa de gobierno de un candidato, para este caso a la alcaldía, también es formulado y enriquecido con diversas estrategias que escuchen, involucren y retomen lo expresado por las mismas comunidades y los ciudadanos a lo largo de la campaña electoral dentro de un marco de viabilidad jurídica, presupuestal y técnica.
3. Desde las directrices nacionales del Departamento Nacional de Planeación, el concepto de desarrollo integral posee una importancia fundamental por cuanto no es solamente entendido en su estricta o simplista dimensión económica o material. Aquí se agrega lo social, lo político, lo administrativo, lo cultural, la heterogeneidad poblacional e incluso la dimensión de medio ambiente en tanto como lo natural como lo construido, entre otros. Desde luego que subyace en dicho concepto unos modelos de Sociedad y Estado, pero se avanza en cuanto se rompe con el reduccionismo con que era planteado por perspectivas anteriores. Se entiende que los diferentes componentes del desarrollo están

interrelacionados en donde la realización de cada uno de ellos solo es posible en una relación con el otro y el conjunto.

4. Igualmente, desde las directrices nacionales de dicho organismo nacional la población de un municipio ya no es concebida como un bloque homogéneo y compacto o como una simple pirámide dividida en segmentos socioeconómicos, sino como un universo heterogéneo y diverso al cual hay que prestarle su debida atención en un proceso de planeación integral. Desde este enfoque de integralidad, la planeación se hace más compleja pero más eficaz en sus resultados orientados al bienestar de todas las colectividades que hacen parte del municipio. Por otra parte, el ciudadano en la participación ciudadana ya no es concebido como un sujeto pasivo que espera y se limita a recibir lo planeado y ejecutado por el Estado, sino que se le concibe como un sujeto activo con deberes y derechos en su propio desarrollo y con ello en la planeación del mismo.
5. Los planes de desarrollo más que un procedimiento formal e institucional, se constituyen en el gran eje estructurador de la gestión pública del ejecutivo, para este caso, del orden municipal. Su formulación es una etapa donde se diseña esa importante carta de navegación de la gestión pública en cabeza del alcalde. Así se ejerce una gestión orientada, con objetivos claros y coherentes a mediano y largo plazo y sobre todo incrementándose sus posibilidades de eficiencia y eficacia en sus resultados. En este proceso también se hace presente la articulación entre la democracia representativa y la participativa y por consiguiente se traduce en una gestión pública con mayor legitimidad que genera mayor confianza ante y entre los ciudadanos frente a la administración municipal.
6. El diagnóstico, tal como está planteado por los marcos normativos y las directrices nacionales, se constituye en un paso de mayor complejidad en el proceso de la planeación en la medida que requiere de un conocimiento técnico especializado de contextos, temáticas y problemáticas que permitan perfeccionar agendas, programas, subprogramas y proyectos. No se trata con el diagnóstico de negar o desconocer lo recogido en la

participación ciudadana en la elaboración del programa. Por el contrario se constituye en el paso siguiente que articularía esa participación ciudadana con un saber técnico y especializado. Aun más, el mismo diagnóstico se constituye en otro espacio e instrumento donde la participación ciudadana continúa su actuar en la formulación del Plan de Desarrollo.

7. Una de las estrategias para reconocer, fortalecer y estimular la participación es que los ciudadanos en general conozcan y tengan acceso a la información tanto de lo que está proyectando y planeando ejecutar como lo que está ejecutando la administración municipal en sus proyectos y programas. Sería contradictorio plantear la participación ciudadana sin tenerla informada sobre qué está sucediendo y qué está haciendo y ha planeado hacer la administración municipal. Solo se participa, actúa y se ejerce veeduría sobre lo que se conoce. Es así como la democratización de la información también hace parte de la democratización participativa que debe impulsar y sostener el Estado en lo que ejecuta y está planeado ejecutar, excepto lo que la Ley le exige reserva. Por ello es fundamental establecer estrategias, metodologías y tecnologías para que la ciudadanía conozca lo que hace la administración pública y por tanto pueda aportar, decidir y vigilar los procesos del Estado en sus múltiples esferas.
8. La participación ciudadana en el proceso de formulación de los planes de desarrollo debe construirse en una práctica real y no meramente abstracta o formal. Los ciudadanos deben saber y percibir que hay un espacio abierto en este proceso y que serán escuchados y tomados en cuenta sus aportes para las decisiones finales. Así las comunidades se sientan parte activa de un proceso y no espectadores pasivos o recipientes esperando que piensen por ellos y les resuelvan problemas y necesidades que muchas veces no son prioritarios para ellos. De esta manera la administración local recupera esa confianza perdida o muy debilitada entre las comunidades y desde luego su presencia y actuar cobra una mayor legitimidad. En este escenario también se concreta la articulación entre una democracia representativa, una democracia participativa y deliberativa.

9. Habría que resaltar el importante papel que cumple en la participación ciudadana el Consejo Territorial de Planeación en tanto a la aglutinación de una representatividad de gremios, grupos sociales y comunidades organizadas como a la facultad que tiene de convocar, organizar y coordinar reuniones con los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente esa misma participación ciudadana en la formulación del PDM. En la formulación de los planes desarrollo, al igual que con otros procesos, no es fácil identificar y establecer objetivos comunes entre múltiples y legítimos intereses, enfoques y puntos de vista. Precisamente para eso son las mesas de trabajo, el sano y respetuoso debate y la voluntad política de colocar el bienestar colectivo por encima de intereses grupales en los CTP.
10. No se puede afirmar ligeramente que en el proceso de formulación del plan de desarrollo del municipio de Palmira estuvo ausente la participación ciudadana. También sería una ligereza afirmar, en otro extremo, que la fase de formulación del Plan fue el fruto total de la participación ciudadana. No se puede desconocer que la administración municipal, encabeza por el alcalde Ritter López, impulso procesos importantes de la participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo en los parámetros establecido por la Ley. Estos importantes avances se convierten en la oportunidad para que la administración municipal retome las experiencias anteriores y diseñe una política pública para el impulso, la ampliación y el fortalecimiento de la participación ciudadana no solo en lo referido a la formulación de los planes de desarrollo y demás procesos que conllevan a su aprobación sino en el conjunto de procesos de gestión, deliberativos y decisorios de la administración en relación a una ciudadanía dentro de contextos de articulación de las democracias representativas y participativas. Se espera, por tanto, que este trabajo de investigación se constituya en un aporte para esta tarea.

ACÁPITE

APORTE PARA EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA

A partir de la Constitución Política de 1991 se planteó un cambio de mucha importancia para el país en relación a la ampliación y el fortalecimiento de la articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa. Sobre esta última a su vez se realizaron otros importantes cambios referidos a múltiples campos de la vida social, cultural, económica y política que le daría una significativa reorientación al Estado Colombiano y particularmente al ejercicio de la gobernabilidad.

Entre dichos cambios que se introdujeron correspondió a lo relacionado con los Planes de Desarrollo a nivel Nacional, Departamental y Municipal y ligado a ello, en lo relacionado con los principios y mecanismos de participación ciudadana, al fortalecimiento de los municipios como entidades político-administrativas y con ello la elección popular de Alcaldes²². Lo correspondiente a los Planes de Desarrollo de los Municipios queda en una importante parte determinado tanto por la elección popular de los Alcaldes y sus programas de gobierno y la participación ciudadana en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo en el contexto propio y particular de los mismos municipios.

Es así como se ha establecido una articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa en los municipios enmarcados dentro de unos determinados procesos y mecanismos nacionales señalados constitucional y legalmente. Lo que ha llevado a indagar, para los propósitos de ésta investigación, sobre cómo se ha presentado dicho proceso de articulación entre lo representativo y lo participativo en el contexto de la formulación del Plan de Desarrollo del

²² El 13 de marzo de 1988 se realizó en Colombia la primera elección popular de alcaldes. La Constitución de 1991 reafirmo y fortaleció este proceso y le sumo la elección de gobernadores.

municipio Palmira en el periodo 2012-2015 particularmente en lo correspondiente a lo promovido por la administración municipal en cabeza del alcalde elegido popularmente.

De manera concreta para esta investigación se planteó el siguiente interrogante:

¿En la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira para el periodo 2012-2015, cómo se desarrolló el proceso de articulación de una democracia representativa y una democracia participativa impulsada por la administración municipal en cabeza del alcalde electo?²³

Marco normativo

Según el marco normativo explorado, el proceso que va desde la formulación hasta la aprobación y posterior seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales está sujeto a unas normas legales, especialmente del orden nacional.

Sin perjuicio de la autonomía, para este caso de los municipios, la formulación y aprobación de los Planes de Desarrollo es un proceso reglado en aras del cumplimiento de unos estándares técnicos y sobre todo de un desarrollo integral dentro la armonía y la coherencia nacional²⁴. Es decir que desde el Estado central se ha establecido un determinado modelo de planeación, de desarrollo, de sociedad, de participación ciudadana, de ciudadano y municipio sobre la cual las administraciones locales deben formular sus planes de desarrollo.

²³ Cuando se investiga y se analiza sobre temas especialmente de carácter político nos solemos encontrar con la dificultad de establecer una clara línea diferenciadora entre la conclusión objetiva del análisis y la reflexión analítica del sujeto investigador. Aunque habría que diferenciar la evidente opinión personal del investigador de su reflexión analítica así esta adquiriera una dirección crítica. Teniendo en cuenta esta consideración, se espera en este acápite más que exponer aseveraciones definitivas y cerradas, más bien exponer formulaciones que se constituyan en reflexiones hipotéticas que contribuyan a reflexionar sobre la complejidad de los temas y posiblemente que se constituyan en puntos de partida o hipótesis para siguientes investigaciones.

²⁴ En relación al tema de la autonomía de los municipios y de la descentralización Velásquez y Gutiérrez (2003) señalan que “En 2003 la descentralización pasa por una tercera fase, de transición, cuyo rasgo principales la tensión entre el gobierno central, que ha “metido en cintura” a departamentos y municipios a fin de lograr las metas del ajuste fiscal impuesto por el Fondo Monetario Internacional, y los entes territoriales, que no aceptan ceder ni un milímetro de la autonomía que les fue conferida por la Constitución de 1991. La tensión se centra en la cuestión de las finanzas municipales y, en concreto, en el mecanismo de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación. Lo que está en juego en esta fase no es sólo el presente de la descentralización, sino su futuro en el mediano plazo. No es sólo un problema financiero, aunque éste tiene un peso significativo en la actual coyuntura, sino el tema mismo de la autonomía, o mejor, de las relaciones entre el gobierno nacional y los alcaldes y gobernadores. Lo que está de por medio es una discusión sobre la estructura del Estado y sobre la responsabilidad de cada uno de sus niveles en la promoción del bienestar de los colombianos.” Velásquez y Gutiérrez (p. 66)

La Constitución Política de 1991 establece un conjunto de articulados que hacen referencia directa o indirecta al tema de la participación ciudadana en relación con los Planes de Desarrollo. Desde el Preámbulo, el Artículo 1° y 2° de la CPN se expresa y se coloca la participación ciudadana en relación con una serie de principios y fines en el contexto de un Estado Social de Derecho. De su parte, el Artículo 40° establece como un derecho constitucional fundamental que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 DE 1994) establece que durante el proceso de discusión de los Planes de Desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en dicha Ley (Artículo 3-G).

Igualmente ordena que los Consejos Territoriales de Planeación tiene entre sus funciones organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, (Artículo 12°, numeral 2) mediante la organización de reuniones nacionales y regionales en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.

Según la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, corresponde a las administraciones elaborar los planes de desarrollo municipal en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo según la Ley Orgánica de la materia.

La Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, en el conjunto de su articulado no hace alusión directa alguna sobre la participación ciudadana en

la formulación, deliberación, aprobación e implementación de los planes de desarrollo en los municipios. Esta Ley manifiesta que no se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas, entre otras materias, que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los Gobernadores o de los Alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política.

Directrices nacionales

Desde las directrices nacionales, el concepto de desarrollo integral posee una importancia fundamental por cuanto no es el desarrollo solamente entendido en su estricta o simplista dimensión económica o material. Aquí se agrega lo social, lo político, lo administrativo, lo cultural, la heterogeneidad poblacional e incluso la dimensión de medio ambiente en tanto lo natural como lo construido. Se entiende que los diferentes componentes del desarrollo están interrelacionados en donde la realización de cada uno de ellos solo es posible en una relación con el otro y el conjunto.

Igualmente, desde las directrices nacionales la población de un municipio no es concebida como un bloque homogéneo y compacto o como una simple pirámide dividida en segmentos socioeconómicos, sino como un universo heterogéneo y diverso al cual hay que prestarle su debida atención en un proceso de planeación integral. Desde este enfoque de integralidad, la planeación se hace más compleja pero más eficaz en sus diseños y resultados orientados al bienestar de todas las colectividades que hacen parte del municipio. Por otra parte, el ciudadano en la participación ciudadana ya no es concebido como un sujeto pasivo que espera y se limita a recibir lo planeado y ejecutado por el Estado, sino que se le concibe como un sujeto activo con deberes y derechos en su propio desarrollo y con ello en la planeación del mismo.

La participación ciudadana en los planes de desarrollo no significa que deba ser entendida como un proceso plano y homogéneo. Por una parte debe convocar e incluir a la población en su diversidad y heterogeneidad social, económica, cultural, étnica, de género, en edades, entre otros.

Pero también significa, por otra parte, su disposición y capacidad para asimilar la diferencia y la sana contradicción. Por ello se plantea una participación pluralista. No se trata de reconocer en un

proceso de planeación únicamente a los que pertenecen a un mismo grupo o partido político, en este caso del candidato electo. El desarrollo integral y la participación democrática implican darles espacio a los otros en tanto sujetos políticos con derechos en los debates y decisiones en los procesos políticos administrativos de la municipalidad.

El Departamento Nacional de Planeación señala en este sentido que el proceso de planeación debe:

“a) Brindar la posibilidad real de intervención a todas las personas y los diferentes grupos de representación y de interés de la entidad territorial.

b) Considerar las opiniones e intereses de los diferentes actores, con el fin de priorizar problemas y acciones y lograr el máximo nivel de beneficio social posible.

c) Permitir llegar a acuerdos, definir propósitos, objetivos y metas compartidas, conforme con la visión de futuro concertada.” (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 42)

El Departamento Nacional de Planeación propone con el propósito de fortalecer la democracia participativa y pluralista la implementación de los diálogos de saberes lo cual implica, entre otros, que las decisiones de política deben ser concertadas con los actores locales (representativos de organizaciones sociales, políticas y privadas). Sin embargo agrega que para ello es necesario ofrecer las condiciones para que quienes se encuentran en posición de desventaja y puedan realizar ejercicios efectivos de incidencia política en los planes de desarrollo. (Ibíd.)

Desde la democracia participativa, las deliberaciones no son un formalismo para terminar imponiendo la decisión de un solo individuo o un grupo de personas sobre el resto de los participantes. Aquí no encontramos con una palabra clave: concertación. Se podría interpretar de dos maneras complementarias. Por una parte como el proceso en la cual el conjunto de participantes acuerdan o se ponen de acuerdo frente a una decisión común. Por otra parte de cómo ese conjunto de participantes se proponen armonizar en una sola idea o una sola decisión sus diferentes propuestas sobre la misma.

Por consiguiente la concertación, como antónimo de imposición, es una de las condiciones de la democracia participativa y uno de los retos metodológicos en los procesos participativos. Sin embargo el documento citado recuerda que las decisiones de política deben estar soportadas en la legislación nacional y en el marco de las competencias territoriales. (Departamento Nacional de Planeación, 2011)

Las decisiones tomadas por concertación en los procesos democráticos participativos, su respeto y acatamiento no solo enriquecen los resultados en la planeación del desarrollo integral, sino que además les devuelve a los ciudadanos la confianza en sus gobernantes y robustece la legitimidad de las acciones del Estado en sus múltiples niveles y en este caso en su esfera municipal. (Ibíd.)

El programa de gobierno.

Según lo establecido por la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamentó el voto programático, el programa que proponen, para este caso, los candidatos a la Alcaldía es de obligatorio cumplimiento en la eventualidad de salir electos. Por tanto no solo se constituye el programa de gobierno en un instrumento de persuasión electoral, sino en un compromiso de obligatorio cumplimiento en razón de que se supone que los electores votaron también por el programa en la medida que hace parte de la propuesta integral de una candidatura a la Alcaldía.

De acuerdo con la Ley 152 de 1994, los programas de gobierno constituyen el pacto colectivo entre candidatos y ciudadanía para mejorar la calidad de vida, cualificar y facilitar la participación ciudadana y promover los derechos humanos. Los programas de gobierno son un pilar fundamental para la formulación del Plan de Desarrollo en una determinada entidad territorial. Es decir que son el instrumento político y técnico a través del cual los candidatos, según este caso, a la Alcaldía, presentan sus propuestas de gobierno a la ciudadanía respecto a la construcción colectiva del desarrollo de su entidad territorial. Por lo tanto, una vez elegidos, su cumplimiento es obligatorio durante los próximos cuatro años, so pena, de la revocatoria del mandato.

Sin lugar a dudas éste precepto legal les exige a los candidatos a las Alcaldías unos niveles de elaboración y compromiso con lo que propongan como Programa de Gobierno durante sus

campañas político electorales. Es predecible que entre mayor elaboración posea un programa de gobierno para una candidatura a la alcaldía habrá por consiguiente una mayor articulación con la formulación del Plan de Desarrollo como tarea que le corresponde asumir al Alcalde elegido popularmente siguientemente posesionado en su cargo.

El programa de gobierno de la campaña del ese entonces (2011) candidato José Ritter López Peña para la Alcaldía de Palmira lo llamó *Hechos más que Palabras* y lo subtitulo *Queremos Hacer un Gobierno Incluyente y Participativo que Genere Confianza y Credibilidad*.

El diseño y formulación del programa de gobierno se realizó sobre la base de tres condiciones: a) El mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio de Palmira, b) Las intervenciones o soluciones son un proceso donde algunas se pueden resolver en corto plazo, pero otras a mediano y largo plazo. c) dependen de la viabilidad Constitucional, legal, presupuestal y técnica.

La trayectoria política, la experiencia en cargos corporativos y ejecutivos y la formación profesional del candidato no solo lo van preparando para el ejercicio del cargo al cual aspira sino que le van permitiendo identificar problemáticas, necesidades, soluciones e iniciativas que quedaran plasmadas, de una manera u otra, en la elaboración del programa de gobierno para una candidatura, en este caso, a la alcaldía. Igualmente la experiencia y la formación especializada de su equipo de campaña política electoral también inciden significativamente en la calidad y certeza con sus aportes en la elaboración del mismo programa de gobierno.

En segundo lugar habría que subrayar el hecho que la elaboración, difusión y robustecimiento del programa de gobierno para una campaña es eminentemente de carácter político. Su formulación y difusión se realiza en un agitado contexto de debate político con las propuestas de otros candidatos. No solo se trata de mostrar mediante el programa “quien es el mejor”, sino también el de persuadir con las propuestas programáticas a su favor el mayor número de votantes. A pesar de que con el programa se busca persuadir una mayoría de votantes, se están también proponiendo decisiones que posiblemente afectarían o impactarían negativamente a otros grupos o sectores sociales votantes. En la lógica de la lucha política, cada uno de los candidatos tratara de sacarle ventaja a

tal hecho. Un error político con una equivocada propuesta puede llevar al fracaso de una campaña o en sentido inverso, una acertada propuesta programática puede contribuir significativamente a su éxito.

Desde el inicio de la elaboración del Programa de Gobierno *Hechos más que Palabras* del entonces candidato a la Alcaldía de Palmira, fue lograr la articulación entre lo representativo y lo participativo estableciendo espacios de interlocución con diversas organizaciones y sectores de la sociedad, aplicando como principios la inclusión y la concertación.

La elaboración del programa implicó que al tiempo se fuera elaborando un Diagnóstico. Este consistió en la identificación de problemas y necesidades, su estudio preliminar cuantitativo y técnico para seguidamente plantearle una “respuesta” según los criterios arriba expuestos.

Para la elaboración del programa, el candidato electo recurrió a cinco estrategias:

1. Creación de mesas de trabajo por tema y/o problemática bajo la coordinación del Gerente Programático de la Campaña. Cada mesa presentó luego un informe sobre la identificación de problemas prioritarios y propuestas de solución a los mismos. Pero además de ello, para no caer en demagogias o imposibles programáticos, con la Mesa Jurídica, Presupuestal y Técnica se buscó que cada solución propuesta tuviese una viabilidad jurídica, presupuestal y técnica en lo que sería el siguiente Plan de Desarrollo para el municipio de Palmira.
2. Agendas de diálogos sociales con las comunidades. Se buscó que cada visita a las comunidades en los recorridos en la campaña electoral también tuviese como propósito escuchar a los líderes y ciudadanos tanto en sus problemas y necesidades más sentidas como sus propuestas de solución. Esta información se registró en un cuaderno de notas y se fue sistematizando para ir enriqueciendo y perfeccionando el programa de gobierno. Esta actividad se inició desde la aspiración a la alcaldía del candidato y se continuó después que se escribió como tal ante la Registraduría, lo que permitió la obtención de un producto desde mucho antes de inscribirse también el Programa de Gobierno.

3. Consulta a gremios, organizaciones no gubernamentales, grupos y personas especializadas en sus respectivas temáticas y la ciudad. Se realizó una agenda de visitas y consultas sobre temas especializados y problemas del municipio a dichos actores sociales con el objeto de conocer sus puntos de vista y poseer un concepto especializado sobre los mismos.
4. Consulta de los planes de desarrollo anteriores, de la administración de ese entonces y al banco de proyectos y programas de la Alcaldía. El objetivo de esta estrategia era conocer qué había y estaba haciendo la administración de ese entonces en relación a temas y problemas del municipio para someterlo a una evaluación y poder encontrar ejes de articulación de continuidad y de nuevas propuestas.
5. Consulta de los planes de desarrollo anteriores y al banco de proyectos y programas de la Alcaldía. El objetivo de esta estrategia era conocer qué había y estaba realizando la administración de ese entonces en relación a temas y problemas del municipio para someterlo a una evaluación y poder encontrar ejes de articulación de continuidad y de nuevas propuestas.

Efectivamente el programa de gobierno se constituyó en un importante y fundamental insumo tanto para la elaboración del proyecto del Plan de Desarrollo del municipio de Palmira 2012- 2015 como del proceso que se fue madurando posteriormente hasta llegar a su aprobación final por parte del Concejo Municipal. Aquí hay un componente fundamental en el diseño del programa que consiste en la identificación y la adecuada formulación de un problema y en esa medida plantearle una respuesta con sus objetivos, resultados y metas esperadas.

Es decir que para el caso en estudio la democracia participativa también se ve inmersa en la democracia representativa desde el momento en que se realiza el ejercicio del diseño de las propuestas programáticas de gobierno con estrategias, metodologías y dinámicas que expresan la participación ciudadana en el mismo.

Las campañas políticas para las elecciones del orden municipal se han venido constituyendo en un dialogo entre el candidato y el electorado. Además del propósito persuasivo de los candidatos con sus estrategias publicitarias, se presenta un dialogo sobre y alrededor de lo programático. Las particularidades de ese diálogo y la calidad en su retroalimentación se convierten en un tema de preocupación por parte de los candidatos. Estos saben que las comunidades no solo quieren escucharlos sino que también quieren ser escuchadas. La intención del voto hacia un candidato depende de qué manejo se le dé a esta dinámica interactiva.

Desde estos enfoques de la práctica político-electoral, el diseño de las propuestas programáticas adquiere una seriedad y un compromiso con la participación ciudadana en la medida que se constituye en un importante punto de partida para el diseño del plan de desarrollo y seguidamente, con su respectiva aprobación, de la gestión del mandatario electo en una municipalidad. Es en estos procesos donde se articula la democracia representativa con la democracia participativa para concretarse en el continuo mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

El Plan de Desarrollo de Palmira 2012 -2015

Tanto en la visión como en la misión del *Pla de Desarrollo de Palmira 2012 -2015* se encuentra la expresión “calidad de vida” no solo entendida como un seriado de indicadores materiales sino también sociales, educativos, culturales e incluso de orden político y participativo.

En dicho Plan de Desarrollo se propuso como objetivo generar espacios de participación ciudadana para garantizar una gestión pública transparente y para ello estableció como estrategia involucrar a la comunidad en el gobierno municipal difundiendo permanentemente las acciones municipales.

Como metas para el periodo 2012-2015 en lo correspondiente a la participación ciudadana dicho plan se planteó:

- Articular los procesos de participación comunitaria mediante un espacio de concertación de políticas territoriales.

- Implementar un programa de presupuesto participativo (PPP)²⁵.
- Promover veinte espacios de participación ciudadana con reconocimiento constitucional.
- Fortalecer un número determinado de organizaciones sociales del sector salud.
- Realizar cuatro procesos de rendición de cuentas.
- Promover un espacio de participación ciudadana para niños, niñas, adolescentes y jóvenes ("Una infancia que participa, reflexiona, toma decisiones y se compromete").

El Proceso de Socialización del Plan de Desarrollo

El proceso contó, sostiene el mismo Plan de Desarrollo, con una agenda de socialización que posibilitó un encuentro con las comunidades y actores sociales, económicos, académicos, culturales, políticos e instituciones del Municipio de Palmira donde se debatieron abierta y democráticamente las principales iniciativas del Plan de Desarrollo.

La administración municipal con el liderazgo del Alcalde, la Secretaría de Planeación y el apoyo del equipo de gobierno siguiendo las directrices contenidas en la “Guías Para la Gestión Pública Territorial”, desarrolló los contenidos metodológicos del Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira.

Menciona el mismo documento que elaborado el Diagnóstico y el Proyecto de PDM, se socializó su resultado en cuatro niveles:

- **Sectorial:** Con instituciones, organizaciones y personas representativas de las diferentes dimensiones del desarrollo: social, económica, ambiental e institucional, aglutinadas en las agendas.

²⁵ Una vez adoptado el PDM, se inició la aplicación del PPP como un espacio de escucha a la comunidad por medio de jornadas de trabajo que se programaron mediante avanzadas en cada sector urbano y rural del Municipio. Para este propósito se definió un cronograma de trabajo que inició sus actividades el mes de Septiembre de 2012 y terminó en Abril de 2013. Esta experiencia se constituyó en un importante ejemplo de un proceso que precisamente da cuenta de la articulación y materialización de la democracia representativa y la participativa y en particular relación con las necesidades y problemáticas más sentidas y manifestadas por las mismas comunidades. Valga anotar que esta experiencia del diseño e implementación de dicho Programa de Presupuesto Participativo (PPP) en el municipio de Palmira le significó un reconocimiento nacional al alcalde de ese entonces José Ritter López. Esta experiencia quedó sistematizada en el documento “Presupuesto Participativo –PP- como programa para la concertación del desarrollo local”

- **Territorial:** Se hicieron encuentros con las comunidades y ciudadanos habitantes del sector rural y urbano en las diferentes comunas, con quienes a partir de la identificación de problemas por agendas y sectores se corroboró si el Diagnóstico sobre el PDM era acertado, como también se revisó y complementó la propuesta del Proyecto de PDM.
- **Estratégicos:** Está referido al conjunto de actores relacionados con los Proyectos Estratégicos del PDM, donde se reunieron a expertos que por medio de conferencias y seminarios hicieron una lectura crítica sobre el modelo de desarrollo que debería aplicar el municipio de Palmira en su PDM a nivel regional y nacional, para lo cual se hizo parte del llamado grupo G-7 de la sub región sur oriental y del G-8 de la sub región sur occidental.

La metodología de socialización y concertación del PDM empleó una estrategia de comunicaciones la cual consistió en una red de editores, donde el equipo responsable del PDM en la Secretaría de Planeación en coordinación con la Oficina de Prensa se encargó de recibir el conjunto de propuestas, observaciones y críticas de los diferentes actores públicos, privados y comunitarios para realizar un análisis de los mismos y retroalimentar el proceso comunicativo, enviando respuestas a los interlocutores de la sociedad civil. Para implementar esta estrategia se contó con herramientas como los medios masivos de comunicación (radio, prensa, televisión, página web, boletín alcaldía), como también con medios de carácter local como boletines y carteleras.

En dicho proceso de socialización se vinculó a la mayor cantidad de grupos poblacionales específicos o diferenciales, tales como: Primera Infancia, Infancia y Adolescencia; Juventud, Mujer y Familia; Adulto Mayor; LGTBI, Población en Situación de Discapacidad, Grupos Étnicos; Población Víctima del Desplazamiento Forzado; Población en Situación de Pobreza Extrema; garantizando a cada una de ellas el cumplimiento de sus Derechos (Existencia, Desarrollo, Protección y Participación).

De otra parte la denominada Consulta Previa para grupos étnicos, se realizó en un primer nivel de consulta, ya que quien está facultado para realizar este proceso es únicamente el Ministerio del Interior, según la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible ,

Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en su Manual "Apuntes sobre la Consulta Previa con Grupos Étnicos" del año 2011.

El Consejo Territorial de Planeación

Con ciertas particularidades, los Consejos Territoriales de Planeación también se constituyen en espacios para la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo de los Municipios. Valga recordar, por una parte, que según la Ley 152 de 1994, los CTP no son una autoridad sino una instancia en el proceso de la formulación de los planes de desarrollo. Por otra parte hay que recordar que entre las funciones de los Consejos Territoriales de Planeación, según la mencionada Ley, está la de organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo mediante la organización de reuniones nacionales y regionales en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.

Para la designación de los miembros de los CTP se exige experiencia, idoneidad y pertenecer a una organización social o sectorial. Sin embargo hay que resaltar que su procedencia y representatividad corresponde es a la sociedad civil según el sector u organización al que pertenecen. Los CTP podrían entenderse como otro nivel de la participación ciudadana en los planes de desarrollo de los municipios.

Frente al Plan de Desarrollo Municipal, los CTP tienen facultad deliberativa interna, consultiva y conceptual pero no decisoria por cuanto ello está reservado al Alcalde y al Concejo Municipal con su potestad aprobatoria mediante Acuerdo Municipal. En el contexto de esta investigación, habría que resaltar el papel que cumple el CPT en la participación ciudadana en cuanto a la facultad que tiene de convocar, organizar y coordinar reuniones con los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente esa misma participación ciudadana en la formulación del PDM.

Cabría la siguiente pregunta: ¿Los Consejos Territoriales de Planeación son espacios representativos o participativos?

Sus miembros no son funcionarios de la administración municipal sino ciudadanos de la sociedad civil de grupos y sectores organizados pero, hay que reconocer, el Alcalde ejerce un poder en su selección de las ternas que le envían aquellos grupos y sectores. Sus funciones son conceptuar, aportar y proponer modificaciones a la formulación del Plan de Desarrollo. No participan en su aprobación final pero si en su posterior evaluación y seguimiento.

Se supone que por los criterios de selección de sus miembros constituye una esfera de la participación ciudadana que representan los intereses de los grupos o sectores a la cual pertenecen, pero también les exige una formación y experiencia en los temas de su competencia en relación de los planes de desarrollo. Por otro lado los CTP tiene la facultad de poder convocar y desarrollar otras dinámicas de participación ciudadana en la etapa de la formulación del Plan de Desarrollo, lo que les concede una enorme posibilidad de ampliar su incidencia desde la participación ciudadana tanto en las comunidades como en la formulación de los planes de desarrollo.

En esta parte del informe presentado por el CTP para la formulación del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015 hay que resaltar dos hechos. En primer lugar, que optaron por metodología la conformación de mesas de trabajo de acuerdo con los ejes del plan de desarrollo. En segundo lugar, que además de los miembros del CTP le dieron espacio, en esas mismas mesas, a un muy amplio grupo de ciudadanos que representaban a otras organizaciones no gubernamentales, gremiales e institucionales que no hacían parte del CTP. Es decir que se amplió mucho más el abanico de la participación ciudadana en la discusión y aportes en relación al proyecto de Plan de Desarrollo.

En la formulación de los Planes Desarrollo Municipal, al igual que con otros procesos, no es fácil identificar y establecer objetivos comunes entre múltiples y legítimos intereses y puntos de vista. Precisamente para eso son las mesas de trabajo, el sano y respetuoso debate y la voluntad política de colocar el bienestar colectivo por encima de intereses individuales.

La manera como está integrado el CTP, por representantes de sectores del municipio, tiene el riesgo, por un lado, que sus integrantes en razón de su percepción e intereses fragmentados que representan pierdan la visión global y de conjunto que también requiere el desarrollo integral del

municipio. Igualmente la especialización sobre sus propios temas conlleva a miradas muy correspondientes al propio sector que pertenecen y representan.

Por otro lado y como una consecuencia de lo anterior, que sus conceptos y aportes al Plan de Desarrollo terminen por constituirse en una sumatoria de partes equiparándola como si se tratase de un todo. El concepto de municipio y de hecho de su desarrollo integral no puede ser entendido como la sumatoria o ensamblaje de los problemas, necesidades e intereses de los sectores que lo integran. Es posible que las exposiciones y los debates internos de los CPT mitiguen o superen dicha desventaja. Sin embargo, especialmente por las exigencias normativas, al parecer termina dominando la perspectiva de la sectorialidad sobre el de la integralidad

Tampoco se trata de generar una contradicción entre la visión sectorial y especializada y la visión de conjunto y global de ciudad. Una y otra son importantes para la formulación del Plan de Desarrollo. El problema surge cuando termina imponiéndose una perspectiva sobre la otra con sus ventajas pero también con sus negativas consecuencias sobre lo planeado.

Conclusión

Podrían ser tan exagerado afirmar que el Municipio de Palmira sobrepasó la expectativas de la participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo 2012-2015, como afirmar que no pasó nada o muy poco. Hay que reconocer que se presentó un proceso que con sus debilidades y fortalezas, con sus posibles ausencias y certezas, la cual estimula a conocerlo y estudiarlo para proseguir en su mejoramiento continuo. Es muy posible que una situación similar la viven la mayoría de los municipios del país²⁶. De hecho la continua maduración de los procesos de participación ciudadana en todos los ámbitos de lo público y particularmente en la formulación de los Planes de Desarrollo es una tarea del Estado, los gobernantes y de todos los ciudadanos.

²⁶ “¿Se ha avanzado o retrocedido en materia de participación ciudadana? Es casi imposible dar respuesta a esa pregunta, pues no existe un punto de referencia, una línea de base, que permita la comparación con el pasado. Lo que demuestra este estudio es que hay avances y retrocesos, que el desarrollo de la participación no es lineal y que tendría tanta razón quien dice que el vaso está medio lleno como quien afirma que está medio vacío. Los logros son ganancia, lo que falta por hacer es reto. Probablemente, lo único que queda claro es que hay una gran diversidad de experiencias y de resultados; que es muy difícil generalizar y que lo que habría que construir es una especie de tipología de formas participativas. (Velásquez y Gutierrez, 2003: 32)

Estos importantes avances se convierten en la oportunidad para que la administración municipal retome las experiencias anteriores y diseñe una política pública para el impulso, la ampliación, la cualificación y el fortalecimiento de la participación ciudadana no solo en lo referido a la formulación de los Planes de Desarrollo y demás procesos que conllevan a su aprobación sino en el conjunto de procesos de gestión, deliberativos y decisorios de la administración en relación con una ciudadanía dentro de contextos de articulación de las democracias representativas y participativas. En este contexto, esta investigación espera convertirse en un aporte para esta tarea.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Municipal del Palmira (2015). *Rendición de Cuentas Vigencia 2014*. Palmira: Alcaldía de Palmira.

Aranguren Gonzalo, Luis (2005). *La Participación Ciudadana. Posibilidades y Retos*. En revista: Aposta, N° 22, Noviembre 2005.

Arriaza, Ricardo Sol (2012). *El Desafío de la Participación Ciudadana en el Estado Democrático de Derecho: Avances y Retos de la Participación Ciudadana en la Gestión de políticas Públicas, en Espacios Institucionales de los Estados Centroamericanos*. San José, Costa Rica; Flacso.

Bobbio, Norberto (1984). *El Futuro de la Democracia*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Corte Constitucional (2010). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Diagnostico Sectorial del Plan de Desarrollo de Palmira 2012-2015 del Municipio de Palmira con fecha febrero de 2012.

Departamento de Planeación Nacional (2011). *Guía Para la Gestión Pública Territorial: Planeación para el Desarrollo Integral delas Entidades Territoriales*. Bogotá: ESAP.

Echeverry Jiménez, Carlos Fernando (2010). *La participación Ciudadana en Colombia: Reflexiones desde la Perspectiva Constitucional y la Normatividad Estatutaria*. Estudios de Derecho, 68 (149), 63-86.

Escobar R., Alejandro (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Una Problematicación Acerca de la Relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la Última Década*. Austral de Ciencias Sociales, 8, 97-108.

Finlez, Carlos Aedo (2004). *Participación Ciudadana, Políticas Sociales, Democratización del Estado y sus Instituciones*. Santiago: Universidad de Chile.

Flores Rodríguez, Liliam (2009). *Desarrollo Local y Participación Ciudadana*. México D.F: centro de Estudios Sociales y Opinión Pública.

Grau Rengifo, M. Olaya (2009). *La Influencia de la Participación Ciudadana en las Políticas Públicas* (Tesis Doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Guevara Salamanca, Juan David (2009). *La Democracia Participativa como Instrumento de Dominación de la Esfera Pública: Una Mirada Crítica a la Realidad Política Colombiana a Partir de la Constitución de 1991*. Bogotá D.C: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Lama, Juan S (2012). *Expertos y Participación Ciudadana*. Santiago: Pontifica Universidad de Chile.

Lavín, José M. (2011). *De la Participación a la e-Participación*. Fuenlabrada: Universidad Rey Juan Carlos.

Lizcano Fernández, Francisco (2012). *Democracia Directa y Democracia Representativa*. Convergencia, 19 (60), 145-175.

Luna Algarra, Pierre Andrés (2010). *Participación Ciudadana: De lo Consultivo a lo Resolutivo* (Tesis Doctoral). Bogotá D.C: Universidad Javeriana.

Luna Algarra, Pierre Andrés (2010). *Participación Ciudadana...de lo Consultivo a lo Resolutivo*. Bogotá: Pontifica Universidad Javeriana.

March, James. Olsen, Johan (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Memorias. Socialización, Formulación, Validación y Aprobación del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 Palmira Avanza con su Gente.

Morgado Mancilla, Jennifer (2012). *Participación Ciudadana y Visiones sobre la Política Social: Una mirada desde los beneficiarios de Programas Sociales de San Luis de Macul, en el Año 2011*. Santiago: Universidad de Chile.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009). *Planes de Desarrollo Municipal con enfoque en Derechos Humanos. Guía para su Formulación*. Bogotá, Colombia: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009). *Planes de Desarrollo y Derechos Humanos, Diagnóstico de Inclusión de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en los Planes de Desarrollo Municipal. Guía para su Formulación*. Bogotá, Colombia: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Peraza, Arturo (2005). *Democracia Participativa y Derechos Humanos*. En revista: Aportes Andinos N° 13. Gobernabilidad Democracia y Derechos Humanos. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.

Pérez Álvarez, Paulo Andrés (2011). *Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo: Guía para el Desarrollo de una Ciudadanía Activa*. Bogotá D.C, Colombia: Fundación Foro Nacional por Colombia.

Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira, Valle del Cauca, vigencia 2012-2015, se adoptó mediante el Acuerdo Municipal N° 010 del veintinueve 29 del mes de Mayo de dos mil doce. Para ese entonces se le llamó “Palmira Avanza con su Gente

Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales, el Plan de Desarrollo 2012-2015 del Departamento Nacional de Planeación.

Presupuesto Participativo –PP- como programa para la concertación del desarrollo local.

Procuraduría General de la Nación (2008). *Guía de la Participación Ciudadana*. Bogotá D.C, Colombia; Instituto del Ministerio de Estudios Públicos.

Programa de Gobierno Hechos más que palabras. Campaña Ritter Alcalde Palmira 2012-2015.

Roth, Andre-Noël (2002). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá D.C: Ediciones Aurora.

Rousseau, Jean-Jecques (1983). *El Contrato Social*. España: Sarpe.

Sánchez Ramos, Miguel (2009). *La Participación Ciudadana en la Esfera de los Público*. Espacios Públicos, 12 (2), 85-102.

Torres, Rosa María (2001). *Participación Ciudadana y Educación: Una Mirada Amplia y 20 Experiencias en América Latina*. Punta del Este, Uruguay; Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA.

Velásquez, Fabio. Gonzáles, Esperanza (2003). *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Bogotá D.C: Fundación Corona.

Weber, Max (1999). *Esencia, Supuestos y Desarrollo de la Dominación Burocrática*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Ziccardi, Alicia, et al. (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*. México D.F: Universidad Autónoma de México.

ANEXO N° 1

Marco Normativo Plan de desarrollo Municipio de Palmira 2012-2015		
Énfasis	Leyes y Decretos	Beneficios
Plan de desarrollo y participación ciudadana.	Constitución Política de Colombia de 1991(Artículos 339 y 340)	El artículo 339 precisa el propósito y el contenido del Plan de desarrollo. El artículo 340 establece el Sistema Nacional de Planeación (SNP) conformado por los Consejos de Planeación (nacional y territoriales) como instancias de participación ciudadana en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo.
Democracia y participación ciudadana.	Constitución Política Nacional 1991.	Echeverry Jiménez, Carlos Fernando (2010). La participación Ciudadana en Colombia: Reflexiones desde la Perspectiva Constitucional y la Normatividad Estatutaria. En revista: Estudios de Derecho. Medellín. Vol. 68. N° 149. Pp. 63-86. Preámbulo Artículo 1: República democrática y participativa. Artículo 2: Fomentar la participación como un fin esencial del Estado. Artículo 3: Soberanía popular. Artículo 40: Derecho fundamental a la participación. Artículo 41: Enseñanza de la Constitución. Aprendizaje de los principios y valores de la participación. Artículo 45: Participación de los jóvenes.

		Artículo 49: Participación comunitaria - salud. Artículo 57: Participación de los trabajadores en la gestión de la empresa. Artículo 67: Educación y democracia. Artículo 78: Participación de organizaciones de consumidores - control. Artículo 79: Participación de la comunidad - decisiones en materia ambiental. Artículo 95 #5: Deber ciudadano de participar. Artículo 103: Mecanismos de participación. Artículo 104: Consulta popular nacional. Artículo 105: Consulta popular local. Artículo 106: Participación a nivel local. Arts.107-112: Partidos políticos, movimientos sociales y estatuto de la oposición. Artículo 152-d: Regulación de mecanismos de participación mediante Ley estatutaria. Artículo 155: Iniciativa popular. Artículo 170: Referendo. Artículo 241: Acción de inconstitucionalidad como forma de participación. Artículo 258: Derecho al sufragio. Artículo 259: Voto programático. Artículo 260: Derecho a elegir. Artículo 270: Participación en la vigilancia de la gestión pública - veedurías ciudadanas. Artículo 297: Consulta popular - formación de nuevos departamentos.
--	--	---

		Artículo 307: Referendo - Regiones. Artículo 311: Participación comunitaria en los municipios. Artículo 318: Juntas Administradoras Locales. Jiménez 67 Artículo 319: Consulta popular - Áreas metropolitanas. Artículo 321: Consulta popular - Provincias. Artículo 330: Participación - Comunidades indígenas. Artículo 342: Participación - discusión planes de desarrollo. Artículo 369: Participación - gestión y fiscalización servicios públicos. Artículo 375: Iniciativa popular Acto legislativo. Artículo 376: Consulta Popular - Convocatoria Asamblea Constituyente. Arts.377: Referendo Constitucional derogatorio. Arts.378: Referendo Constitucional aprobatorio. Echeverry Jiménez, Carlos Fernando (2010). La participación Ciudadana en Colombia: Reflexiones desde la Perspectiva Constitucional y la Normatividad Estatutaria. En revista: Estudios de Derecho. Medellín. Vol. 68. N° 149. Pp. 63-86.
Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Desarrollo	Ley 152 DE 1994	Esta Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la

		regulación de los demás aspectos contemplados en las normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación
Organización y funcionamiento de los municipios.	Ley 136 de 1994	En relación particular al tema de investigación, según esta Ley, corresponde al municipio elaborar los planes de desarrollo municipal en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la Ley Orgánica de la materia.
Sobre el desplazamiento forzado y la responsabilidad del Estado.	Ley 387 de 1997	Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.
Ordenamiento del territorio de los municipios,	Ley 388 de 1997	Sobre el ordenamiento del territorio de los municipios, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial

		y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. El artículo 6 complementa la planeación económica y social con la planificación física de las entidades territoriales (municipios y distritos), para orientar el desarrollo del territorio, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible por medio de los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial.
Infancia y la Adolescencia.	Ley 1098 de 2006	El artículo 204 establece que los gobernadores y alcaldes en los primeros cuatro meses de su período de gobierno deben elaborar un diagnóstico sobre los temas de infancia, niñez y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos, con el fin de establecer los problemas prioritarios y las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán en el plan de desarrollo. Así mismo, determina que el DNP y los Ministerios de la Protección Social y Educación Nacional, con la asesoría técnica del ICBF, deben diseñar lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo en materia de infancia, niñez y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos. Según esta misma Ley, las Asambleas y los Concejos, por su parte, deben verificar, para su aprobación, que el plan de

		desarrollo e inversión corresponda con los resultados del diagnóstico realizado.
Salud Pública	Ley 1122 de 2007	Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. Según esta Ley, el Gobierno Nacional definirá el Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio, el cual quedará expresado en el Plan Nacional de Desarrollo. Su objetivo será la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud, al igual que la promoción de condiciones y estilos de vida saludables. El parágrafo 2 dice que las EPS y las entidades territoriales presentarán anualmente el Plan Operativo de Acción, cuyas metas serán evaluadas por el Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con la reglamentación expedida para el efecto.
violencia y discriminación contra las mujeres	Ley 1257 de 2008	Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. El parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1257 de 2008 por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias establece que “los planes de desarrollo municipal y departamental incluirán un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia.
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Ley 1450 de 2011	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para

		Todos. El artículo 6 de esta Ley establece la obligatoriedad de informar por parte de las entidades territoriales a los ministerios, entidades competentes y al Departamento Nacional de Planeación de la inclusión en los planes de desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas para la consecución de las Metas del Milenio. Igualmente, el artículo 9 establece la obligatoriedad de incluir en los planes de desarrollo estrategias territoriales para la superación de la pobreza extrema. El Artículo 10 establece la obligatoriedad de armonizar los planes de desarrollo de las entidades territoriales con lo dispuesto en el Plan Decenal de Educación 2006-2016 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. El artículo 16 establece como una de las acciones inmediatas del Programa para la generación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo territorial la asistencia técnica a las entidades territoriales para elaborar sus planes de desarrollo. El artículo 137 de dicha Ley, establece la obligatoriedad de las entidades territoriales de asegurar en sus planes de desarrollo los mecanismos administrativos, presupuestales, financieros y de gestión para la atención integral a la primera infancia y su obligatoria articulación y cofinanciación
--	--	--

		con la Nación para la ampliación sostenible de cobertura y calidad. El artículo 201 de la Ley 1450 de 2011 establece que en los planes de desarrollo de las entidades territoriales se debe garantizar la inclusión de los recursos para adquirir áreas de interés para acueductos municipales.
ordenamiento territorial (LOOT)	Ley 1454 de 2011	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial (LOOT). Estable diferentes formas de asociatividad de las entidades territoriales, donde los planes de desarrollo son el instrumento por medio del cual se articula los respectivos modelos de planificación integral.
Corporaciones Autónomas Regionales	Decreto 1865 de 1994 y 1200 de 2004	Estableció los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y a su vez los procedimientos para la armonización de la planificación en la gestión ambiental de los departamentos, distritos y municipios, al que se refieren los numerales 1, 2 y 3 del artículo 39 de la Ley 152 de 1994. Los artículos 1 y 2 de este Decreto fueron modificados posteriormente por el Decreto 48 de 2001 y este a su vez fue derogado por el Decreto 1200 de 2004.
reparación integral a las víctimas	Ley 1448 de 2011	Ley 1448 de 2011 - Esta Ley establece que las entidades territoriales deben diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deben contar con las asignaciones presupuestales dentro los

		respectivos planes de desarrollo y deben ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
participación ciudadana	Ley 134 de 1994	Dicha Ley Estatutaria de los mecanismos de participación regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta Popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Igualmente ésta misma ley establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.
Participación ciudadana	Sentencia No. C-180 de 1994	La cual realizó la revisión normativa de la Ley 134 de 1994, nos presenta un mayor desarrollo doctrinal y conceptual de la misma en el marco de la democracia participativa y la participación ciudadana.

ANEXOS

1. Marco Normativo-Plan de Desarrollo Municipio de Palmira.
2. Cronograma Socialización Plan Desarrollo Palmira 2012 2015.
3. Diagnostico Sectorial Plan de Desarrollo Municipal.
4. Matriz Convenios Sociales PDM.
5. Memorias del Proceso de Participación
6. Agenda Fortalecimiento Institucional.
7. Convenios Sociales.
8. Concepto Técnico-Concejo Territorial de Planeación.
9. Decreto N° 038 Febrero 2012: Por medio del cual se integra el Consejo Territorial de Planeación.
10. Decreto N° 84 Febrero 2008: Por medio del cual se integra el Consejo Territorial de Planeación.
11. Metodología Mesas de Socialización Plan de Desarrollo Municipal.
12. Ejemplo Ficha de Consulta Ciudadana PDM Palmira.
13. Socialización PDM Palmira.
14. Programa de Gobierno

