



Año 2 No. 3  
Bucaramanga  
Junio de 2000

## **PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, PRIORIDAD REGIONAL DE LAS UNIVERSIDADES**

Oscar Jaimes Infante  
Amado Guerrero Rincón

La Constitución Colombiana de 1991 al contemplar la ampliación de los espacios de democratización social y política, convirtió a la sociedad civil en el eje vital de la gestión y del desarrollo, pero la sola promulgación de normas no es razón suficiente para garantizar la apropiación de los espacios y mecanismos de participación por parte de la ciudadanía. Por tanto, el papel fundamental de las universidades es orientar y formar a la comunidad, a los servidores públicos e instructores para los procesos de planeación participativa, incentivando la creatividad, la investigación y la educación con calidad en los diferentes niveles, la articulación entre estos y el encuentro con los sectores productivos y con la proyección de las comunidades, con el objetivo de potenciar el desarrollo y la calidad de vida.

El Consejo Nacional de Planeación plantea que la educación, el conocimiento y la formación integral del individuo son determinantes de su entorno social, de la identidad individual y colectiva, Y definen el perfil socioeconómico, religioso y cultural de las regiones y la Nación en su conjunto. A partir de este reconocimiento y tomando como fundamento esencial el principio de equidad, el Estado colombiano debe garantizar el acceso a la educación, formación y conocimiento, consagrados en la Constitución Nacional como política estructural de desarrollo. En este sentido, la discusión es: ¿la educación superior en Colombia ha sido suficiente y adecuada a los nuevos retos de desarrollo local y global?

Al anterior interrogante manifiesta Hernando Gómez Buendía en su obra "Educación: La Agenda del Siglo XXI, hacia un desarrollo humano" que América Latina y el Caribe entran al siglo XXI con problemas del siglo XIX, así que nuestros sistemas educativos tienen que responder ahora a una doble exigencia: por un lado, acabar de cumplir la vieja promesa de la modernidad, una escuela efectivamente universal y educadora; por otro lado, preparar nuestras sociedades para el desafío pluralista de la postmodernidad y para su integración exitosa a la "aldea global" caracterizada por industrias y procesos productivos cuyos insumos críticos son la información y el talento creador.

¿Cómo construimos en nuestro país una cultura de planeación participativa retroalimentada desde las universidades?

El desarrollo histórico tradicional de nuestra sociedad refleja que no existe en el país una cultura de planeación participativa; más bien es un proceso novedoso que implica un ejercicio permanente de reflexión de largo alcance que permita vislumbrar el nuevo rumbo de la gestión participativa, para generar el cambio, donde la institución de educación superior tiene que dilucidar, por medio de su misión, cuál es la contribución a la formación de individuos capaces de introducir las transformaciones sociales de tanta trascendencia para que conjuntamente construyamos una sociedad culta, equitativa, justa y productiva, y por tanto, capaz de consolidar una escuela y una universidad existentes para todos.

Asumir esta responsabilidad implica comprometerse con la construcción

de una institución real, en una sociedad igualmente real, la colombiana, en un contexto latinoamericano, rompiendo en cierto modo con los ideales clásicos europeos y norteamericanos frente a la universidad. Una institución dentro de este contexto debe trabajar en tres dimensiones fundamentales: la relación con el conocimiento, con la formación y el desarrollo humano y con la sociedad global articulada a espacios específicos de participación, el objetivo de impulsar el desarrollo local y el bienestar.

Estudios nacionales e internacionales han demostrado el círculo vicioso que existe entre las desigualdades educativa y de ingresos. Las dos tienen un impacto negativo y significativo en el crecimiento del país. La desigualdad educativa, tanto en acceso como en calidad, disminuye la productividad de la mano de obra. La eficiencia y la eficacia de la educación han mejorado, pero el progreso ha sido lento, insuficiente e inequitativo. Si se mantiene el actual ritmo de crecimiento de la escolaridad promedio de la población (7,1 años) se van a requerir veinte años para lograr la meta de nueve años de educación promedio en las áreas metropolitanas. Es urgente un esfuerzo sostenido de corto y mediano plazo para reducir el tiempo que el país está tomando para mejorar la eficiencia, eficacia y equidad del sistema educativo<sup>1</sup>.

Efectivamente es evidente el desorden que ha causado la expansión de la educación superior que redunde en desmedro de la eficiencia, de la equidad y de la calidad. A las universidades se les olvidó el desarrollo del país, con algunas excepciones, se preocupan en reflexionar sobre si la educación es fundamental no solo para inventar nuevas tecnologías, sino para que su potencial usuario las adopte, si el espíritu empresarial se alimenta en buena parte del nivel y contenido de la educación recibida, que la racionalización social que necesita el crecimiento requiere el aseguramiento de la educación, que la ventaja competitiva de las naciones está estrechamente asociada con la eficacia de los sistemas educativos, es decir, la participación consciente y ampliada de la sociedad es tarea fundamental de las instituciones y así como se dice que es necesaria una reconversión industrial en el país, de igual manera es prioritaria una reconversión de los contenidos y alcances del sistema educativo, pues la consigna es "Innovar y Crecer", ese es el reto que hoy día enfrentan las universidades.

La universidad para el siglo XXI debe asumir el cambio del futuro como consecuencia de su ser y quehacer, integrando a la comunidad en los procesos de planeación creativa y participativa. Este cambio exige de las universidades una predisposición a la reforma permanente de sus estructuras, programas y métodos de trabajo, lo cual implica asumir la flexibilidad y la innovación necesarias para la elaboración de los proyectos futuros de sociedad, inspirados en la solidaridad, la participación, la planeación, la equidad y el respeto al medio ambiente, para consolidar una universidad al servicio de la imaginación y de la creatividad pero volcada hacia la transformación política y social cualificada del desarrollo regional. Sería una universidad que mantenga estrechas relaciones de coordinación con el Estado, la Sociedad Civil organizada y el Sector Productivo para que formen parte de un proyecto nacional de desarrollo humano y sostenible que contribuya mediante su vacación prospectiva, a configurar los proyectos de sociedad futura en los ordenes nacional y regional. Esto es posible si construimos una institución forjadora de ciudadanos conscientes y responsables, de profesionales, de investigadores y de técnicos dotados de una cultura humanista y científica, articulada a la identidad y valores culturales propios.

La participación ciudadana constituye hoy el espacio vital de comunicación política entre la sociedad civil y el Estado, pero acceder a la oferta política del Estado implica elevar los niveles de gestión ciudadana para participar organizada y cualificadamente influyendo en las decisiones y los decisores. El auge y reconocimiento político de nuestros sectores sociales influyentes ante el Estado han creado un nuevo escenario democrático de participación, en el cual la sociedad civil politiza y hace públicos sus conflictos y necesidades sentidas

cotidianamente; sin embargo, examinar la influencia política de estos sectores sociales, vitales para la construcción del nuevo Estado en Colombia constituye un imperativo desde los espacios locales de participación ciudadana, si pretendemos validar la democracia participativa y reconocer que la educación continúa siendo el factor estratégico del desarrollo, la base fundamental del éxito económico de un país, orientada a elevar la calidad de vida y el progreso de sus ciudadanos.

De las anteriores reflexiones surgen las siguientes hipótesis fundamentada en los estudios e investigaciones del desarrollo regional y las gestiones de la participación local:

- A pesar de los avances teóricos y normativos de los mecanismos de participación ciudadana, el proceso de planeación participativa no se ha desencadenado en la práctica como debe ser; es decir, se observa la incongruencia y discontinuidad entre lo ideal y lo real, las formas particulares en que se ha desarrollado el proceso de democracia participativa lo cual refleja que las organizaciones comunitarias no han logrado constituirse como verdaderos mecanismos decisorios de la intervención ciudadana en la forma de las decisiones colectivas.
- Los escenarios de participación ciudadana han sido apropiados por los mismos actores y espacios políticos que pretendían combatir, es decir, en la mayoría de los casos las organizaciones comunitarias se encuentran influidas y penetradas por intereses políticos personales, lo cual cuestiona su efectividad y la necesidad de una participación comunitaria más amplia, igualmente que los gobiernos locales y regionales garanticen los recursos legales, presupuestales y espacios requeridos para hacer viable la planeación participativa.
- Es prioritaria la introducción de reformas en los programas y currículos académicos de las universidades de la región, para que en el diseño de los proyectos educativos institucionales se contemple una política permanente de capacitación y planeación participativa, para que los futuros profesionales asuman desde la universidad el papel que deben jugar en este proceso estratégico para el desarrollo integral.
- Las universidades tienen la infraestructura, la experiencia investigativa y docente para jalonar procesos de planeación participativa y estructurar una escuela de capacitación y de liderazgo volcado al servicio de la comunidad para potenciar el desarrollo y el bienestar.

### **PLANEACIÓN PARTICIPATIVA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El ordenamiento territorial (OT) comprende un conjunto de acciones político administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los municipios para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico, por tanto, tiene por objeto dar a la planeación participativa económica y social su dimensión territorial, racionalizar la intervención sobre los usos del suelo y propiciar su desarrollo socioeconómico y humano para el logro de una mejor calidad de vida.

El proceso OT también tiene como finalidad, robustecer la unidad regional de Colombia, por medio del reconocimiento de la autonomía de sus entidades territoriales a partir de la descentralización, la democracia participativa y el pluralismo social; por consiguiente, en la medida en que se asuma el Ordenamiento Territorial como una política pública, el Estado podrá entonces desplegar toda su acción para dirigir los diferentes procesos sociales y fortalecer la gestión política, administrativa y ciudadana de tal forma que permita superar la desarticulación de las estructuras administrativas, la formulación de políticas aisladas y cortoplacistas y contribuir a la reducción del déficit presupuestal municipal, con la optimización de los recursos y el equilibrio en la inversión sectorial. El OT busca eliminar las disfuncionalidades espaciales y estructurales del territorio urbano y rural, considerando paradigmas biofísicos, económicos, sociales, institucionales y políticos para instrumentar un nuevo modelo de ocupación del territorio que promueva estructuras funcionales y

modernas, articuladas a los intereses sociales y colectivos.

A partir de la Constitución de 1.991, el OT avanza en forma paralela al proceso de descentralización, se genera la posibilidad de crear nuevas entidades territoriales y administrativas, distribuir equitativamente las competencias y recursos, fortalecer el proceso de planeación y de un modelo de gestión pública que permita a la comunidad participar activamente en la toma de decisiones del gobierno y a la vez ejercer un control ciudadano sobre los recursos y actuaciones gubernamentales. La Constitución establece igualmente los siguientes principios fundamentales para abordar el OT como instrumento de planificación: equidad, sostenibilidad, competitividad, eficacia, coordinación, concurrencia y subsidiariedad; bajo estos criterios y sin menoscabo de su autonomía (enmarcada en los principios Constitucionales relativos al derecho que tienen las entidades territoriales de ser gobernadas por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales), el municipio promoverá el uso equitativo y racional del suelo urbano y rural, la preservación y defensa sostenible del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, orientadas al bienestar general.

Con la descentralización se debe transferir a las entidades territoriales un conjunto de competencias hasta ahora radicadas en el nivel nacional, para fortalecer en esta forma los modelos de gobierno local y regional, buscando propiciar un mayor grado de satisfacción de las necesidades locales y una mayor libertad en la toma de decisiones, lo cual redundará en una mejor capacidad de gestión local y en la consolidación de los mecanismos para un adecuado aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas del municipio. La autonomía territorial y la descentralización se fundamentan en una mayor libertad de las entidades territoriales para la gestión y toma de decisiones sobre sus propios intereses, lo cual propiciará un mayor acercamiento entre el gobierno y la población, un manejo racional de los recursos y la participación activa de la sociedad.

En este contexto el Ordenamiento territorial se constituye en el medio más integral de planificación del desarrollo local que fija una imagen como objetivo para el largo plazo, con un horizonte prospectivo de nueve (9) años; adicionalmente, el municipio es la entidad territorial fundamental de la división y organización político administrativa del Estado que ofrece los mejores espacios para el logro de la integración, la organización y el bienestar social. Por ello, El OT debe ser acorde con las estrategias de desarrollo económico del municipio y armónico con el medio ambiente y sus tradiciones históricas y culturales, considerando las relaciones intermunicipales, provinciales y regionales, como las condiciones de diversidad étnica y cultural, con sentido de equidad e identidad social. Los municipios con población inferior a los treinta mil (30.000) habitantes deberán adoptar Esquemas de Ordenamiento Territorial (E.O.T.), en los términos establecidos en el artículo 23 de la ley 388 de 1.997 y sus decretos complementarios.

En este sentido, los EOT de los municipios se definen con base en la Ley 388 de 1997, el Decreto 879 de Marzo 13 de 1998, la Ley 507 de 199, así como en las determinantes ambientales de la Corporación Autónoma Regional de Santander C.A.S., contenidos en la resolución 01756 de 4 de noviembre de 1.999 y los términos de referencia de la Gobernación de Santander entendidos como un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de espacios geográficos de orden urbano y rural, buscando prospectar el desarrollo económico y social teniendo en cuenta las necesidades y alternativas de la población, potencialidades del territorio, y en correspondencia armónica y sostenible con el medio ambiente y la planeación participativa de los principales actores municipales.

Las normas de superior jerarquía están relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, el manejo integral las

cuencas y sus fuentes hídricas con un enfoque regional, con el fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones concertadas que se adopten en los procesos de planificación y ordenamiento territorial para garantizar la funcionalidad de la base natural con un desarrollo económico sostenido, socialmente comprometido y ecológicamente sostenible. Por lo anterior, el propósito común de las administraciones municipales se orienta a la racionalización de las intervenciones sobre el territorio, la planificación del desarrollo regional para el manejo integral de problemáticas y potencialidades, y el aprovechamiento sostenible de los recursos y la biodiversidad, definiendo espacios con diferentes funciones de preservación, restauración, y acciones productivas acordes con la identificación y el desarrollo de proyectos subregionales o regionales.

En consecuencia, el OT como política de Estado orienta la planeación del desarrollo como un proceso holístico, prospectivo, democrático y participativo. Así mismo, como instrumento de planificación aporta enfoques, métodos y procedimientos que permitan acercar las políticas de desarrollo a la problemática específica del territorio; visto el proceso de planificación bajo esta óptica se tendrá como resultado una comunidad o una ciudadanía más cohesionada en torno a un proyecto común de desarrollo y por tanto será más viable el político local. Por ello, el enfoque prospectivo y de planeación participativa recorre toda la propuesta del ordenamiento territorial donde se destacan los aportes técnicos de otros estudios y actores sociales locales; y la planeación participativa se constituye en la prioridad regional del quehacer académico de las universidades y de los centros de investigación en beneficio de los diferentes sectores ciudadanos.

#### **COMENTARIOS FINALES**

Dentro de esta perspectiva, es necesario trabajar conjuntamente por una educación superior renovada y comprometida con las transformaciones sociales y políticas que requiere nuestra sociedad, que sea así como un modo de ser desde el cual se inculque y se genere la creación de valores y de principios de vida, la capacitación consciente para la planeación participativa que nos induzca a armar la vida, a vivir siempre alegres, con una solidaridad bien compartida, donde se de preponderancia a la riqueza de la imaginación, a la alimentación dialéctica del espíritu con un liderazgo que forme al hombre con excelencia en los ordenes individual y social.

La educación debe lograr la complementariedad entre la racionalidad instrumental y la racionalidad comunitaria trabajando alrededor de la imaginación creativa de la comunidad, en la cual el futuro es darle un sentido más humanista a la educación con la tarea fundamental de impulsar el área de educación, la ciencia y la cultura.

En el tercer congreso del Sistema Nacional de Planeación Participativa se concluye que es urgente atender el clamor de formar ciudadanos orientados a las políticas educativas a partir de la diversidad de las regiones. Esto exige, a su vez, formar para la participación a todos los sectores. Es indispensable que este proceso se desarrolle con responsabilidad estatal, pues el Estado debe en toda circunstancia garantizar el derecho a la educación, entendida como formación integral con calidad.

Es necesario comprometer a los gobernantes de las entidades territoriales y la Nación en la planeación participativa para generar compromisos reales que se reflejen en la gestión gubernamental. Formar en valores a los actores representativos involucrados en la planeación participativa para que desempeñen con acierto su misión.

Formar la comunidad, a los servidores públicos y a los formadores para los procesos de planeación participativa, y a estos últimos en particular; impartir formación dirigida a incentivar la creatividad, los valores y la calidad. Formar a la ciudadanía para el ejercicio de las veedurías en cuanto que la inversión de los presupuestos se ajuste a los programas y políticas trazadas con fundamento en la planeación participativa y

tomarla como fundamento para orientar desde las diferentes regiones el perfil profesional deseado y por ende sus pñsums y currículos académicos.

### **ESTRATEGIAS SUGERIDAS PARA DISCUSIÓN Y CONSTRUCCIÓN**

- Mediante la metodología de planeación participativa, articular los esfuerzos de las organizaciones sociales con la Administración Municipal, Departamental, Nacional e Internacional, especialmente por medio de convenios y gestión de recursos.
- Realizar alianzas estratégicas entre los principales actores del desarrollo: sectores público y privado, gobierno y sociedad civil de los órdenes urbano y rural, que permita liderar un equilibrio de desarrollo socioeconómico con inversión productiva integral.
- Adopción de políticas de paz y convivencia ciudadana que logren una mayor membrecía, tolerancia, participación y solidaridad para la promoción de LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA.
- Generación de espacios de concertación y participación cualificada de funcionarios y la comunidad que permita armonizar los canales de comunicación y de gestión, mediante la creación de la Escuela de Formación y Capacitación de Liderazgo Social, a los cuales las universidades deben aportar su conocimiento y colaboración para lograr consolidar una verdadera capacitación para la planeación participativa.
- En el caso específico de Bucaramanga y su área metropolitana, teniendo en cuenta que la mayoría de los problemas son metropolitanos, se debe conformar una asociación de Juntas Administradoras Locales y Juntas de Acción Comunal Metropolitana.
- Igualmente, los diversos Concejos del Area Metropolitana de Bucaramanga deben conformar una Asociación de Concejales Metropolitanos para concertar las decisiones e inversiones que requiere el desarrollo local.
- Organizar y comprometer a los diversos centros de investigación de universidades regionales, para una política permanente de capacitación, orientada a fortalecer la planeación participativa.
- Fortalecer las organizaciones comunitarias JACs, JALs, CDRMs, ONGs y Concejos Municipales de Planeación.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso, Mecanismos de Participación Ciudadana. Ley 134/94. Santafé de Bogotá: ESAP, diciembre de 1994.
- SÁNCHEZ CASTAÑEDA, José Marduk, MACHADO ANDRADE, Humberto y GARCÍA URIBE, Jorge Iván, Hacia la transformación de la Educación Superior, Medellín: ACIET, abril 15 de 1999.
- FORERO PINEDA, Clemente, CARDONA MORENO, Guillermo y MARTINEZ CÓRDOBA Carlos. Planeación Participativa. "Estrategia de Paz". Santafé de Bogotá: Consejo Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores, septiembre 1999.
- CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Trocha Nacional ciudadana. La Sociedad Civil Construye Nación. Santafé de Bogotá: Primera Edición, 1998.
- ICFES. Seminario Internacional "Reinvención de la Universidad, Prospectiva para Soñadores". La Universidad frente al siglo XXI: Enseñanza y Producción de Tecnología "El desafío anunciado". Santafé de Bogotá, 2 y 3 de junio de 1994.
- EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS. Dirección de Relaciones Externas. Manual para participar en el Desarrollo Institucional. Tomo IV: Participación en la Vida Socioeconómica y el Desarrollo Colectivo. Compendio Normativo. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1996.

· JAIMES INFANTE, Oscar. Perspectivas Democráticas del Proceso de Participación Comunitaria en Bucaramanga. Bucaramanga: ESAP - UIS, Facultad de Ciencias Humanas. Postgrado en Administración Pública, 1993.