



La Florida - Corregimiento de Pereira

*Análisis sobre la aplicación
de los procesos previstos en la
Ley 152 de 1994 en el municipio
de Pereira (2001–2015)*

SÍNTESIS:

El artículo permite comprender la aplicación de la Ley 152 de 1994 en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo de Pereira, durante las cuatro alcaldías municipales de Pereira, en los años 2001 a 2015. De acuerdo con el marco regulador, el texto aborda los aspectos de continuidad en las propuestas de desarrollo, los modelos de participación, los procesos de gestión y ejecución de los planes de desarrollo del municipio de Pereira.

PALABRAS CLAVE:

Planes de desarrollo, participación ciudadana, participación comunitaria, participación social, desarrollo económico, estrategia de desarrollo

Clasificación JEL: O2, D63, D73, D71, 01, R58

ABSTRACT:

The research project allows to identify and understand the implementation of the law 152 of 1994 in the elaboration and execution of development plans for the four Pereira municipal authorities in the years 2001 to 2015. According to the research regulatory framework, this work addresses continuity aspects of development proposals, participation models, management processes and implementation of development plans of the municipality of Pereira

KEYWORDS:

Development plans, citizen participation, community participation, social participation, economic development, development strategy.

Clasificación JEL: O2, D63, D73, D71, 01, R58

Análisis sobre la aplicación de los procesos previstos en la Ley 152 de 1994 en el municipio de Pereira (2001–2015) ¹



Germán García Corrales²

Jesús María Hernández Cruz³

Jaime Montoya Ferrer⁴

Analysis about the implementation of the processes in the Law 152 of 1994 in Pereira's municipality

Primera versión recibida el 4 julio de 2016. Versión final aprobada el 2 de Septiembre de 2016.

Para citar este artículo: García Corrales, Germán, Hernández Cruz, Jesús M., Montoya Ferrer, Jaime (2016). Análisis sobre la aplicación de los procesos previstos en la Ley 152 de 1994 en el municipio de Pereira (2001–2015). En: Revista Gestión y Región N° 21 (Enero-Junio de 2016); pp. 49-72

En 1994, con la expedición de la Ley 152, se establecieron las bases para la elaboración de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como regional, incluyendo los municipios. Debido a esto, los entes estatales están en la obligación de elaborar los planes de desarrollo; a ello no escapan los alcaldes, los cuales a pesar de tener una libertad para el desarrollo de propuestas de gobierno, deben adaptar su plan al nacional so pena de perder recursos importantes para el municipio.

Otra directriz que apuntó al desarrollo urbano de los municipios colombianos fue la Ley 388 de 1997, que establece que los municipios tienen competencia propia para su planeación territorial, con el objetivo de lograr un desarrollo urbano sostenible y un uso equilibrado y sensato de los suelos.

Los municipios colombianos están, por lo tanto, obligados a elaborar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial, POT. Este último establece las directrices generales acerca del uso de superficies y algunas regulaciones acerca de la extensión geográfica de las ciudades. Así mismo, establece el marco jurídico para los diferentes niveles e instrumentos de planeación y persiguen el objetivo de una planeación eficiente, ecológica y justa. Se debe tener en cuenta lo estipulado en la Ley 154 de 2013 sobre los esquemas asociativos territoriales:

...un reto específico del enfoque regional consiste en generar una institucionalidad para diseñar e implementar políticas regionales

¹ Trabajo de investigación realizado por los estudiantes para obtener el título en la Maestría en Gestión del Desarrollo Regional de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la universidad Católica de Pereira.

² Graduado de la Maestría en Gestión del Desarrollo Regional. Contacto: gegarco@hotmail.com

³ Graduado de la Maestría en Gestión del Desarrollo Regional

⁴ Profesor asesor del trabajo de grado. Contacto: jaimemontoya@ucp.edu.co

diferenciadas. Este contexto y enfoque regional es consistente con la recién expedida Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT- que brinda a las entidades territoriales “una amplia gama de posibilidades de establecer esquemas asociativos territoriales para promover procesos de desarrollo asociativos y concertados (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2013, p.17).

Dada la importancia de estas dos normas para la planeación municipal, pero la prevalencia de la Ley 152, que busca armonizar los planes de desarrollo municipal para que se ajusten al plan nacional, es necesario determinar qué tanto se han ajustado los del municipio de Pereira a la tendencia del país, y si esta normatividad ha impactado en aspectos claves del desarrollo, como la educación, la inversión, el empleo, la salud, y qué tanto se cumplen los presupuestos con la ejecución.

Uno de los grandes retos para la sociedad y la economía de este nuevo siglo será impulsar el crecimiento y desarrollo de las estructuras sociales y económicas de ámbito local. Los modelos de desarrollo son una importante herramienta de programación, porque establecen una guía orientadora para las acciones de los gobernantes y habitantes de un territorio. En Colombia se han estructurado normas que regulan los procedimientos para su elaboración, como es el caso de la Ley 152 de 1994 y el segundo es la creación y desarrollo del PORTE, que ordena físicamente los territorios.

Estas políticas establecen las responsabilidades, procedimientos y contenidos mínimos que deben tener los planes para asegurar la rigurosidad y responder a las necesidades de cada territorio. La ley obliga a que se coordinen los planes regionales para que haya armonía y coherencia entre estos y las demás instancias nacionales. Debe darse prioridad al gasto público en proyectos de índole social y en generar la continuidad a los proyectos de anteriores gobiernos que se estén ejecutando.

Según la ley, los planes de desarrollo deben armonizarse interna y externamente, para lograr que se inserten en la tendencia de desarrollo establecida por el plan general del país y respetar los procesos internos, para que no genere rupturas que perjudiquen los planes locales de desarrollo.

La idea de analizar la aplicación de los procesos presupuestales previstos en la Ley 152 de 1994 en el municipio de Pereira (2001–2013), busca establecer si los procesos cumplen en sus aspectos procedimentales, organizacionales y cómo aporta esto al desarrollo del municipio:

El artículo 3, muestra de manera categórica el propósito de la ley 152 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, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica (Ley 152, 1994, Art. 3ª).

Lo anterior significa la posibilidad de realizar de forma autónoma planes regionales que alcanzan una mayor pertenencia frente a los recursos y el grado de evolución para alcanzar la solución de sus problemas internos, sin descuidar la forma como se insertan en el plan nacional.

Territorio, región y planificación

El territorio es una categoría aparentemente sencilla, porque se asocia con un espacio físico ocupado por una comunidad, pero en realidad algunos teóricos se expresan respecto del territorio desde varias propuestas que se analizarán en este documento.

Rodríguez (2010, p.2) establece frente al territorio, que ha sido entendido como el sistema en donde interactúan los factores físico-bióticos y humano-culturales, expresados en el objeto de estudio de la ciencia geográfica.

Esta definición trasciende desde lo físico a lo biológico y de allí a lo sociocultural, que es la triada en la que se puede ver el territorio como algo social en el que converge el hombre como creador del territorio. Es él quien lo diseña, impacta y crea, dándole su particular visión:

El territorio es un concepto que ha formado parte del corpus teórico en las diversas corrientes del pensamiento geográfico, ya sea como parte de la geografía física, de la llamada teoría del análisis regional o bien de la geografía crítica, por mencionar sólo algunas de las vertientes del conocimiento que han surgido en esta disciplina. Desde sus orígenes; en la geografía, como en otras disciplinas, el pensamiento crítico no se ha caracterizado por su unicidad, sino por la diversidad en sus formas de pensar y de interpretar, sobre todo en la época moderna, en la cual la trascendencia de los acontecimientos es más volátil, de tal manera que en el pensamiento geográfico se puede encontrar que “no ha habido una sola geografía sino una constelación de saberes geográficos, es decir una pluralidad y diversidad de pensamientos (Bosque y Ortega, 1995:9, citado por Llanos, 2010, p. 207).

El territorio es el lugar físico en el que se desarrollan las interacciones entre las personas, desde el punto de vista económico, social, cultural, político. En los territorios se encuentran afinidades en estos temas y por ello se constituyen en alguna forma político administrativa (estado, departamento, municipio, región).

El territorio, por tanto, conforma una unidad física y social, ya que sin personas (comunidad) no existe el territorio como concepto geográfico.

El territorio, por tanto, es el escenario donde se ponen de manifiesto las estructuras de poder y la institucionalidad política de dominio y participación de la comunidad en la construcción de la identidad. El ejercicio de planificación se comprende como manifestación de negociación y de intereses de los diferentes actores. En su proceso histórico, el territorio se constituye en una construcción social que refleja las formas y las luchas de poderes entre sus habitantes. De allí se desprende su condición dinámica y cambiante, la territorialidad comprendida como control de espacio geográfico por una fuerza política (Montañez y Delgado, 1998, p. 125).

Los procesos de intervención y planificación son expresiones políticas y acuerdos que deben ser comprendidos en sus dinámicas de la negociación política.

Fals Borda (1996), al referirse al debate sobre ordenamiento territorial en Colombia, establece nuevas formas de valorar la región al incorporar la dimensión histórica y cultural en su construcción. Esta forma de territorio trasciende lo geográfico, cultural y económico; por ende, trasciende la construcción social de los territorios para convertirse en una construcción de tipo económica, cuando es de empresas; o de afinidad, como en el caso de las redes sociales (Fals Borda, 1996).

La globalización ha cambiado la manera de conceptualizar el territorio que, si bien en la antigüedad se podría definir como un espacio geográfico delimitado, que el hombre (sociedad) que en él se ubicaba, impactaba en su diseño físico, al construir espacios comunes (parques, iglesias, ayuntamiento, centros de comercio, de diversión; entre otros), espacios personales (viviendas), espacios económicos de producción (rurales y urbanos). Pero hoy esta definición, impactada por el concepto cultural, trasciende las fronteras geográficas hasta el extranjero, al cual se une por las relaciones comerciales y culturales entre las comunidades (ciudades hermanas) que permite la interrelación de los ciudadanos.

Por su parte, el concepto de región es también el producto de una amplia transformación conceptual, como lo sostienen Reyes y Córdoba (2011). La región deja de ser una simple diferenciación entre las áreas geográficas, para constituirse como unidad de análisis de las características humanas del territorio y sus formas de apropiación; la región es una construcción económica, política y cultural y no el simple contenedor de cosas (Reyes y Córdoba, 2011, p.136).

El desarrollo regional significa la transformación total e integral de las condiciones humanas. Supera, por tanto, el simple crecimiento y el bienestar económico de los pobladores para constituirse como las condiciones que

permiten transformación del desarrollo humano, como la plenitud de las capacidades del ser humano en condiciones de libertad.

El concepto de desarrollo ha derivado, por tanto, a nociones más sentadas en las oportunidades, desde una perspectiva más reciente propuesta por Sen (2001), las oportunidades se refieren a la capacidad y la libertad que tiene la persona de alcanzar sus potencialidades. La condición del desarrollo no se refiere a la capacidad utilitarista de maximizar el consumo y el placer, sino de posibilitar las oportunidades para que cada persona logre avanzar en el desarrollo de sus capacidades. Se puede afirmar que, para Sen, no se concibe el desarrollo al margen del desarrollo humano; si no es humano, no es desarrollo.

El sistema de planeación del desarrollo es diferente de acuerdo con la perspectiva que se adopte, si el plan pretende un crecimiento de los factores de producción la inversión productiva y el ahorro para elevar potencialidades futuras de crecimiento o si se pretende elevar la capacidad de consumo y demanda de los habitantes de una comunidad o de la región que es objeto del plan, o si bien el proceso de planeación se orienta a brindar oportunidades reales para que las personas que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad social, logren encontrar oportunidades para el desarrollo de sus capacidades y competencias.

Es importante establecer la relación de la idea de desarrollo con la dimensión de región, en particular si comprendemos la región como proceso de apropiación del territorio. No es por tanto solo la ocupación económica desde las fuerzas de producción y las relaciones mercantiles, se trata de integrar las nociones culturales, históricas y sociales de ocupación.

El debate sobre el desarrollo regional debe estar enmarcado en un amplio referente histórico que permita revelar las formas de ocupación y apropiación de la comunidad social sobre el territorio. Asimismo, las ideas, imágenes y redes de representación que en su devenir les ha permitido una forma de ser, una práctica de vida y de interrelación, que tiene sus formas particulares, pero que está supeditada a expresiones de poder, debe ser interpretada y analizada para debido a que la capacidad de transformar, en una perspectiva de libertad, se debe al conocimiento de nuestras identidades y subjetividades. Esto significa que es válido preguntar, no tanto qué es el desarrollo, sino cuál es la noción de desarrollo que se ha impuesto y el efecto deseable como nación o territorio. El grupo debe encaminar los esfuerzos tanto a estudiar las formas de desarrollo que se ha construido en la región y que la identifica como sujetos sociales e históricos y de allí preguntarse por su propia identidad. En realidad, esta forma liberadora de pensar significa, en la tesis de Escobar (2007), el verdadero y profundo sentido de nuestra apertura al mundo.

Tal como lo propone Ornelas (2010), el tema de desarrollo no debe ser un tema exclusivo del poder gubernamental o económico. La participación ciudadana es posible y deseable incluyendo a los educadores, los movimientos sociales, las artes y en general todas las expresiones sociales.

La integración de aspectos entre el desarrollo regional y el desarrollo humano le concede una complejidad mayor al sistema de planeación. En primer lugar, porque se debe considerar que el ser humano conforma estructuras complejas y diferenciadas con el tiempo y el lugar. Alentar el desarrollo regional consiste, por tanto, en comprender las trayectorias sociales, históricas y culturales de las comunidades en las que se proponen transformaciones de las oportunidades y competencias.

Debido a la naturaleza humana del desarrollo y los cambios permanentes en los entornos regionales y mundiales, se hace necesario implementar criterios estratégicos de planificación. Como lo plantea el investigador de la CEPAL, Luis Mauricio Cuervo (2010, p.26):

Aunque la construcción del desarrollo requiere de una intervención integral sobre los diferentes planos de la vida y de la actividad humana, la operación práctica de estos procesos no puede abarcar la totalidad de ellas y es recomendable hacer una selección estratégica de las más influyentes, razón por la cual se escogieron los tres vectores más significativos señalados por las teorías del desarrollo en sus distintos momentos de formulación: ético, político y cognitivo.

El sistema de planeación integral del desarrollo regional debe adornar enormes retos, como la consideración integral del ser humano como fundamento esencial de toda noción de desarrollo; la aceptación del hombre como integrante de comunidades y sistemas complejos de representación y trayectoria histórica y cultural; la necesidad de comprender el sistema de oportunidades y límites locales o regionales; y las enormes fuerzas que se mueven en el mundo globalizado.

Antes de que se elaboraran los planes de desarrollo con base en la Ley 152 de 1994, los alcaldes elaboraban sus propuestas de gobierno pensando en generar empleo e ingresos, es decir, pensando en crecimiento económico, con posterioridad en el país se empezaron a proponer alcanzar los objetivos del milenio de la ONU (2000), que buscan disminuir la brecha de la pobreza con indicadores de bienestar muy altos, tales como erradicar la pobreza para mil millones de personas en todo el mundo, crear condiciones productivas, educativas y de salud para todos ellos. Es a partir del logro de estos objetivos que se habla de desarrollo económico.

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Plan de gobierno

Es un instrumento de acción política, económica y social, materializada en un documento que establece el conjunto de objetivos a alcanzar por el gobierno en un determinado plazo y los medios que le servirán para ello. Contiene una serie de previsiones y metas para cuya realización se prevén los métodos y los instrumentos adecuados. El plan de gobierno es un concepto macroeconómico que sirve de guía y referencia para la acción gubernativa:

Todas las actividades del hombre y con mucha mayor razón el ejercicio del poder deben someterse a una planificación. El *plan* contiene las previsiones y objetivos para cuya consecución se prevén los medios más eficientes. En este sentido, es una guía y referencia indispensables para la acción gubernativa. Cuando se habla de *plan económico* se refiere al conjunto de programas a aplicarse en el campo de la macroeconomía, que son una prolongación particularizada de los postulados de la ideología política. (Borja, 2012).

Inversión social

La inversión social se configura como un mecanismo de acción que integra factores ambientales y sociales en beneficio de las comunidades. Cobra mayor relevancia con el propósito establecido por el Gobierno Nacional en el Plan de Desarrollo 2010 – 2014, el cual demanda que el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables se lleve a cabo con criterio de sostenibilidad.

Coherencia con el Plan Nacional

La ley 152 ordena que los planes territoriales tengan coherencia con el nacional, de forma tal que todos confluyan en los intereses generales de los colombianos:

Artículo 45º.- *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 (Ley 152/94).

Cumplimiento del plan propuesto

La elaboración del plan solo es una parte importante de la Ley 152, puesto que si estos no se ejecutan y cumplen no tiene ningún sentido para el municipio.

Sujetos de análisis

Los sujetos de análisis son los planes de desarrollo y los presupuestos del municipio de Pereira de los años 2001 a 2015, lo cual busca cubrir todos los gobiernos de este período de análisis

Objeto de análisis

El objeto de análisis son las cuentas presupuestales frente a los planes de desarrollo y el cumplimiento de la Ley 152 de 1994.

Cumplimiento de los planes de desarrollo con los términos generales propuestos en la Ley 152 de 1994

En 1994 se aprueba la Ley 152, Ley “Orgánica de Planes de Desarrollo”, con la cual se fijan los parámetros y contenidos mínimos de un Plan de Desarrollo. Sin embargo, cada alcalde construye el suyo, de acuerdo con los criterios que él considera importantes o de acuerdo con los compromisos de campaña. La ley 115 de 1994, conocida como la Ley General de Educación, obliga la articulación del plan de educación local con el nacional. La ley 1151 de 2007 condiciona a los municipios a articular su plan referente a la vivienda de interés prioritario con el nacional, so pena de no obtener los beneficios que otorga el gobierno nacional; esto podría considerarse como el inicio para construir planes de desarrollo a largo plazo. Estas normativas condicionan por primera vez a los mandatarios locales para que elaboren sus planes de desarrollo, siguiendo criterios y parámetros predefinidos a largo plazo y articulados con el plan de desarrollo nacional.

Pereira 2032 puede considerarse el comienzo de los planes a largo plazo. Aunque es una propuesta de la academia y de las fuerzas vivas de la ciudad, la actual alcaldía de Pereira está de acuerdo con esta iniciativa.

A pesar de que la Ley del Plan establece parámetros, instancias, tiempos y contenidos mínimos, es diferente el uso de alguna terminología (como estrategia, programa y proyecto) en los diferentes planes, tiempos e instancias. La Ley 152 de 1994 establece dos grandes apartados en la construcción de los planes de desarrollo locales: el primero se define en estrategias y el segundo en el plan de inversiones a corto y mediano plazo. Con estos parámetros debe construirse el plan; desde la vigencia de la Ley, los planes que debieron realizarse con esta metodología son:

- “Porque Pereira está Primero”: fue el primer Plan de Desarrollo formulado bajo la reglamentación de la Ley 152/9. Es el que comprende el período 1995–1997, durante el primer periodo de Juan Manuel Arango.
- “Pereira, Razón de nuestro liderazgo”, de Luis Alberto Duque Torres, comprendido entre 1998 – 2000.
- El tercero va desde 2001 a 2003: “Pereira, misión de todos”, de Martha Elena Bedoya.
- El cuarto, de 2004 a 2007, se llamó “Trabajando unidos con la gente y para la gente”, durante el segundo periodo de Juan Manuel Arango.
- El quinto, de 2008 a 2011, fue “Pereira: región de oportunidades”, de Israel Alberto Londoño Londoño.
- El sexto, de 2012 a 2015, de Enrique Antonio Vásquez Zuleta, se conoció como “Por una Pereira mejor”.

La Ley general del plan define cinco ejes estratégicos, sobre los cuales deberán elaborarse los planes de desarrollo regionales: un eje o estrategia social, que comprende subsectores como: salud, trabajo y seguridad social, educación, vivienda, recreación y deporte, desarrollo comunitario, defensa y seguridad. En este eje estratégico, los programas de salud, educación y vivienda tienen una cohesión con los planes nacionales de desarrollo, pues el gobierno central fija la política. Tal es el caso de la educación, que está ligado al Plan Nacional Decenal 2006 a 2016 y el plan de vivienda prioritaria, establecido por el gobierno nacional.

El segundo eje estratégico es el económico y comprende los subsectores: desarrollo comercial, desarrollo turístico, agropecuario, comunicaciones y ciencia y tecnología; el tercer eje estratégico es el físico y comprende: transporte, infraestructura vial, prevención, atención de desastres y equipamiento.

El cuarto eje estratégico es el ambiente y comprende: medio ambiente, agua potable y saneamiento básico. El último eje es el administrativo, que comprende lo concerniente al funcionamiento del gobierno: gobierno, planeación y desarrollo institucional.

Tomando como referencia los diferentes planes de desarrollo analizados durante el periodo 2001-2015, ha sido bajo el cumplimiento de los lineamientos definidos en la Ley 152 de 1994 y la Ley Orgánica de los planes de desarrollo. Ha habido más participación en dichos planes de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) y la Ley 1151 del 2007, ley que articula y condiciona a los municipios a desarrollar vivienda de interés prioritario.

Siguiendo las líneas estratégicas definidas en los diferentes planes de desarrollo, puede concluirse que en la línea de estrategia social, los objetivos se lograron durante el horizonte 2001-2015 en un 74,91%, seguido por la estrategia física, en un 12,85%. La línea estratégica de menor cumplimiento fue la ambiental, con un 2,21%. Este bajo cumplimiento de objetivos se refleja en los altos índices de desempleo de los últimos años; la estrategia económica durante 15 años solo se cumplió en un 5,64%. La deprimida situación económica del municipio es consecuencia de la ausencia de intervención del plan de desarrollo en estas áreas claves de desarrollo sostenible.

En general, todos los planes desarrollan las estrategias que ordena la Ley 152 de 1994 y atienden especialmente el eje social, pero todos le dan poca importancia al eje ambiental, a pesar de que lo proyectan (Tabla 1).}

Tabla 1. Matriz de cumplimiento de los planes con la Ley 152 de 1994
(Equipo de trabajo con datos de la Alcaldía de Pereira)

PMD	Pereira, Misión de todos 2001-2003	Trabajando unidos con la gente y para la gente 2004-2007	Pereira, Región de oportunidades 2008-2011	Por una Pereira mejor 2012-2015
Pasos del Plan exigidos en la Ley				
Diagnóstico	Se elaboró	Se realizó	Se realizó	Se realizó
Objetivos del plan	Por estrategia	Un objetivo general y objetivos específicos para cada eje estratégico	Desde las líneas estratégicas	Desde las líneas estratégicas
Metas y forma de lograrlas	Sin claridad en la forma de alcanzar las metas trazadas	Se establecen las metas, la línea base y los indicadores de logro	Se establecen las metas y la forma de lograrlas	Desde las líneas estratégicas
Estrategias en tres niveles: económico, social y ambiental	Dignificar la vida de los habitantes; refundar la ciudad; y consolidar la gobernabilidad	"Pereira incluye"; "Pereira compite"; y "Pereira convive".	"Pereira humana"; "Pereira emprendedora"; "Pereira segura"; y "Pereira amable"	"Pereira para vivir mejor"; "Pereira, territorio inteligente"; "Pereira, ambiente Sustentable"; "Pereira Competitiva"; "Buen gobierno con valores"

Vinculación con los niveles departamentales, regionales y nacionales	No hay una clara vinculación con los ejes	Se hace explícita la relación de este plan con el plan nacional y la Ley 152/94	En los subprogramas se establecen las articulaciones con los programas nacionales o regionales	En los subprogramas se establecen las articulaciones con los programas nacionales o regionales
Plan de inversión	402.310.422 millones de pesos	631.251.546 millones de pesos	1.776.223.905 millones de pesos	2.439,436,843 millones de pesos
Presupuestos plurianuales	Se elaboró	Se elaboró	Se elaboró	Se elaboró
Mecanismos de ejecución	No se especifican	Procesos para la ejecución presupuestal y el manejo de los recursos	Procesos para la ejecución en cada uno de los subprogramas	Procesos transversales al plan

Análisis comparativo de los planes de desarrollo presupuestados y ejecutados

Para el análisis se toman los cuatro períodos a partir de 2001, en una matriz que permite ver los comportamientos de cada uno de los planes por líneas estratégicas (Tabla 2). Del análisis del periodo 2001 a 2015 se observaron los siguientes hechos:

- No hay mucha coherencia entre ellos, a pesar de que los planes “Pereira Región de oportunidades” (2008-2011) y “Por una Pereira Mejor” (2012-2015), elaboran estrategias que están incluidas en la prospectiva Pereira 2032, que es el plan propuesto por la academia y las fuerzas vivas de la ciudad para hacer de los planes de desarrollo una propuesta coherente.
- En general, los planes cumplen con identificar las estrategias económica, social y ambiental que ordena la Ley 152.
- No se nota continuidad entre un plan y otro, sino más bien una ruptura que atrasa el cumplimiento de las metas.
- Los planes tienen los recursos que se aforaron para su ejecución.

Tabla 2. Matriz de análisis comparativo
(Equipo de trabajo con datos de la Alcaldía de Pereira)

Estrategias	Plan de desarrollo	Pereira, Misión de todos 2001-2003	Trabajando unidos con la gente y para la gente 2004-2007	Pereira, Región de oportunidades 2008-2011	Por una Pereira mejor 2012-2015	Participación por programa	Total por línea estratégica
		Alcance promedio metas					
	Inversión presupuesto plurianual	321.061.185.436	820.905.677.104	1.337.570.318.236	1.677.620.888.940	4.157.158.069.715,95	
	Inversión ejecutada plurianual	270.594.140.587	665.330.984.310	1.085.914.721.872	1.354.183.746.834,01	3.376.023.593.603,13	
	Ejecución	84,28%	81,05%	81,19%	80,72%	81,21%	
	Variación		145,88%	63,21%	24,70%		
	Inversión total	84,28%	81,05%	81,19%	80,72%	100,00%	100%
Estrategia Social	Salud	85,56%	79,76%	69,02%	90,50%	22,82%	74,91%
	Trabajo y Seguridad Social	84,51%	78,70%	83,78%	73,63%	0,24%	
	Educación	97,89%	92,08%	94,33%	89,84%	44,76%	
	Vivienda	86,71%	80,91%	77,97%	83,84%	1,96%	
	Recreación y deporte	90,04%	84,24%	88,24%	80,24%	0,97%	
	Arte y Cultura	96,20%	95,71%	91,66%	99,75%	0,70%	
	Desarrollo Comunitario	80,51%	74,70%	75,58%	73,83%	2,52%	
	Defensa y seguridad	68,78%	62,98%	70,87%	55,09%	0,94%	
Estrategia Económica	Desarrollo Comercial	68,87%	63,07%	82,80%	43,34%	2,03%	5,64%
	Desarrollo Turístico	48,62%	42,82%	39,54%	46,09%	2,51%	
	Agropecuario	99,93%	94,13%	95,49%	92,77%	0,69%	
	Comunicaciones	90,94%	85,14%	82,45%	87,83%	0,19%	
	Ciencia y Tecnología	73,78%	67,98%	80,03%	55,93%	0,22%	

Estrategias	Plan de desarrollo	Pereira, Misión de todos 2001-2003	Trabajando unidos con la gente y para la gente 2004-2007	Pereira, Región de oportunidades 2008-2011	Por una Pereira mejor 2012-2015	Participación por programa	Total por línea estratégica
Estrategia Física	Transporte	69,33%	63,53%	78,94%	48,12%	1,27%	12,85%
	Infraestructura Vial	79,30%	73,50%	70,24%	76,76%	6,77%	
	Prevención y atención de desastres	70,54%	64,74%	67,07%	62,42%	0,96%	
	Equipamiento	73,59%	67,79%	68,51%	67,07%	3,85%	
Estrategia Ambiental	Medio Ambiente	69,60%	63,80%	81,44%	46,15%	0,61%	2,21%
	Agua potable y saneamiento básico	83,75%	77,95%	78,87%	77,03%	1,59%	
Estrategia Administrativa	Gobierno, Planeación y Desarrollo Institucional	85,55%	79,75%	79,66%	79,83%	4,39%	4,39%

Durante el periodo de análisis 2001-2015, se observa una inversión total de 4 157 millones, con una ejecución de 3 376 millones, o sea, el 81,21% en el presupuesto plurianual (Figura 1).

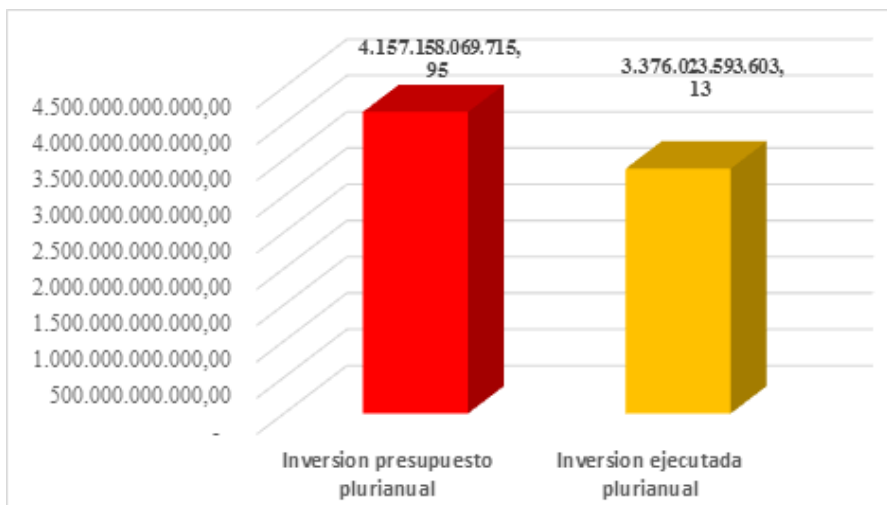


Figura 1. Inversión plurianual Presupuestada y Ejecutada (Equipo de trabajo con datos de la Alcaldía de Pereira)

A precios corrientes se observa que el incremento en la inversión del plan de desarrollo de “Trabajando unidos con la gente y para la gente”, del Dr. Juan Manuel Arango, es del 145,88% con respecto al total de la inversión del Plan “Misión para todos”, de la Dra. Martha Elena Bedoya, 63,21% y 24,70% respectivamente entre plan y plan.

Del total de la inversión en el presupuesto plurianual de los planes de desarrollo del municipio de Pereira, durante el periodo 2001-2015, se observó que el 74,91% de lo ejecutado se orientó a la estrategia social; 12,85% a la estrategia física y la de menor aplicación de recursos fue la ambiental, con el 2,21%.

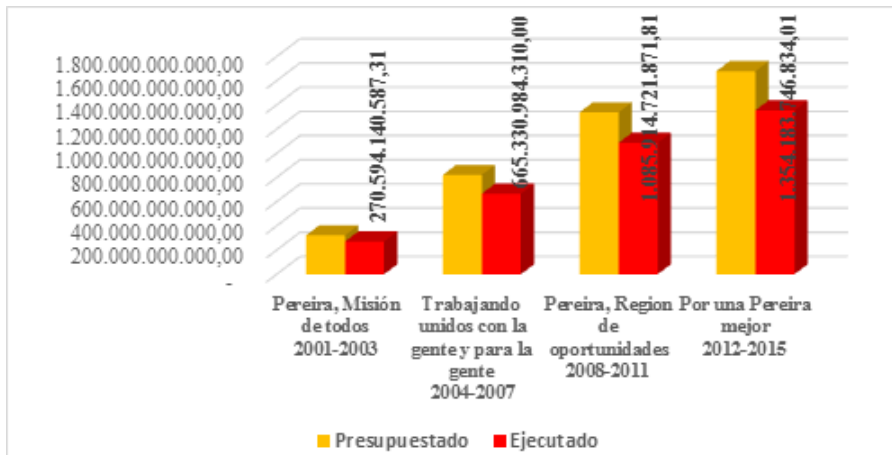


Figura 2. Inversión total por plan de gobierno 2001-2015 (Equipo de trabajo con datos de la Alcaldía de Pereira)

La inversión total ejecutada del Plan por una “Pereira mejor 2012-2015” se estimó considerando la ejecución promedio de los últimos años para el año 2015.

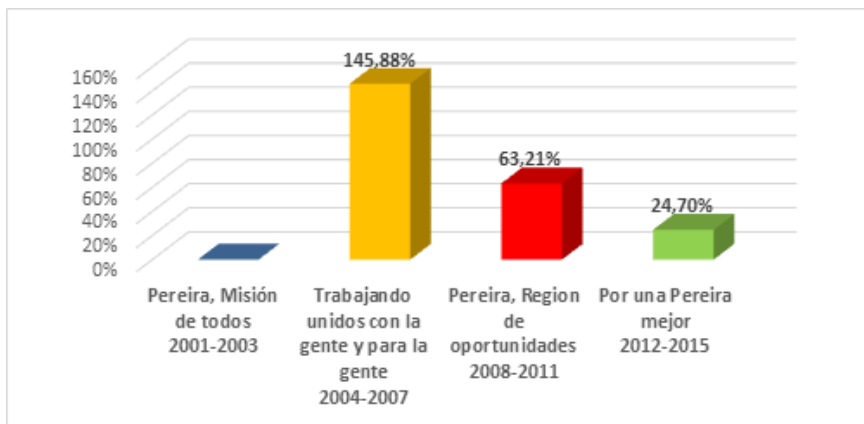


Figura 3. Variación de la inversión por período de gobierno (Equipo de trabajo con datos de la Alcaldía de Pereira)

Frente a la inversión, como se nota en la Figura 3, en “Pereira misión de todos” no fue ejecutada. El gobierno del Dr. Juan Manuel Arango fue el de mayor nivel de inversión, llegando a un 145,88%, que no se ha logrado en ningún otro gobierno. El Dr. Israel Londoño Londoño invirtió el 63,21% y el gobierno del Dr. Enrique Vásquez tan solo alcanzó el 24,7%. Esto indica bajos niveles de eficiencia en estos gobiernos.

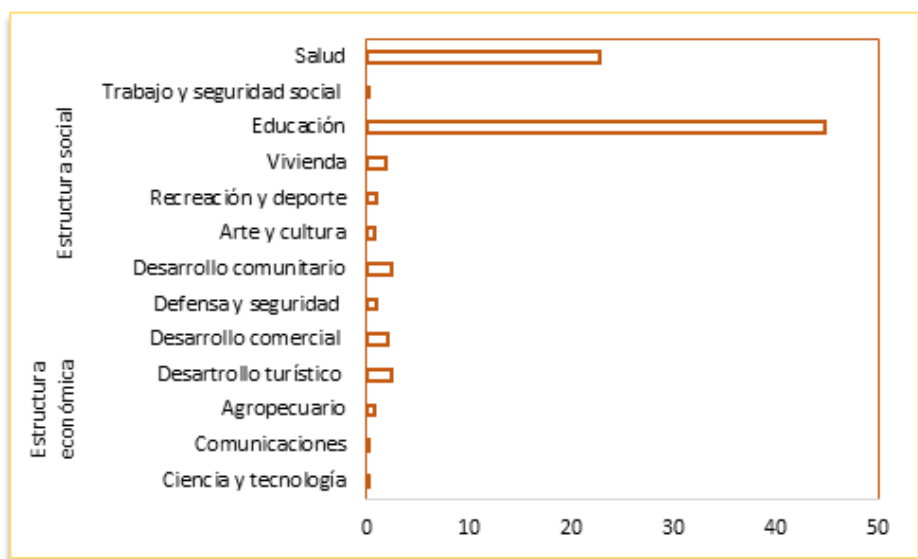


Figura 4. Participación por programas en la ejecución de la inversión 2001-2015 (Equipo de trabajo con datos de la Alcaldía de Pereira)

Del análisis general de los presupuestos de inversión aplicado a los programas de los planes de desarrollo (2001-2015), se puede concluir que los programas y proyectos que recibieron mayor atención y aplicación de recursos fueron los de educación, con el 44,76%, seguido por salud con el 22,82% del eje estratégico social; los proyectos del eje económico escasamente llegan al 2,5% de participación en el total de la inversión aplicada: \$3,4 billones en el periodo 2001-2015.

El tercer subsector que recibió mayor atención financiera dentro del periodo fue el de infraestructura vial, con un 6,77%; en cuarto lugar se encuentra el de gobierno, planeación y desarrollo institucional, con un 4,39%; el 45% de los programas y proyectos en los planes de desarrollo recibieron menos del 1% de recursos en el plan de inversiones de los diferentes planes de desarrollo.

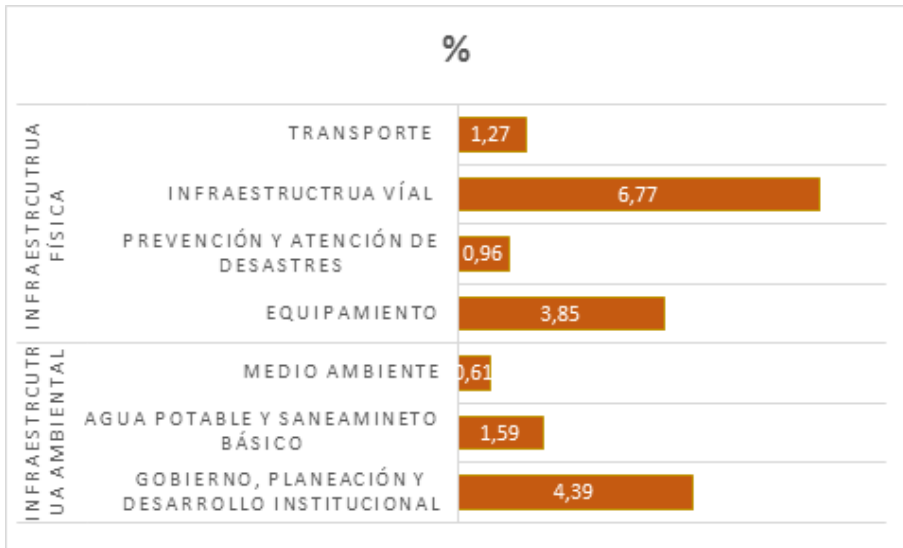


Figura 5. Participación de los programas en la ejecución de la inversión 2001-2015 (Equipo de trabajo con datos de la Alcaldía de Pereira)

Es importante recordar la importancia que tiene el medio ambiente en el presente siglo. El hecho de que los planes hayan dedicado menos del 1% a este fin indica la poca prevalencia que tiene el medio ambiente en el municipio de Pereira.

La planificación y los planes de desarrollo 2001-2015

El ejercicio de la planificación ha sido exitoso, bien ejecutado, con un análisis claro de los antecedentes para realizar el diagnóstico sobre el estado de la ciudad entre los distintos períodos y a partir de ellos elaborar las estrategias, buscando aprovechar las oportunidades y corregir las falencias detectadas.

La alcaldía de Pereira fue reconocida durante el 2011, por el Banco Interamericano de Desarrollo, como experiencia exitosa en planificación, por el adecuado uso de metodologías de avanzada, en la formulación y gestión de su plan de Desarrollo, desde hace cuatro años se ha querido avanzar en el diseño del Plan para colocar como responsabilidad del plan el logro de efectos y la contribución a impactos sobre los problemas del desarrollo (PMD, 2011, p. 56).

El sistema de planeación del desarrollo, tal y como se plasmó en el marco teórico, es diferente de acuerdo con la perspectiva que se adopte. Los gobernantes del municipio de Pereira tienen, en general, un enfoque social, lo que los convierte en paternalistas, muchos de los proyectos se han orientado a la solución de problemas en vivienda, educación, salud y subsidios. También se encontró que

todos los planes tienen un componente económico que busca aportar a sectores estratégicos claves que promueven el crecimiento del PIB.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los planes de desarrollo aplicados en la ciudad de Pereira, durante el período 2001-2015, fueron cuatro: uno de un período de tres años y el resto de cuatro, el análisis se proyectó hasta esta fecha, para establecer la ejecución presupuestal.

El Plan “Misión para todos”, de la Dra. Martha Elena Bedoya, tuvo un nivel de ejecución en su estrategia económica del 76,43%, con una menor participación del subsector de desarrollo turístico, con el 48,62% y la mejor participación del agropecuario, con el 99,93%, con lo cual es el de mayor impacto en los cinco ejes estratégicos. Esta estrategia económica incluye planes específicos en áreas detectadas como polos de desarrollo de la ciudad; le sigue el sector de comunicaciones, donde hay un importante 73,78% de cumplimiento en el área de ciencia y tecnología, que busca que la ciudad se inserte en el siglo XXI. El desarrollo comercial se cumplió en un 68,87%, valor que indica la importancia que tiene el sector comercial en la propuesta de desarrollo municipal.

La ciudad se ha venido consolidando como capital comercial del Eje cafetero; la presencia de grandes centros comerciales, como “Ciudad Victoria”, “Parque Arboleda”, *Home Center*, entre otros, demuestra una tendencia a desarrollar el potencial comercial de la ciudad, que nació de la costumbre de clientes tanto nacionales como extranjeros en busca de prendas de vestir, sobre todo camisas de *Kosta Azul* y *Gino Pascally*, que tienen una alta aceptación por parte de propios y extraños.

Los ejes físico, ambiental y administrativo tuvieron una ejecución promedio del 75,95%. Gobierno, Planeación y desarrollo institucional fueron los de mayor aplicación de recursos con respecto a lo presupuestado: 85,55%. En el eje social, el presupuesto de educación se ejecutó en un 97,89%; arte y cultura en el 96,20%, con la mayor aplicación de inversión; recreación y deporte se ejecutó en 90,04%; vivienda con el 86,71%; y defensa y seguridad se ejecutó en 68,98%, el de menor ejecución.

El Plan de desarrollo “Trabajando unidos con la gente y para la gente” para el periodo 2004-2007, del Dr. Juan Manuel Arango, ejecutó un total de \$665 330 984 310, que equivalen al 81,05% de lo presupuestado para el Plan. Si bien su ejecución en términos porcentuales fue menor que el Plan “Pereira, Misión de todos”, en términos nominales fue mucho mayor, teniendo en cuenta que este plan tenía un incremento del 145,88% con respecto al anterior. Hay dos factores que afectan este valor: el primero es que fue el primer gobierno que pasó de tres a cuatro años; segundo, que buscó aplicar una alta inversión en materia social.

En el eje social, los subsectores arte y cultura y educación fueron los de mayor aplicación de inversión, con un 95,71% y 92,08% respectivamente frente a lo presupuestado. Le siguen vivienda, recreación y deporte, con 80,91% y 84,24%, respectivamente. Defensa y seguridad fue de menor inversión con respecto a lo presupuestado: 62,98%.

El eje económico se ejecutó en un 70,63% de lo presupuestado; el subsector Agropecuario y el de comunicaciones fueron los de mayor aplicación de inversión con respecto a lo presupuestado: 94,13% y 85,14%, respectivamente. El de menor aplicación de inversión ejecutada fue el subsector desarrollo turístico, con el 42,82%.

Gobierno, planeación y desarrollo institucional fueron los sectores de mayor alcance entre los ejes físico, ambiental y administrativo, con el 79,75%, seguido por agua potable y saneamiento básico del eje ambiental. El subsector de mayor alcance en el eje físico fue el de infraestructura vial, con el 73,50%.

“Pereira convive” quedó inscrito en el eje físico, ambiental y administrativo del PMD 2004-2007, que buscó promover, además del rescate de los valores ciudadanos, la gobernabilidad y la administración, para rescatar valores propios de los funcionarios públicos.

El plan de desarrollo del Dr. Israel Alberto Londoño se dividió en cuatro líneas estratégicas: “Pereira humana”, “Pereira emprendedora”, “Pereira segura” y “Pereira Amable”. El eje social tuvo la mayor partida de todo el presupuesto, con un total de \$913 139 445, que corresponde al 51,41% del total del plan.

Los proyectos orientados a los subsectores del eje social tuvieron una ejecución promedio del 80,49%. El subsector educación fue de mayor alcance, con el 94,33%, seguido por arte y cultura, con el 91,66%. Los de menor alcance o ejecución fueron los proyectos del subsector salud, con un 69,02%.

El eje económico está en la línea “Pereira emprendedora” que, según el PMD, buscó promover el desarrollo de la ciudad, con una partida muy pequeña de menos del 10%, pues tuvo un total asignado de \$149 634 980, que corresponde a un 8,42%. El eje económico tuvo un alcance del 76,06%; el subsector agropecuario fue de mayor alcance en los objetivos de esta estrategia, con el 95,49%, seguido por los proyectos de desarrollo comercial y comunicaciones, con el 82,80% y 82,45%, respectivamente. Los de menor alcance dentro de esta estrategia fueron los programas de desarrollo turístico, con solo el 39,54%. Para la estrategia “Pereira segura”, la partida fue aún más pequeña, pues no alcanzó sino al 3,86% del total, que equivale a \$68 557 887. Este valor se explica porque en general la seguridad está en manos de la policía y el ejército, que tienen el presupuesto de la nación para operar.

Del análisis de los ejes físico, ambiental y administrativo se concluye que el nivel de alcance total promedio por eje fue 71,19%, 80,16% y 79,66%, respectivamente. Los programas de medio ambiente fueron los de mayor alcance, con 81,44%, seguidos por gobierno, planeación y desarrollo institucional, con el 79,66%. Los programas de menor ejecución fueron los definidos en el Plan para prevención y atención de desastres, con un 67,07%

Para esta estrategia la partida es de un total de 644.891.593 que equivale al 36,31%, se requieren ingentes esfuerzos para hacer de la ciudad un espacio agradable con parques y zonas peatonales limpias, con amoblamiento urbano adecuado, que genere armonía con el entorno, de forma tal que la ciudad se convierta en un sitio amable.

- El Plan de gobierno se dividió en las líneas estratégicas: “Pereira para vivir mejor”, “Pereira, Territorio Inteligente”, “Pereira ambiente Sustentable”, “Pereira Competitiva” y “Buen gobierno con valores”. En el gobierno de Vásquez se utilizó la proyección para obtener el cumplimiento a futuro del plan.

La ejecución o alcance de los programas del eje social tendrá una ejecución del 80,84%, destacándose arte y cultura con un 99,75%, seguido por salud y educación con un 90,50% y 89,84%, respectivamente. El programa de menor alcance o ejecución es el de defensa y seguridad, con el 55,09%. Estas cifras parecen reflejar la situación real de la ciudad a esta altura del estudio en materia de seguridad y desempleo, debido en gran parte a la baja participación del gobierno en aportar a la mejoría de estos indicadores sociales.

Para el eje económico, “Por una Pereira mejor”, se estima una ejecución del 65,19%; una de las más bajas del periodo 2001-2015. Los programas y proyectos del subsector agropecuario son los de mayor ejecución y alcance (92,77%), seguido por los programas de comunicaciones, con un 87,83%.

Los proyectos de más bajo alcance son los de desarrollo turístico y desarrollo comercial, con un 46,09% y 43,34%, respectivamente. Es preocupante la caída en dos sectores que han venido jalonando el crecimiento económico del municipio y en el cual se ha ido posicionando tanto nacional como internacionalmente, pues los inversionistas que hay en Pereira provienen de todos los lugares. Es necesario que se le dé continuidad a los planes de desarrollo turístico y comercial porque son las dos líneas que están posicionando la ciudad en el contexto internacional.

Los ejes estratégicos físico, ambiental y administrativo, presentan una muy baja ejecución, considerándose la más baja del periodo 2001-2015. Entiéndase que el ejecutado para el 2015 es estimado; sin embargo, refleja el comportamiento de lo que ha sido el periodo 2012-2014.

Del análisis de los diferentes planes de Desarrollo, del periodo 2001 a 2015, se encontró que en general los planes se establecen sobre las bases estratégicas establecidas por la Ley 152 de 1994. Se da mayor prioridad a la estrategia social, que es la que involucra dos grandes líneas que tienen mucha importancia en los planes nacionales: educación y vivienda, y que son de obligatoria inclusión en los planes y además se deben inscribir dentro de los planes nacionales para poder acceder a los recursos de la nación. De igual manera, incluyen un componente ambiental que no ha tenido mucha importancia para los alcaldes del presente siglo, a pesar del llamado tanto nacional como internacional para que se desarrollen estrategias que promuevan la protección del medio ambiente.

Entre los diferentes planes de desarrollo, del periodo 2001 a 2015, no se observa mucha coherencia. A pesar de que cada uno establece los planes estratégicos conforme a la ley, no se define una continuidad entre los planes, para que se generen tendencias de crecimiento y desarrollo de largo plazo. Más bien se nota que los gobiernos no aprueban lo realizado por gobiernos anteriores y por ello buscan mejorar la propuesta dándole su propia impronta, para dejar con ello una huella imborrable. El único eje que ha tenido continuidad entre los gobiernos es el de Megabús, por ser esta una obra de gran magnitud que trascendió los gobiernos y se volvió un eje estructurante para todos los gobiernos. En otros aspectos, solo los planes “Pereira Región de oportunidades” (2008-2011) y “Por una Pereira Mejor” (2012-2015), basan sus planes en estrategias que van acorde en muchos temas con el Proyecto Pereira 2032, pero en el último gobierno se encontró una ejecución muy floja de las propuestas y ello retrasa la apuesta del plan de la academia y las fuerzas vivas.

RECOMENDACIONES

A los próximos alcaldes, se les recomienda que al elaborar el plan de desarrollo apliquen el plan “Pereira 2032”, que es una propuesta prospectiva de la academia y las fuerzas vivas de la ciudad, que busca una

La gobernanza, como propuesta para asegurar una gestión participativa, es una oportunidad para que además del cumplimiento de la norma legal se generen verdaderos compromisos de gobierno transparente, honorable, responsable y democrático. Esto debe ser un complemento de la Ley 152 de 1994, para que el municipio de Pereira logre avanzar en su crecimiento económico y su desarrollo social.

Las buenas prácticas de gestión, impulsadas por el BID, a pesar de que no están consideradas como tal en la Ley 152 de 1994, en su mayoría si están listas para ser puestas en práctica dentro del municipio de Pereira. Por cuanto existe una visión de largo plazo Pereira 2032, se ha hecho la identificación de objetivos

prioritarios, se han establecido indicadores y se socializan tanto los inicios como los resultados; pero estos no tienen una coherencia en los aspectos financieros.

Se recomienda a los ciudadanos, a las juntas de acción comunal y a las demás fuerzas vivas de la ciudad, que conozcan las buenas prácticas de gestión para que exijan a los gobernantes actuar de acuerdo con ellas y tomar entre todos las riendas del desarrollo futuro del municipio.

REFERENCIAS

Alcaldía de Pereira. (2012) Plan de Desarrollo. 2012 – 2015.

Borja, R. (2012). *Enciclopedia de la política*. Fondo de Cultura Económico México. Disponible en: http://www.fondodeculturaeconomica.com/subdirectorios_site/libros_electronicos/desde_la_imprensa/005376E/files/publication.pdf.

Colombia (1991). *Constitución Política*. Disponible en http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf

Departamento Nacional de planeación, DNP (2013). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICI%C3%93N%20LEGAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVOS%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>

Congreso de la República (1994). *Ley 152. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>

Congreso de la República (1997). *Ley 388. Plan de Ordenamiento Urbano*. Disponible en http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/ENERGIA/fondos%20especiales/FOES/Ley_388_de_1997.pdf

Cuervo, L. (2010). *El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto*. ILPES, CEPAL, Naciones Unidas. Santiago

Fals Borda, O. (1996). *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores

Montañez, G. y Delgado, O. (1998). Espacio, Territorio y Región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, 1 y 2, 121-134.

Llanos, L. (2010). *El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales*. Disponible en <http://ceppia.com.co/Documentos-tematicos/TERRITORIAL/CONCEPTO-TERRITORIO.pdf>

Ornelas, J. (2010). Hacia una teoría Latinoamericana del desarrollo. En: *Realidades y debates sobre el desarrollo* (pp.23-41). Murcia: Universidad de Murcia.

Rodríguez, D. (2010). Territorio y territorialidad: nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la geografía. *Uni-pluri/versidad*, 10(3). Disponible en aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/.../8822

Reyes, D. y Córdoba, G. (2011). Los conceptos región y territorio como aporte a los estudios de la lengua. *Lenguas en contacto y bilingüismo: revista digital* (2), 131-158.

Sen, A. (2001). *La desigualdad económica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pereira, planes de desarrollo.

Alcaldía de Pereira (2001) Plan de desarrollo. Pereira misión de todos 2001-2003. Pereira.

---- (2004). Trabajando Unidos Pereira 2004 -2007. Desarrollo de la gente, con la gente y para la gente. Pereira

--- (2008). Plan de desarrollo. Pereira región de oportunidades 2008-2011. Pereira

--- (2012). Plan de desarrollo 2012-2015. Por una Pereira mejor. Pereira

Disponible en: **Pereira. Información general del municipio. Recopilado de: <http://www.pereiravirtual>**

<http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20plan%20de%20desarrollo%20-%20pereira%20-%20risaralda%20>.