

Planeando el desarrollo regional

Planear el desarrollo regional. Escribirlo parece simple, pero en cada palabra hay cierta dosis de filosofía; cada palabra es, si se quiere, un universo complejo: *planear, desarrollo y regional*.

Quizá en Cornare las pensaron copiosamente. La planeación se ha entendido allí, no como un comité de sabios, tecnócratas con ciertos diplomas y un conocimiento de la zona, decidiendo y pensando, pensando y decidiendo por todos, sino como un proceso en el que la comunidad tiene que ser partícipe del uso y la planificación de los recursos naturales, algo que les mandan por Ley, pero allí se ha tratado de trascenderlo.

Ahora, para esos años 80 el desarrollo aún era pensado como la construcción de algunas vías, acueductos, alcantarillado, quizá lo mínimo que podría mirarse en términos de bienestar para una comunidad, en este caso de veredas, centros poblados o barrios de las localidades de la jurisdicción.

Y entonces, claro, si se iba a planificar y aportar al desarrollo de una región, antes había que pensar en conocer cuál era esa región sobre la cual se iba a trabajar. A Cornare se le habían dado unas responsabilidades y se le había asignado una jurisdicción, está claro. Una de las primeras tareas que acometió, entonces, fue comenzar a reconocer el territorio donde convivían dinámicas sociales, culturales y políticas tan distintas como distantes.

La corporación tenía que organizar a futuro un espacio —geográfico o imaginario— donde el horizonte, para muchos, se iba detrás de las aguas cafeoscuras del Magdalena, como otro donde el páramo y sus frailejones se fundían con un cielo de cobalto. Cornare tendría que pensarse para el campesino de sombrero aguadeño y el industrial que veía en el Oriente la posibilidad de irse por el mundo con sus productos y sus negocios en un vuelo desde el José María.

En el momento en que nos crean, no sabemos cómo hacerlo, porque nos dan un territorio, unas funciones y recursos de la venta de energía —explica Consuelo Parra—, pero ¿cómo abordamos la planificación del desarrollo, la electrificación rural y el manejo de los recursos naturales, que son las tres funciones que se nos asignaron?

Esa pregunta llevó a la corporación a contratar unos estudios con la Universidad de Antioquia. El primero es el *Enfoque para el Desarrollo Regional*, luego *Síntesis de la problemática regional y estrategias del desarrollo* y, por último, *Determinantes sociales y culturales de la Planificación*.



Estas tres miradas a la región desde la academia brindaron una metodología y también un abordaje, un diagnóstico de los municipios, y entonces se acometió la tarea de un primer ejercicio de planificación del desarrollo, que es el *Protocolo para el desarrollo regional*, con base, además, en el Encuentro de Dirigentes del Oriente realizado en 1986, que había sembrado unas inquietudes sobre la región.

Además, hay que tener en cuenta que, mediante el Decreto 77 de 1987, las corporaciones tuvieron que asumir el reto de promover el desarrollo regional mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Al tiempo que se daban estos encuentros, se le encomendó al Instituto de Estudios de las Ciencias Sociales (actual INER) de la Universidad de Antioquia la realización de un estudio histórico, social, cultural y político de las 25 localidades que conformaban la corporación –valga aclarar que San Francisco aún no era municipio–. Producto de esa investigación, se publicaron unas monografías de las localidades, que no solo fueron insumo para trabajar en Cornare, sino que muchos estudiantes de finales de los años 80 y principios de los 90 recurrían a ellos como documento de investigación, a falta de otros en los municipios y en un momento en que empezaba a perderse la identidad local de varios de ellos ante el proceso de urbanización y de industrialización. El estudio *Síntesis de la problemática regional y estrategias de desarrollo* profundizó en su demografía, el estado de los recursos naturales, sus potencialidades y sus problemáticas, y eso permitió una subregionalización, que aún es guía de trabajo y de decisiones en el Oriente del departamento.

Para Cornare era importante que el estudio contuviera esos datos y, en especial, saber sobre tres actores principales: administraciones municipales, sector productivo y comunidad organizada (JAC, Juntas de Acueductos, entre otras). Esto era clave en el ítem de la participación social, en cuanto a que el Oriente antioqueño tiene una historia bastante significativa, como se vio previamente. Cornare mismo era el resultado de ello.

Protocolo para el desarrollo

Este ejercicio de construcción participativa habría de convertirse luego en un ejemplo para el país, porque no había antecedentes; además, tenía elementos del *Enfoque para el Desarrollo Regional* en cuanto a que recomendó hablar de participación, prospectiva y concertación. Y estos tres elementos fueron la base de la metodología.

La participación jugó un papel importante: hubo aportes de todos los sectores y se hablaba de desarrollo en general: Juntas de Acción Comunal,

de Acueducto, cooperativas, Iglesia, administraciones municipales, Gobernación... todos los que tenían asiento en la región y les interesaba.

Había propuestas hasta para un plan vial y uno de saneamiento, todos grandes proyectos que serían el deber ser de la región (es un diagnóstico y una utopía)... Utopía en ese momento: hoy se ha venido haciendo.

Como parte del *Protocolo para el desarrollo regional*, en 1991, como materialización de esos estudios previos, se hicieron talleres veredales, municipales y regionales, pensados y pensando en las necesidades de la región hacia el siglo XXI. El *Protocolo* se autodefinía como

el resultado de la consulta y la discusión entre las fuerzas sociales de la región y las instituciones que en ella actúan y expresión concreta de las prioridades en materia de desarrollo económico y social así como de las limitaciones existentes para el accionar de las instituciones el presente Protocolo en cuya discusión participaron más de 1000 líderes de la región y cerca de 80 instituciones del estado legitima el presente acuerdo y constituye el punto de partida para la definición y formulación de un plan de acción estratégico, de carácter regional e interinstitucional que será la carta de navegación e instrumento de negociación para el desarrollo del Oriente antioqueño al siglo XXI.

Los antecedentes de la concertación

Declaramos que las acciones que emprenda la Corporación deberán tener en cuenta las comunidades tanto en la planificación como en la discusión sobre los proyectos de trabajo, la asignación de recursos y la evaluación permanente de los métodos y resultados.

Así quedó consignado en el Acta número 1 y el *Protocolo* lo tuvo en cuenta luego del Primer Encuentro Regional de Líderes Comunitarios del Oriente Antioqueño, liderado por Cornare en 1986.

El encuentro señalado estableció el límite entre las acciones preparatorias, los estudios de la entidad planificadora y la puesta en marcha de los mecanismos de participación comunitaria para impulsar el proceso de desarrollo regional en la perspectiva de generar una efectiva autonomía local y regional. Dos elementos son característicos de este aspecto esencial del proceso planificador: la realización concertada de proyectos y el impulso a la autogestión del desarrollo en un marco prospectivo y orientado a la reflexión y la acción simultáneas.

La estrategia institucional que se formuló en 1987 definió, como propósito de mediano plazo, la modernización y el fortalecimiento de la capacidad

planificadora y técnica de la corporación. En este sentido, se identificaron y realizaron posteriormente diversas investigaciones sobre algunos aspectos de la problemática regional, las cuales han servido de base para resolver problemas prácticos y han provisto criterios para orientar las acciones.

Una vez elaborada la matriz de proyectos y acciones estructurantes por subregiones en desarrollo del proyecto de formulación y gestión de proyectos estratégicos, Cornare organizó una concertación y búsqueda de acuerdos básicos, desatando procesos de consulta, evaluación, ajuste y articulación de los resultados de las investigaciones realizadas, la verificación del diagnóstico y la subregionalización.

Igualmente, se sometieron a consideración de los pobladores e instituciones participantes en los talleres de concertación los propósitos de desarrollo identificados en la fase previa a las acciones estratégicas e, inclusive, la pertinencia de algunos proyectos de corto y mediano plazo. En síntesis, en esta nueva fase se validaron socialmente los planteamientos surgidos de las investigaciones y de los procesos de discusión, consulta y negociación con la comunidad regional.

Para concluir la fase consistente en la realización del proceso de concertación que dio origen a este *Protocolo*, se convocaron las comisiones de trabajo surgidas de los talleres subregionales y las instituciones para analizar y evaluar las propuestas que, posteriormente, presentaron en el encuentro regional de líderes e instituciones que se realizó en el mes de julio de 1990, en el cual se lograron los acuerdos que fundamentan lo que ahora se presenta.

Paso a paso hacia el *Protocolo*

Hubo un primer taller de agrupación por subregiones, entre otras, la subregión de embalses. Un segundo taller correspondió a la subregión Sureste, donde estaban Sonsón, Abejorral, Argelia y Nariño.

Un tercero fue el correspondiente a las vertientes cálidas y planicies del Magdalena Medio antioqueño, con la participación de Puerto Triunfo, Cocorná, San Luis, San Francisco y los corregimientos La Danta y San Miguel de Sonsón.

Un cuarto taller correspondió a la subregión Altiplano de Rionegro, en el cual estaban, naturalmente, los del altiplano, pero llama la atención que también estaban Granada y Concepción.

Los compromisarios

Como compromisarios se entiende a los actores del proceso que son los responsables ante las fuerzas sociales que representan. Se destacan





organismos o actores institucionales, como los municipios, y también las Juntas de Acción Comunal, organizaciones no gubernamentales como cooperativas, entidades cívicas y culturales, sectores productivos, movimientos cívicos y comunitarios, organizaciones campesinas, partidos políticos, gremios e Iglesia.

Estos compromisarios definieron responsabilidades para tener en cuenta algunos propósitos, como la elección de dignatarios y la decisión en asuntos de interés municipal, la definición de proyectos de inversión y presupuesto municipal, la estructuración de las oficinas de planeación municipal, como las unidades básicas del Sistema Nacional de Planeación, y la participación en la planeación, fiscalización y ejecución de las obras.

Planteamientos y propuestas de la comunidad

En el proceso de concertación se refieren a tres aspectos fundamentales:

Primero la educación como base de la construcción concertada del futuro.

Un segundo programa relacionado con la ocupación y utilización del territorio regional, los cuales apuntan a la solución de problemas generados con la urbanización y la industrialización; la agricultura y el aprovechamiento de los recursos naturales y la infraestructura básica y de servicios.

Tercero, comprende los aspectos relacionados con la ampliación de la democracia y el proceso de descentralización política administrativo como respuesta a la crisis del estado.⁸

Estrategias y políticas

El *Protocolo para el desarrollo regional...* es una propuesta que permitirá mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región impulsando la articulación prioritaria de los sectores primario y secundario, fortaleciendo la producción agraria y su transformación industrial.

Como estrategias generales para el desarrollo regional, el documento plantea la construcción y consolidación de la democracia participativa como meta y condición para el desarrollo regional.

Fortalecimiento de la localidad y apoyo concertado para la modernización de los gobiernos municipales de la región.



⁸ CORNARE. Protocolo para el desarrollo regional. 1991.

Articulación e integración de la estructura espacial y promoción de la capacidad productiva y de servicios de los centros poblados de la región.

Vinculación, adecuación y complementación de las potencialidades e iniciativas que emergen del nivel municipal con los planes, políticas, programas y recursos de los niveles departamental y nacional.

Configuración de la identidad regional como garantía del éxito del proceso de desarrollo regional.

Estimular prioritariamente la articulación entre los sectores económicos primario y secundario evitando la descomposición de las formas de producción de los pequeños productores y garantizando una utilización sostenida de los recursos naturales de la región.

Promover y garantizar el aprovechamiento sostenido de los recursos naturales de la región en concordancia con las políticas de apoyo a la producción agraria.

Sobre el caso particular de Cornare, que al tiempo propiciaba y era actor de este ejercicio de planificación prospectiva, el *Protocolo* (los resultados de las discusiones y concertaciones) le plantea como reto o tarea “la promoción del desarrollo regional mediante la identificación, selección y ejecución prospectiva participativa y concertada de iniciativas y acciones dirigidas a grupos de población y territorios específicos”.

Finalmente, en el *Protocolo* se hace una evaluación de planes y proyectos que se están realizando en la región y se definen algunos proyectos a corto plazo (1991-1993), mediano plazo (1993-2000) y largo plazo (2001-2010).

Llama la atención cómo, desde ese 1991, a la hora de los participantes pensar en la “gestión ambiental”, recomendaban la “adopción de un marco conceptual y metodológico único para la administración y protección de los recursos naturales” y el “aumento de la conciencia ecológica en la población”. Valga decir si no ha sido un poco la labor que iniciaría Cornare dos años después y que, a la postre, ha generado ya resultados.

Gracias, pues, al trabajo realizado en la región con el *Protocolo*, términos como *trabajo comunitario*, *concertación* y *prospectiva* comenzaron a hacer parte del léxico en una región que se miraba a sí misma, y esto definiría su hoja de ruta.

Es un documento que se puede seguir consultando, porque fue muy bien hecho con la comunidad. Esos documentos y el *Protocolo* dieron líneas de acción tan serias que 30 años después aún tienen vigencia.



El *Protocolo* sería clave a la hora de comenzar a pensarse como una autoridad ambiental en el territorio de su jurisdicción.

Sobre esa real participación, exfuncionarios de aquella época recuerdan:

Empezamos por talleres veredales, desde la base, desde muy abajo; luego municipales, subregionales y, por último, a unos talleres regionales. Se iba seleccionando participantes de cada uno de los talleres para ir a lo regional. De los talleres quedó un diagnóstico nacido desde la gente y unas propuestas desde los profesionales; fue un estudio muy técnico. Entonces hay confrontación de saberes, diálogo entre los técnicos y la comunidad regional. A partir de ahí sale el Protocolo..., aprobado en el 92, que nos dio líneas estratégicas, programas, proyectos y unos responsables.

En el texto *El Ordenamiento Ambiental Territorial*, 10 años después se evalúan algunos logros de aquel interesante documento participativo:

Del *Protocolo...* se obtuvo además de la validación concertada de las investigaciones producto de los estudios realizados, la creación y apoyo a las asociaciones de municipios, la generación de espacios de participación y concertación permanente, la articulación institucional y la descentralización de funciones de Cornare a través de la creación de las hoy Direcciones Regionales, una subregionalización que delimita unidades para las que se definen objetivos particulares de desarrollo. *Protocolo* sentó las bases para un plan de desarrollo regional con instrumentos, estrategias, objetivos, políticas y proyectos por subregiones.⁹

Este estudio destaca así mismo que, en este ejercicio de participación, por vez primera el territorio de la jurisdicción de Cornare se desagregó por subregiones, con características demográficas y culturales, más allá de las líneas administrativas, así:

1. El altiplano en proceso de urbanización
2. El altiplano con sistemas de producción predominantemente campesino
3. Los embalses, subregión fuertemente impactada por los proyectos hidroeléctricos
4. La cuenca media del río Nus en proceso de deterioro económico político y social



⁹ CORNARE. *El Ordenamiento Ambiental Territorial: una experiencia continua para la gestión ambiental*. 2002.

5. La planicie del Magdalena medio antioqueño, poseedora de un alto potencial de desarrollo y bajos niveles de vida para sus habitantes

6. Vertientes cálidas con bosques naturales en proceso de intervención humana

7. Vertientes con sistemas de producción cañero y cafetero en proceso de declinación económica

8. Altiplano y vertientes frías y medias con agricultura campesina en proceso de recuperación.

Como destaca este estudio, “los principios y lineamientos del proceso subregional de *Protocolo* siguen vigentes y han sido punto de referencia necesario para abordar cada uno de los procesos de planificación y ordenamiento territorial posteriores”.

