

PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE PAZ E INCLUSIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM): IMPLICACIONES DE LOS ACTORES GUBERNAMENTALES, SOCIALES Y EL ACOMPAÑAMIENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Development Plans To Focus On Peace And Inclusion Of The Millennium Development Goals (Mdgs): Implications Of The Actors Government, Social And Support For International Cooperation

Gina Marcela Arias Rodríguez¹

Palabras clave: plan de desarrollo, enfoque de paz, actores sociales, actores gubernamentales, cooperación internacional.

Key words: development plan, approach to peace, social actors, governmental actors, international cooperation.

Resumen

El presente artículo pretende dar cuenta de la necesidad y pertinencia de construir planes de desarrollo locales con enfoque de paz con un alto componente participativo. Se pretende realizar un análisis de las implicaciones, responsabilidades y compromisos que asumen los distintos actores gubernamentales y sociales y cuál es el papel que se desarrolla desde la cooperación internacional. Estas reflexiones se elaboran en el marco del acompañamiento que realizó la Agencia de Cooperación Técnica Alemana –GTZ- con la Red de Universidades Públicas de la Ecorregión Cafetera –Alma Máter- en los ocho municipios del Oriente de Caldas, dos municipios del departamento de Risaralda, un municipio del Norte del Valle del Cauca y un municipio del departamento del Quindío. La pretensión de este acompañamiento consistió en conducir la formulación de los Planes de Desarrollo con enfoque de paz, sensibilidad al conflicto y con fuerte componente participativo de la Sociedad Civil. De igual manera, el acompañamiento a estos municipios buscó sensibilizar a los gobernantes sobre la necesidad de incluir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el entendido que es desde la gestión local donde se aporta al cumplimiento de las metas para el año 2015.

Abstract

This article aims to give an account of the need and relevance of building local development plans with a focus on peace with a highly participatory. It is intended to make an analysis of the implications, responsibilities and commitments assumed by different governmental and social actors, and what is the role that develops from

1 Psicóloga, Universidad Católica Popular del Risaralda. Docente-investigadora, UCPR. Estudiante de Magíster en Psicología Comunitaria, Universidad de Chile.



international cooperation. These reflections are developed in the framework of the accompaniment that made the German Agency for Technical Cooperation, GTZ, with the Network of Public Universities of the Coffee-Ecorregion Alma Mater in the eight counties of the East of Caldas, two municipalities in the department of Risaralda, a municipality in the north of Valle del Cauca and a municipality in the department of Quindío. The arrogance of this accompaniment was driving the formulation of development plans with a focus on peace, conflict and with sensitivity to the strong participation of Civil Society. Similarly, the accompaniment to these municipalities sought to sensitize governments about the need to include the Millennium Development Goals, on the understanding that it is from the local management which contributes to meeting the goals by 2015².

1. Construcción colectiva de los planes de desarrollo con enfoque de paz.

La Carta Constitucional de 1991 en su espíritu de reconocer e incluir a todos los actores sociales, políticos, étnicos, de género y generacionales, contempló la necesidad de planificar el desarrollo ya no sólo desde el saber de los expertos y de los técnicos sino también de incluir en estos procesos a todos aquellos ciudadanos y ciudadanas que desde su experiencia y saber pudieran aportar a la construcción colectiva de dicho desarrollo. En este sentido, la Planeación Participativa se constituye en uno de los pilares fundamentales para construir un país equitativo, incluyente y justo. Asimismo, permite que la Sociedad Civil organizada participe activamente en las discusiones que atañen a su ciudad o territorio habitado y se crea la figura de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), los cuales constituyen el vivo ejemplo de la Planeación Participativa y fueron tenidos en cuenta como actores fundamentales para la construcción de los planes de desarrollo con enfoque de paz y sensibilidad al conflicto. En esta vía, los CTP trabajan conjuntamente con el Alcalde y el equipo de funcionarios, quienes actúan bajo los parámetros de la Ley 152 de 1994 para dirigir y coordinar técnicamente el trabajo de formulación del Plan de Desarrollo en las Secretarías y Departamentos Administrativos, y las Entidades Descentralizadas Departamentales o Nacionales que operen en la jurisdicción. La secretaría de planeación, debe dirigir y coordinar técnicamente el trabajo de formulación del plan de desarrollo con las secretarías y Departamentos Administrativos.

A pesar de las disposiciones de la ley, se evidencia que en Colombia los procesos de inclusión y de promoción de la participación todavía distan mucho de la realidad, se presenta entonces una paradoja entre lo formal y lo real, mientras que los promotores de las reformas institucionales impulsan cambios que buscan nuevas formas de acción gubernamental, judicial y legal, los ciudadanos avanzan en otra dirección buscando resolver su supervivencia más inmediata. Por una parte, los gobiernos, forzados por el carácter técnico de las reformas, tienden a sobreformalizar sus acciones, valoraciones, ideas y decisiones, a través de declaraciones, comunicados y normas que están determinadas por su utilidad inmediata. Se olvida la connotación de previsión que toda acción y decisión debe considerar. Se excluye el examen de las consecuencias indirectas y futuras. Sin referencia a un proyecto político, los gobiernos ya no tienen más horizonte que el día inmediato. En las explicaciones de la acción gubernamental, más que dar cuenta de los elementos, mecanismos o criterios cruciales que influyen en una decisión y sus resultados, se busca describir los complejos psicosociales, comportamentales y organizacionales que pueden implicar el éxito o fracaso de las decisiones de un gobernante.

2 Traducido por el gestor de traducciones del Instituto de Idiomas de la UAM, Carlos A. Muñoz Torres, Máster en Teoría de la Traducción, Universitat Autònoma de Barcelona. Revisado por Kevin Guzzo, nativo del inglés, estudiante de la Maestría en Traducción de la Universidad Autónoma de Manizales.

Gobernar se reduce a administrar lo mejor que se pueda las explosiones de una sociedad fragmentada, tratando de contener las crisis, las fricciones, las disfunciones, los sacudones y la inestabilidad. La tarea pareciera ser entonces la de reforzar las funciones de seguridad y control que son cada vez más pesadas, cada vez más complejas, en un contexto donde las infraestructuras son frágiles técnicamente y los hombres lo son éticamente. La corrupción, la impunidad y el clientelismo emergen como mecanismos permanentes de intermediación política y regulación institucional. La gobernabilidad democrática presupone la existencia de democracia, pero ésta no es condición suficiente para que exista gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia.

Dadas estas condiciones de brechas entre lo formal y lo real, actores como la Cooperación Internacional han contemplado la necesidad de realizar sus aportes mediante los mecanismos de intervención y acompañamiento para que lo formal y lo real sean dos caras de la misma moneda, para minimizar estas contradicciones y construir caminos que permitan avanzar en la profundización de la democracia, fortaleciendo los mecanismos de participación ciudadana y de articulación entre los actores del Estado y la Sociedad Civil.

Para el caso de la formulación de los planes de desarrollo con enfoque de paz de los ocho municipios del Oriente de Caldas y cuatro municipios de los demás departamentos, se instó a dichos actores para que de manera coordinada y articulada, se realizara todo el proceso desde el diagnóstico hasta la formulación de las líneas estratégicas, la visión y la misión de los municipios para los próximos años de gobierno. Para ello, la Agencia de Cooperación –GTZ- y Alma Máter prepararon a los profesionales que realizarían el proceso de acompañamiento en los municipios con las estrategias y herramientas metodológicas para la consecución de dicho objetivo. De esta manera, se dispusieron equipos conformados por dos profesionales: un técnico en planeación con un nivel de experticia y dominio en los temas de la planeación estratégica y formulación técnica de los planes de desarrollo y un técnico social con un nivel de experticia en las estrategias metodológicas como el análisis de conflicto y paz del municipio, el diagnóstico participativo, análisis de problemas y necesidades sentidas mediante el árbol de problemas, etc.

La premisa fundamental que orientó todo el proceso fue posibilitar la construcción de planes de desarrollo donde interactuaran los distintos actores del municipio, generando capacidad de liderazgo, de seguimiento y participación por parte del Consejo Territorial de Planeación y generando capacidad instalada en los actores gubernamentales para la formulación técnica del plan y las estrategias para el seguimiento y su posterior evaluación. Se buscaba que este proceso se realizara de manera articulada y coordinada, donde se permitiera un diálogo continuo y permanente que a su vez fuera restableciendo los canales de comunicación fragmentados por una historia de conflicto, de desconfianza hacia las instituciones del Estado y por la frágil participación de los sectores de la Sociedad Civil.

En esta construcción colectiva no se pretende que todos deban pensar igual o deban asumir las mismas posiciones frente a las situaciones que se presentan; por el contrario, se espera que los puntos de vista distintos se hagan manifiestos para



encontrar las contradicciones, construir consensos e identificar los disensos. Desde esta perspectiva, se asume que la democracia no sólo posibilita el construir consensos sino también de visibilizar los disensos y sobre todo, permitir conocer las causas y los factores que dan lugar a éstos. En últimas, interesa reconocer la pluralidad de intereses, de significados y de posiciones que asumen los distintos actores sociales, interesa la multiplicidad de sentires, saberes y opiniones, lo heterogéneo más que lo homogéneo. Lamentablemente este principio no aplica a la realidad de algunos municipios, los Consejos Territoriales de Planeación se conforman en su gran mayoría por los amigos del gobernante de turno, conduciendo el proceso democrático de discusión y debate casi a un monólogo donde no se discute y mucho menos se cuestiona lo que el equipo de gobierno está proponiendo para conducir el municipio durante los próximos cuatro años. En este sentido, llama la atención el proceso mediante el cual se convoca a los representantes de la Sociedad Civil, el papel que desempeñan y las estrategias que se emplean para participar del proceso.

Lo anterior, indica que cada vez se hace más necesario el ejercicio de formación a los ciudadanos y ciudadanas que ejercerán estas labores. Es importante aclarar que la labor de acompañamiento a los municipios estuvo también orientada en este sentido, se generaron escenarios de formación a los consejeros con herramientas teórico-metodológicas para la discusión y seguimiento del Plan de Desarrollo. Se reconoce también que esta tarea debe permanecer si se aspira a formar hombres y mujeres con más elementos para la participación y el ejercicio pleno de la ciudadanía. La formación de sujetos políticos implica un proceso arduo, complejo y continuo que permita la participación por diversos mecanismos en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés común, como lo plantea Habermas *"La autonomía política de los ciudadanos debe expresarse en la auto-organización de una comunidad que se da sus leyes mediante la voluntad del pueblo. La autonomía privada de los ciudadanos debe por otra parte cobrar forma en los derechos fundamentales que garantizan el dominio anónimo de las leyes"*³.

Desde esta óptica, el proceso de acompañamiento a la formulación de los planes de desarrollo, necesariamente debe apalancar mecanismos para la formación de sujetos políticos, esta condición de ser sujeto lo hace responsable de sí mismo y de la construcción de sus formas de interactuar y relacionarse con los otros, de la forma como construye su propia realidad. Así, y siguiendo a Montero (1984) "toda persona es actora y constructora social de su realidad, y no mero sujeto de investigación, de estudio o de beneficencia". Con esto, tenemos una condición de ser humanos que nos hace responsables del mundo que habitamos con la oportunidad de decidir si debe ser transformado o no. Así, participar del proceso de planeación del futuro, implica que cada uno de los actores reconozca el papel protagónico que debe desempeñar en dicha construcción, planear el futuro implica no sólo reflexionar el bienestar para sí, sino también para el colectivo que se representa y para la comunidad para la cual se trabaja. Actores gubernamentales, de la Sociedad Civil, y de la Cooperación se implican en un proceso que permita profundizar la democracia, promover la participación y los mecanismos de empoderamiento para la resolución adecuada de sus conflictos y para la solución de las necesidades materiales y simbólicas. Cobra sentido entonces el planteamiento que se hace desde la Psicología Comunitaria que los ciudadanos y ciudadanas no pueden ser sólo objeto de la intervención o de la beneficencia, sino actores fundamentales en la construcción de sociedad.

3 Habermas, Jürgen. El nexo interno entre estado de derechos y democracia. En: Revista Ensayo y error No. 4. Bogotá. Pág. 15.

2. Reflexiones sobre el conflicto y la paz y su incorporación en los planes de desarrollo.

En un país como Colombia, con una historia de violencia política, armada, delincuencia, cotidiana, etc. hablar de conflicto y violencia resulta casi un imperativo, más aún cuando se trata de planear el futuro y el desarrollo de una sociedad. En este caso, se reconocen las implicaciones de reflexionar los distintos conflictos que se presentan entre ciudadanos y ciudadanas, actores sociales, políticos, económicos, etc. Visibilizar los conflictos se convierte en una de las tareas fundamentales si es que realmente se quiere algún día construir una sociedad más democrática y capaz de resolver sus dificultades. Desde esta perspectiva se asume que el conflicto en sí mismo no es una cuestión negativa, cobra sentido aquí el argumento de que el conflicto se presenta como una forma de relación entre los seres humanos, de crear los tejidos e interrelaciones que conllevan a la permanente construcción como sujetos sociales. En este sentido es bueno decir que no se puede negar el potencial del conflicto en la vida de la humanidad; el conflicto nos potencia, nos mantiene vivos, nos crea la opción por la prospectiva, en pocas palabras, nos permite sentirnos humanos demasiado humanos.

Aceptando esta condición inherente a los seres humanos, se debe pensar que las formas y mecanismos utilizados para resolver los conflictos muchas veces no son los más adecuados, por ello es importante que como seres humanos se procure construir los mecanismos que permitan superar y transformar dichas situaciones conflictivas, por otras que permitan continuar con los procesos emprendidos. Los conflictos son inherentes a la condición humana, todos somos diferentes, cada miembro que integra un grupo u organización es único y entiende las cosas de manera distinta, lo que hace que aparezcan diferentes puntos de vista, que al enfrentarse pueden resultar en conflicto. El conflicto no es el problema, sino la forma como se manejan. En la construcción social de la realidad es común que se presenten diferencias, controversias y conflictos que si son manejados acertada y adecuadamente potencian cualquier proceso. Pero, si por el contrario, estos conflictos no son bien manejados los procesos pueden verse estancados y debilitados. Teniendo en cuenta que las comunidades deben buscar formas de organización y por ende generar procesos de construcción, ya que son los actores sociales los encargados de forjar escenarios de transformación.

Como lo expresara el filósofo Estanislao Zuleta, *"es necesario comenzar por reconocer que el conflicto y la hostilidad, son fenómenos tan constitutivos del vínculo social, como la interdependencia misma, y que la noción de una sociedad armónica es una contradicción en los términos."*⁴ Desde esta perspectiva, eliminar el conflicto de la esfera social es un imposible y tampoco es lo deseable, una sociedad única, sin contradicciones, sin puntos de vista disímiles no sólo no es posible sino que provoca el estancamiento y el enfriamiento en las relaciones sociales y diferentes formas de interacción. Lo que es deseable es que los conflictos se puedan manifestar, se puedan hacer visibles sus causas y se puedan transformar en mejores condiciones para la gente.

4 Zuleta, Estanislao. (1980) *Elogio de la Dificultad y otros ensayos*. Fundación Estanislao Zuleta.



Con las anteriores consideraciones, la construcción de planes de desarrollo con enfoque de paz propone la elaboración colectiva de una agenda de paz que consiste según la GTZ en un proyecto político al que le apuesta la comunidad, autoridades, políticos, organizaciones e instituciones para el manejo y la resolución de conflictos y/o problemas identificados en el municipio. La construcción de la Agenda de Paz debe ser el resultado del consenso entre los diferentes actores sociales, políticos, institucionales, gremiales, etc., presentes en el municipio, que a su vez adquieren compromisos y aportan para que los propósitos de la Agencia se hagan realidad o se traduzcan en cambios concretos o resultados palpables en el municipio.⁵

En esta Agenda de Paz, se contemplan los siguientes elementos claros y visibles dentro de la formulación del Plan de Desarrollo:

a. Prevención de los conflictos.

- Elaborar el diagnóstico y análisis de conflicto y paz.
- Campañas y estrategias de empoderamiento de los derechos humanos a los ciudadanos y ciudadanas del municipio.
- Formar a los y las ciudadanas en estrategias, herramientas y técnicas para la paz y la convivencia.
- Plantear estrategias e iniciativas para la sensibilización y el manejo adecuado de los conflictos.

b. Atención – Protección.

- Desarrollo de programas productivos y sociales a las comunidades vulnerables y en estado de pobreza.
- Implementar programas de atención integral a la población en situación de desplazamiento.
- Apoyo a personas en situación de discapacidad por minas antipersonales.
- Apoyo a la población afectada por el conflicto armado.
- Desarrollo empresarial y humano a la comunidad afro-colombiana.

c. Articulación pública intersectorial: salud, educación, gobierno, bienestar social, desarrollo comunitario. En este aspecto se espera lograr la articulación y desarrollo de procesos conjuntos entre las siguientes dependencias: Planeación, Educación, Salud, Cultura, Deportes, Gobierno, Bienestar Social.

d. Abordajes:

- Sensibilidad al conflicto.
- Gestión de Cambios.
- Perspectiva de género.
- Sensibilización a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Fortalecimiento organizacional de contrapartes.
- Facilitación y acompañamiento de procesos.
- Desarrollo Sustentable.

La ruta metodológica que orientó el proceso fue la siguiente:

1. Identificación de actores.
2. Reuniones y talleres con actores sociales y políticos del municipio para la sensibilización sobre la importancia de formular un Plan de Desarrollo Municipal con Enfoque de Paz.

5 Tomado de la guía para la construcción de planes de desarrollo con enfoque de paz. GTZ.



3. Reuniones específicas con el Consejo Territorial de Planeación para la sensibilización sobre la importancia de formular un Plan de Desarrollo Municipal con Enfoque de Paz.
4. Sensibilización a los y las funcionarias de la Administración Municipal sobre la importancia de formular un Plan de Desarrollo Municipal con Enfoque de Paz.
5. Inclusión de los principios de un Plan de Desarrollo hacia la construcción de la Paz.
 - Participación en la toma de decisiones.
 - Inclusión.
 - Equidad social y de género.
 - Eficiencia/presencia del Estado.
 - Transparencia y visibilidad.
 - Cumplimiento y respeto de acuerdos o consensos.
 - Promoción de la organización de la sociedad civil.
 - Corresponsabilidad.
6. Participación de la comunidad en el proceso de identificación de necesidades. Se convocaron masivamente a hombres, mujeres, jóvenes para la participación en las mesas de trabajo. Es importante resaltar que la participación fue masiva; no obstante, se hace inminente la necesidad de trabajar mucho más en la formación de las personas para que puedan hacer una participación mucho más cualificada. También es importante resaltar y recomendar a la Administración Municipal que no basta con la convocatoria a las comunidades en las fases iniciales de formulación del Plan, sino que también es necesario y pertinente contar con la ciudadanía para las fases de ejecución, seguimiento y evaluación del Plan.
7. Taller de análisis y diagnóstico de conflicto y paz para el municipio.
8. Formulación de programas y subprogramas que apuntan a la construcción de paz y convivencia para el municipio.

3. El papel de la cooperación internacional y las implicaciones del acompañamiento en la formulación de los planes de desarrollo con enfoque de paz.

La Cooperación Internacional nace como resultado de las necesidades de reconstrucción social, económica y política de Europa dados los efectos devastadores de la II Guerra Mundial. A partir de este momento histórico, dos hechos marcaron el desarrollo de la cooperación internacional: la Guerra Fría, cuya confrontación ideológica entre las potencias (EEUU – URSS) condujo a ambas potencias a idear estrategias para lograr el adscripción ideológica de otros países; en este sentido, los EEUU inicia actividades de cooperación para atraer a otros países a su influencia política y económica. Por otro lado, las políticas oficiales de cooperación bilateral de Europa orientadas hacia sus ex colonias. Se suma el florecimiento de la cooperación multilateral orientada hacia los procesos de desarrollo en la década del 60.

La cooperación para el desarrollo puede entenderse como *"el conjunto de actuaciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países del Norte y del Sur para alcanzar metas comunes basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo, sostenibilidad y responsabilidad. El fin primordial de la cooperación para el desarrollo debe ser la erradicación de la pobreza, el desempleo y la exclusión social, buscar la sostenibilidad y el aumento permanente de los niveles de desarrollo político, social, económico y cultural de los países del sur."*⁶

6 HEGO A. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco. (2000) DICCIONARIO DE ACCION HUMANITARIA Y COOPERACION AL DESARROLLO. Karlos Pérez de Armiño (director) Icaria Editorial.



Como principios fundamentales de la cooperación internacional se resaltan los de: respeto a los Derechos Humanos, participación y democratización, equidad de género, protección y conservación al medio ambiente.

Para el caso de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana –GTZ-, la asistencia técnica se enmarca en un interés de fortalecimiento de las habilidades y capacidades técnicas presentes en los países del Sur, intercambio de experiencias y conocimientos entre países.

La GTZ que pertenece al Gobierno Federal Alemán, es una empresa con presencia mundial en el campo de la cooperación al desarrollo. Trabaja en pro del objetivo de contribuir positivamente al desarrollo político, económico, ecológico y social sostenible de los países en desarrollo y en proceso de reformar y mejorar, así, las condiciones de vida y las perspectivas de la población.⁷

Programa CERCAPAZ: Es el programa ejecutado por la GTZ y el Gobierno Colombiano, la ciudadanía y el sector privado con el fin de fomentar acuerdos y sinergias entre la Sociedad Civil y el Estado para apoyar iniciativas conjuntas de construcción de paz. El programa reconoce que los esfuerzos del país en la construcción de un escenario favorable para la paz están por concretarse (estar más CERCA de la PAZ) y que para ello se requiere intensificar nuestra atención en la construcción de capacidades que se requieren para alcanzarla y mantenerla de forma sostenible (SER CAPAZ). El objetivo de CERCAPAZ es optimizar los aportes que cada actor social pueda hacer, promocionando la colaboración entre el Estado y el pueblo colombiano, para que se aprovechen sus potencialidades y se avance hacia el desarrollo de una paz justa y sostenible.⁸

El programa busca fortalecer las capacidades de los actores, promover la identificación de los conflictos que son causantes de violencia en los municipios, la construcción de estrategias para la resolución pacífica de los conflictos.

Con lo planteado anteriormente, se resalta la labor realizada y el interés que orientó todo el proceso desde la Cooperación Internacional. Planificar el desarrollo con un enfoque de paz no es una tarea fácil, mucho menos en los territorios donde se trabajó donde las distintas formas de violencia se han hecho presentes de distintas maneras, donde en muchas ocasiones las relaciones violentas se manifiestan como formas de relación cotidiana entre sus gentes, lo que se ve reflejado en las formas inadecuadas como se resuelven las contradicciones, los altos índices de maltrato infantil, violencia de género, etc.

Se valora también el interés de incluir los principios de equidad, inclusión, promoción de la participación, perspectiva de género, inclusión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otros. Donde se entiende que si los gobernantes y los actores sociales no trabajan colectivamente desde estos principios, difícilmente se podrá construir una sociedad más tranquila y en paz.

De igual manera, se reconoce que el análisis de conflicto de los municipios no centra su interés únicamente en las causas y consecuencias del conflicto armado, sino que también identifica y trabaja en los generadores del conflicto social, dejando con esto claro que el país vive situaciones de violencia porque los conflictos no se han identificado y no se han tramitado oportunamente y mucho menos se ha evitado su

7 Tomado de <http://www.corponor.gov.co/boques/ent07.htm>

8 Tomado de [http://www.cercapaz.org/index.shtml?s=a&cmd\[11\]=c-1-'Qué%20es%20CERCAPAZ'&als\[MIGA____\]=Qué%20es%20CERCAPAZ](http://www.cercapaz.org/index.shtml?s=a&cmd[11]=c-1-'Qué%20es%20CERCAPAZ'&als[MIGA____]=Qué%20es%20CERCAPAZ)

escalonamiento y posteriores consecuencias con carácter de drama humanitario como es el caso del desplazamiento forzado.

Por otra parte, es pertinente exponer las implicaciones del acompañamiento que desde se realizó. La Cooperación técnica es clara en plantear que uno de los propósitos fundamentales radica en potenciar las capacidades de los actores locales para generar marcos de relación y vínculo entre las instituciones del Estado y la Sociedad Civil; en este sentido, el generar un acompañamiento a la formulación de los planes de desarrollo con enfoque de paz, implica asumir que los agentes externos, contratados por las agencias no tienen ni pueden tener la responsabilidad de elaborar el plan de desarrollo. El acompañamiento consiste en facilitar el proceso de construcción colectiva con las herramientas teóricas y metodológicas que permiten trabajar en este sentido, generando capacidades en los sujetos y actores locales que tendrán la misión no sólo de formular el plan, sino también de ejecutarlo, de hacerle seguimiento y su posterior evaluación. En esta medida, se entiende que cuando los actores son los protagonistas y dolientes de sus propios procesos, éstos pueden empoderarse del mismo: lo defienden, lo discuten, lo debaten e incluso lo modifican. De esta manera, el acompañamiento de la Cooperación internacional, el interés de los entes gubernamentales por promover la participación no tienen efectos significativos sino se cuenta con una ciudadanía activa capaz de apropiarse de los asuntos que les atañe.

Al respecto, Habermas plantea que: "...*Las innovaciones institucionales no tienen lugar en las sociedades, aunque sus élites políticas sean capaces de llevarlas a cabo, si no encuentran resonancia y apoyo entre una ciudadanía que previamente ha modificado sus orientaciones valorativas.*"⁹ Sobre esto mismo, Benjamin Barber (2000) ha señalado la relación entre una sociedad civil fuerte y una democracia cada vez más consolidada. En esta misma línea, Alba Zambrano en su artículo "Participación y empoderamiento comunitario" expone que: "la eficacia y la eficiencia de la gestión pública (rol del Estado) depende, de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores de cuya calidad depende la gobernabilidad. Este nuevo modo de relación entre el Estado y la Sociedad Civil, se fundamenta en la participación de las personas en su calidad de ciudadanos, de sus organizaciones y comunidades."¹⁰ Con lo dicho por los autores, se hace más clara la relevancia y la pertinencia de trabajar en un acompañamiento dirigido a identificar y fortalecer las capacidades de los actores sociales. Esto quiere decir, no sólo formar con más herramientas a los Consejos Territoriales de Planeación sino también formar a la ciudadanía para que puedan participar de manera más efectiva en las distintas actividades de formulación del plan como por ejemplo en los diagnósticos participativos para identificar las necesidades más sentidas, problemáticas y conflictos. El acompañamiento por parte de los técnicos deberá estar dirigido entonces a formar sujetos políticos comprometidos con su realidad social, este objetivo demanda acciones concertadas en estrategias, que promuevan estrategias de transformación social, que sean a la vez educativas (promuevan valores), multinivel (comprometan a la población, administración y nivel técnico) y democráticas. (Rebollo, 2003)

La promoción de la participación de los actores, constituye entonces uno de los ejes fundamentales del acompañamiento, entendiendo la participación no sólo como un instrumento para resolver problemas materiales, sino también como un proceso que potencia a los seres humanos, genera vínculos entre los actores y posibilita la capacidad de expresión. En este sentido, Zambrano, A. (2005) propone que:

9 Habermas, Jürgen. El nexo interno entre estado de derechos y democracia. En: Rev. Ensayo y error No. 4. Bogotá. Pág. 15.

10 Zambrano, A. (2005) "Participación y empoderamiento comunitario: rol de las metodologías implicativas." Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. 18 - 21 de octubre.



*"la participación promueve el desarrollo personal y comunitario en la medida en que favorece el desarrollo de diversas competencias, sentimientos de pertenencia, autonomía, proactividad, sentimientos de control psicológico y porque adicionalmente activa mecanismos que interconectan el espacio público y el privado, haciendo que el logro del bien común sea una tarea compartida."*¹¹

Además de la promoción de la participación, el acompañamiento y el rol de los agentes externos deberá también encaminarse en la tarea de avanzar del modelo de participación donde los sujetos y actores sociales reciben prestaciones y disponen de servicios para avanzar en un modelo de participación donde se pueden desarrollar las iniciativas, tomar decisiones y ser parte activa de un proceso desde el inicio hasta el final. Desde este segundo modelo de participación, los actores desempeñan un papel protagónico en una doble dinámica: la capacidad de participar y la oportunidad de participar. En esta vía, la participación se entiende como: "acción o conjunto de acciones colectivas, acordadas reflexivamente y orientadas a la autogestión en la solución de los problemas y satisfacción de necesidades en donde se instauran principios de cooperación, solidaridad y ayuda mutua." (Arango, 1996)

Así, la labor realizada desde la cooperación internacional, encarnada por los profesionales a quienes se les encomendó la tarea de acompañar el proceso iniciaron una tarea importante para generar estos niveles de participación, que como en todo proceso es susceptible de seguir avanzando y profundizando en tales propósitos.

4. Compromisos de los actores sociales, políticos y gubernamentales.

Como se dijo en líneas anteriores, uno de los propósitos fundamentales del proceso era generar capacidades en los distintos actores con las estrategias y herramientas teórico-metodológicas para el fortalecimiento de los actores locales. En este sentido, resulta importante mencionar que en algunos casos los equipos de gobierno interpretaron que el diseño y formulación del Plan de Desarrollo era responsabilidad de los profesionales que estaban realizando las labores de acompañamiento. Lo anterior generó algunas dificultades y se hizo necesario afianzar mucho más el espíritu del acompañamiento, ya que éste consiste en facilitar y promover ciertos procesos pero los responsables fundamentales son los actores locales, pues ellos asumirán la responsabilidad de ejecutar, realizar el seguimiento y la evaluación del instrumento de planeación de su propio municipio.

En el proceso de construcción del Plan de Desarrollo con Enfoque de Paz se evidenciaron logros y dificultades:

Se evidenciaron logros como los siguientes:

- El equipo de gobierno logró comprender que la responsabilidad de formulación y diseño del Plan de Desarrollo es de los funcionarios de la Administración, cuyas acciones de liderazgo y orientación deben estar a cargo de la Secretaría de Planeación.
- A pesar de las dificultades presentadas para la consolidación del documento, se pudo evidenciar avances significativos con la participación de los mismos funcionarios.
- Se constituyeron los equipos intersectoriales en la medida que se iba avanzando en la construcción de las tareas propuestas para los funcionarios.

11 *Ibíd.*

- Se lograron introducir las líneas correspondientes al enfoque de paz y sensibilidad al conflicto.
- Para el diagnóstico de necesidades, se contó con la participación de un amplio número de ciudadanos y ciudadanas que expresaron sus necesidades más sentidas para que fueran consideradas en la formulación del Plan.
- El CTP asumió su rol como evaluador y veedor del Plan, velando por el bienestar de la comunidad.

Se evidenciaron algunas dificultades como:

- Al inicio del proceso se detectó escasa coordinación entre los secretarios de despacho y coordinadores de área.
- Se evidenció que los funcionarios están más en función de resolver lo inmediato y lo urgente; por lo tanto, el tiempo y dedicación para avanzar en mejores procesos de planificación son escasos y muchas veces son entendidos como *"una tarea más que hay que desarrollar."*
- Escaso cumplimiento de las orientaciones para avanzar en la formulación del Plan de Desarrollo.
- Escasa disponibilidad de tiempo de los funcionarios para coordinar la formulación del Plan.
- Escasa disponibilidad de tiempo de los funcionarios para la realización del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Se evidenciaron grandes dificultades para el entendimiento de las actividades y tareas a desarrollar por parte de los funcionarios.
- Se evidenciaron grandes dificultades de comunicación, de coordinación de tareas y funciones entre los funcionarios. Esto podría convertirse en una amenaza en el entendido que la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo como muchos otros procesos deben desarrollarse mediante el trabajo en equipo.

Posterior a la identificación de los logros y dificultades, se construyeron conjuntamente algunas recomendaciones que pudieran verse reflejadas en el mejoramiento del proceso:

Recomendaciones.

- Es importante insistir a los alcaldes y funcionarios de la Administración Municipal, sobre las competencias y alcances del acompañamiento que realizan los asesores desde el Programa Cercapaz. Si es preciso, firmar un documento donde se especifiquen dichos alcances y donde se visibilicen los compromisos que deben adoptar los funcionarios, específicamente el Secretario de Planeación. Lo anterior, entendiendo la naturaleza misma de la cooperación, no se trata sólo de asistir a los otros (funcionarios de la administración) para la formulación del plan, sino más bien se trata de acompañar, y en dicho acompañamiento formar, facilitar procesos de manera pedagógica. Lo más importante de la cooperación siempre será la generación de capacidades y promoción de los recursos con que cuenta cada institución.
- Es importante realizar encuentros previos con el Alcalde y los funcionarios para la discusión de las funciones y responsabilidades que cada uno decidió asumir desde el mismo momento que se le hizo una propuesta política a la ciudadanía.

Lo anterior implica reconocer que los funcionarios públicos se deben a la comunidad misma y por lo tanto, siempre deben procurar la mejora y cualificación de los procesos y funciones que allí se desempeñan.

- Se recomienda realizar acompañamiento directo a las administraciones en temas específicos como: Rendición de cuentas a la comunidad, Objetivos de Desarrollo del Milenio, enfoque de género, ley de infancia y adolescencia.
- Se recomienda que en la Administración se designe un doliente de todo el proceso de coordinación y liderazgo para la ejecución, monitoreo y evaluación del plan.
- Se recomienda avanzar mucho más en la labor pedagógica con los funcionarios de la Administración Municipal sobre los elementos conceptuales y metodológicos para la formulación, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo.
- Es pertinente acompañar a los funcionarios en la estructuración y montaje del sistema de planeación participativa, que permita involucrar mucho más a la ciudadanía en dichos procesos. De igual manera, es necesario llamar la atención sobre la necesidad de ir cualificando la participación ciudadana; lo anterior, se logra no sólo facilitando los escenarios para la participación, sino también promoviéndola con más y mejores herramientas teóricas y metodológicas. De otro lado es importante plantear que la participación también se motiva.
- Se recomienda socializar con los funcionarios y con la ciudadanía el documento final del Plan de Desarrollo y también contar cómo se desarrolló todo el proceso. Lo anterior, permite visibilizar que fue necesario el trabajo colectivo y el compromiso de todos para haber obtenido un producto que servirá como guía para los cuatro años de gobierno del Alcalde y los funcionarios.

Referencias Bibliográficas

- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 1991
- Agencia de Cooperación Técnica Alemana –GTZ- guía para la construcción de planes de desarrollo con enfoque de paz. GTZ.
- HABERMAS, JÜRGEN. El nexo interno entre estado de derechos y democracia. En: Rev. Ensayo y error No. 4. Bogotá. Pág. 15.
- HEGOA. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco. (2000) DICCIONARIO DE ACCION HUMANITARIA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO. Karlos Pérez de Armiño (director) Icaria Editorial.
- LEY 152 de 1994.
- MONTERO, M. (1998) La Psicología Comunitaria: Orígenes, principios y fundamentos teóricos. Revista Latinoamericana de Psicología. 16, 387 – 400.
- ZAMBRANO, A. (2005) "Participación y empoderamiento comunitario: rol de las metodologías implicativas." Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. 18 - 21 de octubre.

ZULETA, Estanislao. (1980) Elogio de la Dificultad y otros ensayos. Fundación Estanislao Zuleta.

En línea:

<http://www.corponor.gov.co/bosques/ent07.htm>

[http://www.cercapaz.org/index.shtml?s=a&cmd\[11\]=c-1](http://www.cercapaz.org/index.shtml?s=a&cmd[11]=c-1)
'Qué%20es%20CERCAPAZ'&als[MIGA____]=Qué%20es%20CERCAPAZ

