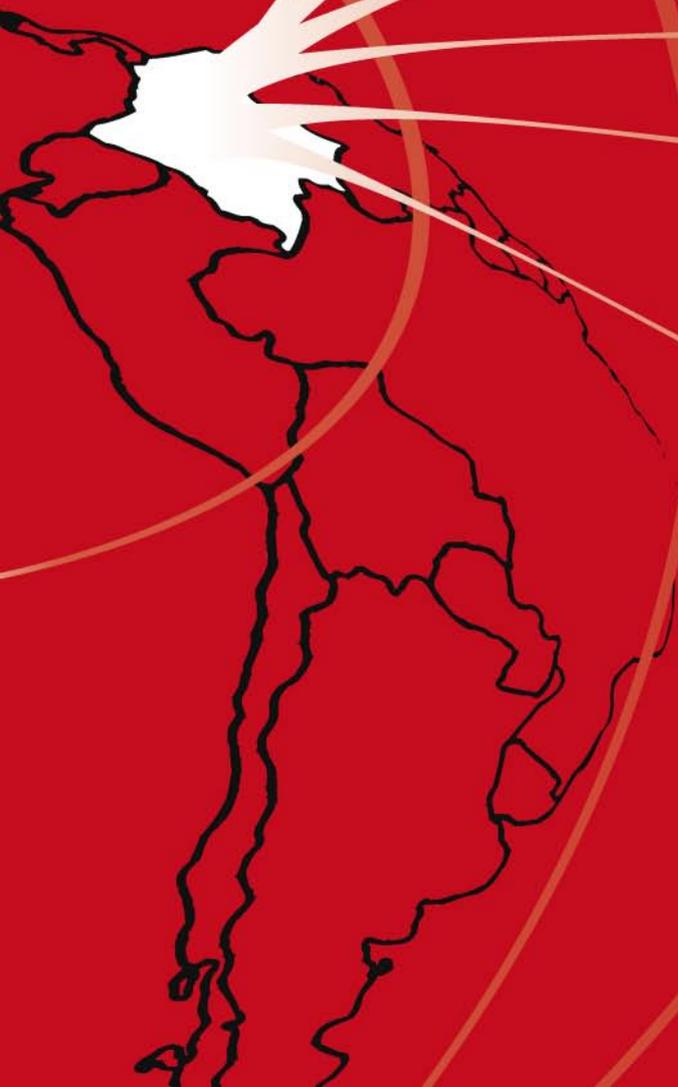


La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias

Fabio Velásquez C.



La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias

Fabio Velásquez C.

Con la colaboración de:
Esperanza González R. y Paulo Andrés Pérez A.

GRUPO Propuesta CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios
Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo
DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y
Promoción del
Campesinado - CIPCA

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de
Estudios Sociales
CEPES



cedep

Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
CEDEP



Asociación ARARIWA

dbc

Centro de Estudios
Regionales Andinos
"Bartolomé de las Casas"
CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional
CEDER



centro ecuménico de
promoción y acción social
norte

Centro Ecuménico de
Promoción y Acción
Social - CEDEPAS



Centro de Investigación Social y Educación Popular

Centro de Investigación
Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

IDS

Instituto de Diálogo y
Propuesta - IDS

Molvina Zeballos

Presidenta del Directorio

Javier Azpur

Coordinador Ejecutivo

CUADERNOS DESCENTRALISTAS N° 25

© Grupo Propuesta Ciudadana
León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono: 613 8313
Telefax: 613 8315
E-mail: propuest@desco.org.pe

Coordinación:

Cinthia Vidal

Elaboración de contenidos:

Fabio Velásquez C.

Colaboración:

Esperanza González R.

Paulo Andrés Pérez A.

Corrección de estilo:

Marusia Ruíz Caro R.

Diseño y Diagramación:

Renzo Espinel

Luis de la Lama

Impresión:

PUNTO & GRAFÍA S.A.C.

Tiraje: 1,000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú N° 2010-12877

Primera edición

Lima-Perú, septiembre 2010

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	5
Introducción	6
CAPÍTULO 1. CONTEXTO Y ENFOQUE	9
1. Contexto	9
2. Enfoque	11
CAPÍTULO 2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA	23
1. Sobre la planeación	23
2. La descentralización	38
3. La participación ciudadana	44
4. Las regalías por la explotación de hidrocarburos	48
CAPÍTULO 3. PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO	61
1. El Presupuesto General de la Nación	61
2. Las entidades territoriales	66
CAPÍTULO 4. LA PLANEACIÓN MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL: POLÍTICAS Y RESULTADOS	71
1. Las políticas	71
2. La articulación de los planes	78
3. La diferenciación urbano-rural en los planes	80
4. La participación ciudadana	81
5. La planeación y la ejecución de recursos	84
6. Planeación y calidad de vida	85
7. Consideraciones finales	86
CAPÍTULO 5. PLANEACIÓN EN EL MUNICIPIO DE ARAUCA	89
1. Elementos de contexto	89
2. Antecedentes de la planeación en Arauca	94
3. Los planes de desarrollo entre 2004 y 2011	96
4. El plan básico de ordenamiento territorial: formulación, contenidos y reformas ...	110
5. Impactos de la planeación en la calidad de vida	117
6. Balance final: el alcance de la planeación, logros y límites	122

CAPÍTULO 6. LA PLANEACIÓN EN BOGOTÁ	125
1. Antecedentes y marco normativo	125
2. Los planes de desarrollo de Bogotá entre 2001 y 2011	134
3. El plan de ordenamiento territorial	152
4. El monitoreo a los planes de desarrollo	160
5. Planeación y presupuesto	164
6. Planeación y calidad de vida en Bogotá	167
7. Anotaciones finales	170
Conclusiones	175
Bibliografía	187
Abreviaturas empleadas	191

PRESENTACIÓN

El presente estudio «La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias» es parte de un proceso más amplio que lleva a cabo el Grupo Propuesta Ciudadana y que incluye estudios similares en Bolivia, Ecuador y Perú, en el marco del proyecto «Estudio comparativo sobre procesos y mecanismos de planeamiento regional en la región andina». Nuestro objetivo es contar con información y análisis sobre el planeamiento en los países andinos, de tal manera de establecer comparaciones y generar propuestas que permitan avanzar en esta política clave para el desarrollo nacional.

En estos trabajos se abordan algunos temas fundamentales para una agenda sobre planificación nacional, regional y local. Entre ellos podemos resaltar: el ordenamiento territorial, la participación ciudadana, el planeamiento estratégico, la articulación entre planeamiento y presupuesto, así como la transparencia y la vigilancia. Las dimensiones mencionadas se analizan en los tres niveles de gobierno, lo cual es particularmente importante en el marco del proceso de descentralización en curso en nuestro país.

Las experiencias y procesos de planeamiento en los países andinos son especialmente significativos para nosotros. Por sus similitudes en términos sociales, culturales y políticos podemos identificar problemas comparables a los nuestros y obtener lecciones que pueden traducirse en políticas que permitan avanzar en la reconstrucción del sistema de planificación como eje central de la gestión pública. Este es un proceso que está dando sus primeros pasos y enfrenta la abierta resistencia de sectores que siguen considerando que el Estado debe tener un rol marginal en lo económico, lo social y lo cultural.

Los estudios han sido posibles por el apoyo de Revenue Watch Institute (RWI), Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) y Evangelischer Entwicklungsdienst (EED). Asimismo ha sido un trabajo coordinado con la Red de Municipalidades (REMURPE).

El estudio sobre el planeamiento en Colombia ha sido realizado por Fabio Velásquez, sociólogo por la Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia), especialista en Ordenación del Territorio por la Universidad Politécnica (Madrid, España) y doctorando en Ciencias Políticas por la Universidad de Lausanne (Suiza). Es docente de la Universidad Nacional de Colombia y director de la Unidad Ejecutora de Programas de la Fundación Foro Nacional por Colombia, en Bogotá.

Su amplio conocimiento y experiencia sobre los asuntos abordados en el presente trabajo se reflejan en las numerosas publicaciones que ha efectuado a la fecha, tanto a través de libros como de artículos en revistas especializadas. Asimismo, la vinculación de Fabio Velásquez con diversos espacios de investigación y debate latinoamericanos sobre planeamiento, participación y descentralización le han permitido estar en permanente contacto con el proceso peruano. Esta situación ha contribuido a que en la presentación de la experiencia colombiana se pongan de relieve los temas que pueden ser más relevantes para nuestra realidad.

En la elaboración del estudio, el autor contó con la importante colaboración de dos profesionales colombianos: Esperanza González, socióloga y magíster en Sociología, especialista en Política Social y en Teorías y Métodos de Investigación Social, y Paulo Andrés Pérez, economista y magíster en Desarrollo. A todos ellos les expresamos nuestro reconocimiento por el trabajo realizado.

Lima, octubre de 2010

Grupo Propuesta Ciudadana

INTRODUCCIÓN

Colombia tiene una importante tradición de planeación económica y urbano-regional, que se remonta a la segunda mitad de los años cuarenta del siglo pasado. La década del cincuenta fue rica en desarrollos normativos e institucionales, así como en ejercicios de planeación urbana, estos últimos conducidos por representantes de las escuelas urbanísticas ubicadas en la frontera del conocimiento en ese campo.

Esa tradición, desarrollada normativa y prácticamente en los tres decenios siguientes, fue recogida por la Constitución de 1991 y proyectada como uno de los pilares del Estado social de derecho. Los constituyentes ampliaron el concepto en un doble sentido: de un lado, ratificaron el carácter participativo de la planeación, ya instaurado a comienzos de los años ochenta, a través del sistema nacional de planeación; de otro, definieron la planeación como un componente central de la gestión pública, tanto en el ámbito nacional, como en el territorial: municipal y departamental.

Este último énfasis estuvo estrechamente relacionado con la descentralización del Estado colombiano, proceso iniciado a mediados de la década del ochenta y profundizado por la Asamblea Constituyente en 1991. La descentralización devolvió a los municipios y departamentos funciones y competencias que el gobierno nacional les había arrebatado en el siglo XX, y les entregó importantes recursos para atender las demandas de la población, especialmente en el campo social y de infraestructura local.¹ Las autoridades territoriales ganaron desde ese momento un lugar importante en el mapa de decisiones públicas y la Constitución las dotó de una serie de instrumentos para el ejercicio de sus funciones, uno de los cuales fue la planeación del desarrollo socioeconómico y territorial.

1 Sobre los antecedentes y el desarrollo de la descentralización en Colombia, puede consultarse Velásquez (1998). Un balance de los veinte años de la descentralización puede leerse en Rinde (2007).

¿Cuál es el tono que ha adquirido la planeación municipal y departamental en las últimas décadas, como instrumento de la gestión pública municipal y departamental en Colombia? ¿Cuál ha sido el efecto real de la participación ciudadana en la planeación? ¿Cómo se ligan la planeación, la asignación de recursos y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo para satisfacer las demandas ciudadanas? ¿Puede decirse que la planeación ha contribuido de manera importante al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en los municipios y departamentos del país?

Estas y otras preguntas han orientado la elaboración de este documento que forma parte de la consultoría sobre Colombia en el marco del proyecto «estudio comparativo sobre procesos y mecanismos de planeamiento regional en América Latina». Su objetivo es analizar los procesos de planeación territorial como política pública en Colombia, e ilustrarlos a través del examen detallado de dos casos: las ciudades de Bogotá y Arauca.² Para tal efecto, se adoptó una metodología que combinó el acopio y análisis de información secundaria, tanto estadística como documental, y la realización de varias entrevistas a funcionarios, actores de la planeación y expertos en cada una de las dos ciudades, así como a algunos funcionarios del gobierno nacional, concretamente del Departamento Nacional de Planeación.³

2 Bogotá es la capital del país y el centro urbano de mayor tamaño y jerarquía. Tiene una población proyectada a 2010 de 7.919.120 habitantes, según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Concentra una cuarta parte de la actividad económica del país y es sede de las entidades estatales de cobertura nacional. Está dividida en 20 localidades. Tiene régimen jurídico propio (Decreto Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá), diferente al de los demás municipios del país. La autoridad máxima es el alcalde mayor, elegido cada cuatro años por votación popular. Cada localidad tiene una Junta Administradora Local (JAL), elegida por voto popular, y un alcalde local, designado por el alcalde mayor de una terna presentada por la respectiva JAL. Al comienzo de su mandato, el alcalde mayor y los alcaldes locales deben formular y poner a consideración del Concejo Distrital y de las JAL los planes de desarrollo distrital y locales.

Arauca es la capital del departamento de Arauca, ubicado al oriente del país, en la frontera con Venezuela. Tiene una población proyectada a 2010 de 82.129 habitantes, según datos del DANE. La ciudad está asentada en una zona rica en recursos naturales (gas y petróleo), lo que le reporta un monto importante de regalías por su explotación. La administración local se rige por el Código de Régimen Municipal (Ley 136 de 1994) y los procesos de planeación por la Ley Orgánica de Planeación y por el acuerdo municipal que define las autoridades, instancias, procedimientos y plazos para la formulación del plan de desarrollo municipal que cada alcalde debe proponer al inicio de su mandato, acorde con su programa de gobierno.

3 En total, se realizaron doce entrevistas: cuatro en Bogotá sobre la planeación en la ciudad (dos a funcionarios de la actual administración distrital, una a una ex funcionaria de alto rango de la Alcaldía Mayor y miembro del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, una a un miembro del Consejo Territorial de Planeación), siete en Arauca (tres a funcionarios públicos de la administración municipal, dos a concejales en ejercicio, una a la ex contralora regional, una a un representante de la Cámara de Comerciantes) y una entrevista a un funcionario del Departamento Nacional de Planeación. Asimismo se organizó un grupo de opinión en Arauca, en el que participaron cinco líderes sociales.

Los estudios de caso se concentraron en dos instrumentos de planeación: los planes de desarrollo municipal y los planes de ordenamiento territorial. En el primer caso, fueron examinados los tres últimos planes, correspondientes a los períodos de gobierno 2001-2003, 2004-2007 y 2008-2011. Los principales aspectos estudiados fueron: el proceso de formulación, discusión y aprobación de los planes; la participación ciudadana; la estructura de contenidos (estrategias, programas y proyectos); los presupuestos (planificados y ejecutados) y, cuando la información estuvo disponible, los principales impactos en las condiciones de vida de la población (si los hubo). En el caso de Arauca se hizo una visita de cuatro días, en los cuales se acopió información primaria y secundaria. Para el caso de Bogotá, se tomó como base el trabajo de Velásquez y González (2006) sobre la planeación en la capital en 2004, y se actualizó mediante el examen de lo sucedido en 2008, año en que se presentó un nuevo plan. La actualización se realizó mediante la lectura de nuevos documentos de carácter oficial, correspondientes al proceso distrital y local.

El documento tiene cinco partes: en la primera, se muestran algunos antecedentes de la planeación en Colombia, tanto en el ámbito nacional como territorial, y se presentan los principales elementos del enfoque con el que se va a analizar el tema. En la segunda parte se describe de manera panorámica el marco normativo e institucional de la planeación en Colombia. Esa parte incluye una referencia a la base constitucional y legal de la descentralización, la participación ciudadana y el funcionamiento del sistema de regalías por la explotación de hidrocarburos, clave para comprender el caso de Arauca. La tercera parte se refiere a las normas nacionales y territoriales que regulan la formulación y el manejo de los presupuestos en Colombia. En la cuarta parte se examina el funcionamiento real del sistema, en términos del papel que cumple cada nivel de gobierno y de las relaciones que se tejen entre ellos, indicando las políticas que el gobierno nacional ha diseñado y aplicado para fomentar y fortalecer el ejercicio de la planeación en los municipios y departamentos. Por último, la quinta parte contiene dos capítulos sobre los dos estudios de caso que ilustran la experiencia de planeación territorial. Al final, se plantean algunas consideraciones de conjunto sobre el funcionamiento de la planeación territorial, sus fortalezas y debilidades. En ese apartado se incluyen algunas recomendaciones que pueden ser útiles para el Perú, sustentadas en las presentaciones del documento que realizó su autor en Lima, Arequipa y Piura en junio de 2010.

CAPÍTULO 1

CONTEXTO Y ENFOQUE

1. CONTEXTO

1.1 Algunos antecedentes

Colombia introdujo prácticas institucionales de planeación económica y de planeación urbana y municipal desde fines de la década del cuarenta y comienzos de los años cincuenta del siglo pasado, respectivamente. El surgimiento de la planeación estuvo ligado al proyecto modernizador de las élites políticas del país en el período de entreguerras del siglo XX, proyecto enmarcado en lo que Sunkel (1993) denominó el *Estado desarrollista*, responsable de promover el desarrollo económico y la acumulación de capital, proveer bienes y servicios sociales a la población y asegurar los consensos políticos requeridos para su éxito (Velásquez, 1996).

El antecedente más importante de la planeación en el país fue el documento «Bases de un programa de fomento para Colombia», entregado a fines de la década del cuarenta al gobierno del presidente Mariano Ospina Pérez por una misión del Banco Mundial encabezada por el economista Lauchlin Currie. La misión elaboró un diagnóstico sobre el desarrollo del país y propuso recomendaciones encaminadas a elevar el nivel de vida de la población, especialmente a través del incremento de la productividad en el campo y el estímulo a la urbanización.

En 1951 se creó la Oficina de Planeación mediante el Decreto 1928, la que dos años más tarde fue convertida en órgano especial de la Presidencia de la República (Decreto 999 de 1953). En 1952, el gobierno creó el Consejo Nacional de Planificación Económica (Decreto Legislativo 389), encargado de apoyar al gobierno nacional en las tareas de la planificación. Un año después, el consejo fue sustituido por la Dirección Nacional de Planificación Económica y Fiscal. En 1954, los decretos 3080 y 3103 dispusieron la reestructuración de estos órganos, los cuales se convirtieron en el Consejo Nacional de Economía y en la Dirección Nacional de Planificación Económica y Social, como organismos de carácter consultivo (Restrepo, 1988, citado por Betancourt, 2001). Al finalizar la década, la Ley 19 de 1958 creó el Consejo de Política Económica y Planificación y el Servicio Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (hoy Departamento Nacional de Planeación), instituciones que fueron claves para la formulación del Plan Decenal de Desarrollo 1961-1970.

En 1965 se creó una comisión para evaluar el estado de la planeación en el país, la cual presentó un documento que sirvió de base para incorporar algunos conceptos sobre la materia en la reforma constitucional de 1968. Esta última introdujo con fuerza la planeación como una herramienta de racionalización de

la acción gubernamental. La reforma confirmó la responsabilidad del Estado en la conducción de la economía y entregó al Congreso de la República la atribución de fijar los planes y programas de desarrollo económico y social. Para tal efecto creó la Comisión del Plan del Congreso, encargada de dar el primer debate sobre los planes de desarrollo y vigilar su ejecución y la del gasto público.

Desde entonces, todos los gobiernos formularon su plan de desarrollo, aunque hasta mediados de la década del noventa ninguno tuvo fuerza de ley de la república. El Congreso nunca los discutió, pues la Comisión del Plan no operó. Los planes se convirtieron en enunciados de propósitos y estrategias gubernamentales para el manejo de la economía, que no tenían carácter vinculante. Suscitaron algunos debates, principalmente entre técnicos y economistas, que poco trascendieron a la opinión pública. No obstante, la formulación de estas propuestas gubernamentales fue consolidando una *cultura* de la planeación en el seno de la Administración Pública que tuvo sin duda influencia posterior en las decisiones adoptadas por los constituyentes en 1991.

1.2 De la planificación económica a la planeación urbana y municipal

A finales de los años setenta hubo un giro significativo de la planeación en Colombia, en respuesta a dos transformaciones estructurales del país: la urbanización y la descentralización. En las décadas del cincuenta y del sesenta del siglo pasado, Colombia experimentó un rápido crecimiento de la población urbana, con tasas anuales que superaron el 6% promedio en las grandes ciudades. A comienzos de la década del cincuenta, urbanistas europeos como Le Corbusier y José Luis Sert

elaboraron *planes reguladores* en varias ciudades del país, inspirados en la teoría del *zoning*. Desde ese momento se fue acumulando una experiencia de planeación físico-urbanística que, a comienzos de la década del setenta, ya se había convertido en una práctica corriente en tales ciudades y sirvió de ejemplo para el resto de centros urbanos del país.

Los planes tuvieron un fuerte énfasis espacial y hacían caso omiso a las variables socioeconómicas y político-institucionales que afectaban el crecimiento de las ciudades, lo cual produjo un divorcio entre el crecimiento real de estas últimas y las estrategias propuestas por los planes urbanísticos. Para resolver esa brecha, los legisladores aprobaron la Ley 61 de 1978 (Ley Orgánica de Desarrollo Urbano), cuyo artículo 3 señala: «Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de la planeación urbana y de coordinación urbano-regional».

Así se introdujo una noción de planeación integral, que el Decreto 1306 de 1980 definió de la siguiente manera: «Se entiende por plan integral de desarrollo un conjunto de normas que permiten ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores público y privado en los aspectos sociocultural, económico-financiero, físico-territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes» (artículo 2). El decreto incorporó la participación ciudadana en la planeación urbana: «los planes integrales de desarrollo se prepararán con la participación de las entidades cívicas, gre-

miales, profesionales, culturales y de la ciudadanía en general» (artículo 15).

Por su parte, la descentralización del Estado, iniciada en los años ochenta, fortaleció política, administrativa y financieramente a las entidades territoriales, especialmente a los municipios, y dio fundamento a la planeación como un instrumento que los alcaldes y gobernadores podrían emplear haciendo uso de la autonomía política y administrativa que la ley les otorgó. El título III del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), aún vigente, ratificó lo establecido seis años antes: «con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y coordinación urbano-regional» (artículo 33).

Tres años después, la Ley 9 de 1989, conocida como Ley de Reforma Urbana, convirtió la práctica de la planeación en norma universal, y obligó a todos los municipios a formular su plan de desarrollo, definió los procedimientos para que los concejos municipales los aprobaran y ordenó a los alcaldes que presentaran un informe anual sobre su ejecución. Un paso adicional se dio con la expedición de la Ley 388 de 1997, mediante la cual se dispuso que los municipios elaborasen un plan de ordenamiento territorial (POT) de largo plazo, centrado en variables físico-espaciales y ambientales.

En cuatro décadas se transitó de la planeación económica a la territorial; de la planeación física a la planeación integral; de la planeación técnica a la planeación participativa;

de la planeación discrecional a la planeación obligatoria. Infortunadamente, la norma no incluyó ningún tipo de sanción a las autoridades locales que no cumplieran ese requisito, lo que le restó efectividad. No obstante, el lenguaje de la planeación se extendió y, en los albores de la década del noventa, la planeación ya formaba parte de los discursos y prácticas de las autoridades públicas y de diferentes sectores de la población. La Constitución de 1991 recogió esa tradición y la proyectó; así, convirtió a la planeación en un ingrediente central de la gestión pública, tanto nacional como territorial.

Antes de detallar la base normativa de ese cambio introducido por los constituyentes a comienzos de la década del noventa, cabe precisar los conceptos con base en los cuales serán examinadas las prácticas de planeación en años recientes.

2. ENFOQUE

2.1 La planeación como proceso y como escenario

La planeación puede ser entendida como «un proceso permanente de naturaleza sistémica, con mecanismos incorporados de revisión y retroalimentación continua, en el que a partir de los sueños y aspiraciones de la sociedad se define la visión de futuro deseado en el largo plazo, se delinear objetivos y metas concretos, se formulan estrategias para llegar a aquellas, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone en ejecución lo planeado, se hace seguimiento y evaluación de los resultados en términos de avances hacia el logro de la visión, se hacen los ajustes necesarios y se vuelve a retomar el proceso siempre con la vista puesta en el futuro

vislumbrado por todos» (Parra, 2001: 63). Restrepo resume esa noción y señala que la planeación es «un ejercicio de inteligencia colectiva, en el cual una sociedad logra identificar sus posibilidades de desarrollo y sus propósitos comunes, así como los medios para avanzar en ellos» (Restrepo, 2002: 95).⁴

Esta noción corresponde a un enfoque de la planeación que se ha ido construyendo en las últimas dos décadas, como resultado de la crítica a los modelos racionalistas y tecnocráticos de la planeación dominantes desde la segunda posguerra hasta fines de la década del setenta del siglo pasado en todo el mundo y, en particular, en América Latina. En ese momento, la planeación era considerada como un procedimiento esencialmente técnico,⁵ una práctica especializada, orientada a controlar el cambio de un sistema o universo específico (sociedad, territorio, población, economía, organización, etcétera).⁶ En consecuencia, su ejercicio recaía en unos pocos especialistas (los *planificadores*), supuestamente poseedores de un saber tecnocientífico y ha-

bilitados para aplicar las tecnologías desarrolladas en ese campo. Entonces, se hacía una clara distinción entre el sujeto y el objeto de la planeación. El primero era considerado como el conductor del proceso; el segundo como receptor pasivo, no artífice, de dicha acción y beneficiario de sus resultados.⁷

Este enfoque de la planeación, que establecía una clara distinción entre técnica y política, entre el carácter de la planificación y el para qué de la misma, perdió credibilidad por su fracaso como propuesta de cambio controlado (social, económico, territorial, organizacional) y por la crisis de los paradigmas teóricos que la sustentaron durante varias décadas (concepción positivista del universo como un orden dado, sometido a regularidades universales y, por tanto, predecible).⁸

Hoy, la planeación es concebida menos como una técnica especializada y más como un proceso sociopolítico; menos como un procedimiento y más como un escenario de interlocución entre actores: «como proceso,

4 Según Betancourt (2001), la planificación puede ser entendida como el proceso por medio del cual la sociedad y el Estado entienden su realidad diversa, racionalizan los recursos públicos, privados y comunitarios presentes, con el fin de tener un mejor futuro; la planificación consulta los ejes temáticos y problemáticos resultado del interés general de una sociedad en determinado momento, permitiendo que su desarrollo logre consolidar acciones prospectivas que mejoren la calidad de vida de la mayoría de la población.

5 Para el gobierno colombiano, encabezado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la planeación es «un proceso continuo que busca aprovechar las oportunidades, reducir o mitigar las amenazas, potenciar las fortalezas, transformar las debilidades, dar soluciones a problemas y atender las necesidades, a través de estrategias que de manera eficiente apunten al cumplimiento de metas y objetivos» (DNP, ESAP, Ministerio de Cultura, 2007: 9).

6 Según Garnier (2000) «la planificación fue vista como una tarea fundamental de la gestión pública dirigida a garantizar la coordinación necesaria para que las diversas políticas sectoriales y globales apuntaran de manera razonable en una misma dirección y se reforzaran mutuamente» (pp. 1-2).

7 Los elementos básicos de este enfoque pueden verse en McLoughlin (1972).

8 La crisis de este enfoque estuvo, además, ligado a la crisis del modelo desarrollista en América Latina, relacionada con «las restricciones financieras, los desequilibrios sociales, el agotamiento institucional y los peculiares cambios en el balance político-ideológico que se fueron gestando con este proceso» (Garnier, 2000: 2).

comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción».⁹

2.2 Planeación y participación¹⁰

La planeación es el *punte* entre el pensamiento y la acción. A través de ella es posible inducir cambios de diversa índole (económicos, socioculturales, político-administrativos, territoriales, etcétera) en una realidad específica, con base en la definición de objetivos claramente estipulados y en la identificación de las condiciones para el logro de tales objetivos, así como de los instrumen-

tos necesarios para alcanzarlos. Ese puente debe ser construido permanentemente entre los involucrados en el proceso de cambio. En tal sentido, no es posible distinguir entre sujeto y objeto de la planeación. Todos son sujetos, todos deliberan, todos planifican, todos deciden. Puede haber especialistas, poseedores de un saber técnico, que intervienen en los procesos de planeación, que incluso los conducen, pero su saber no es excluyente sino diferente y, posiblemente, complementario con otros saberes y experiencias provenientes de actores no especializados.

En consecuencia, la planeación es por esencia participativa.¹¹ Es abierta e incluyente: convoca al conjunto de la sociedad para que, desde su diversidad interna (sociocultural, ideológica, étnica, económica, político-ideológica, territorial, etcétera), reflexione, delimite y construya acuerdos sobre su presente y su futuro. Por tanto, nadie puede ser excluido de ese ejercicio, pues los acuerdos que se construyen y las decisiones que se toman no solo conciernen a todos y a todas, sino que forman parte de un patrimonio de acción colectiva.¹² Sin embargo, quienes inter-

9 Velásquez y González (2003: 66).

10 Lo que sigue tiene base en Velásquez y González (2006).

11 Por participación se entiende «el proceso a través del cual distintos sujetos individuales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político. Tres razones pueden motivar la participación: el deseo de ciudadanos y ciudadanas de influir en las decisiones; la necesidad del Estado de legitimarse ante los ciudadanos a través de su acercamiento a estos últimos; y, finalmente, el interés compartido de mejorar las decisiones públicas, especialmente en materia de asignación de recursos. En otras palabras, se espera que la participación contribuya a mejorar la prestación de los servicios públicos y a democratizar la gestión» (Velásquez y González, 2006: 23).

12 «La participación significa el ejercicio, por parte de una diversa gama de sujetos, de una ciudadanía activa que intenta poner en el escenario público sus respectivas lecturas y apuestas para visibilizarlas y construir acuerdos colectivos en un contexto de pluralidad. La participación posibilita la expresión de lo diverso, el fortalecimiento de la esfera pública y la movilización de voluntades en torno a objetivos comunes». Ver Velásquez (2003: 398).

vienen en ella no pueden hacerlo de cualquier manera. Por el contrario, asumen el doble compromiso de velar por sus intereses particulares y por los del colectivo en su conjunto (llámese municipio, localidad, región o país). Así, la planeación no solo tiende un puente entre el pensamiento y la acción, sino también entre los intereses particulares y el bien colectivo. Allí radica uno de sus mayores retos teóricos y prácticos.

Esta nueva forma de ver la planeación la concibe como un proceso descentralizado, democrático y de largo alcance.¹³ Se realiza de la periferia hacia el centro y desde abajo hacia arriba; es decir, parte de las iniciativas de los diversos actores. Es lo que el Consejo Nacional de Planeación llama en Colombia *la planeación al derecho*. Además, los ejercicios de planeación pretenden recoger las aspiraciones de la población mediante procesos de deliberación, negociación y concertación que operan en diferentes escalas (barrial, local, regional, nacional e incluso internacional). Finalmente, la planeación participativa se apoya en la formulación de visiones colectivas de futuro que otorgan significado a la acción individual y colectiva, a las decisiones tomadas y a las acciones emprendidas, lo que le brinda ciertas garantías de eficacia social.

La planeación participativa es un proceso político de alta complejidad. Es político porque las decisiones que se toman en distintos

momentos deben encontrar el punto de equilibrio entre las conveniencias particulares y las colectivas. Cada quien desea un beneficio concreto, la solución de un problema, la creación de una oportunidad, el acceso a un bien o servicio específico. Se supone que esa búsqueda se enmarca en la necesaria aspiración de metas de bienestar colectivo, en un contexto de pluralismo político.¹⁴

Es también un proceso complejo: los acuerdos construidos, las decisiones tomadas y las acciones derivadas de ellas se fundamentan en una lectura *holística* del universo planificado, que toma en cuenta sus diferentes dimensiones (espacial, económica, social, cultural, política, etcétera) y relaciones (en el tiempo y en el espacio), así como un diseño que pretende la combinación ideal entre lo urgente y lo importante, entre lo inmediato y lo estratégico, entre lo particular y lo universal.

La planeación participativa no elude ni, mucho menos, desprecia las dimensiones técnicas del proceso. Las reconoce y les otorga sentido y lugar a la luz de referentes axiológicos específicos, bajo el supuesto —contrario a la óptica positivista— de que la ciencia y la técnica no son socialmente neutrales. En consecuencia, es concebida como un procedimiento tecnopolítico. Los componentes técnicos son necesarios para construir interpretaciones adecuadas del entorno, fundamentadas en el análisis de la realidad, con el fin de identificar déficits y potencialidades, y

13 Velásquez y González (2003: 66).

14 Alicia Ziccardi señala que es necesario «reservar el término participación ciudadana para referirnos a la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales) y [...] para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios que operen con reglas claras que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo político» (pp. 182-183).

diseñar acciones pertinentes en función de los objetivos de cambio. El componente político define los límites dentro de los cuales se construyen los acuerdos colectivos a partir de la consideración de las identidades, discursos, intereses, racionalidades, temporalidades y proyectos de los diferentes actores.

La planeación participativa no se agota en la formulación de un plan; comprende momentos previos (identificación de situaciones problemáticas, de potencialidades socioculturales, económicas y territoriales), así como acciones ligadas a la ejecución de los planes, programas y proyectos, y a su seguimiento y evaluación. Esto exige habilidades y destrezas mínimas a los participantes (los sujetos de la planeación), cuyo uso les permitirá jugar un papel relevante en cada uno de los momentos.

En consecuencia, la planeación participativa es una forma de ejercicio de la ciudadanía, es decir una posibilidad para que los sujetos de la planeación funjan como sujetos de derecho y, por tanto, como sujetos políticos, ligados a una comunidad sociopolítica de la que derivan tales derechos y en cuyo seno se desarrolla el proceso (Bustelo, 1998).

En tanto escenario, la planeación participativa debe ser entendida como un espacio público de concertación local, es decir, como un escenario de «encuentro, deliberación y construcción de acuerdos (y desacuerdos) entre agentes gubernamentales y actores so-

ciales en torno a asuntos que afectan a la colectividad o a alguno(s) de sus miembros» (Velásquez, 2004: 3).

2.3 Planeación y territorio

La planeación territorial es importante para este estudio, en particular aquella que se lleva a cabo a escala municipal y departamental, e incluye la planeación socioeconómica y la planeación del territorio u ordenamiento territorial. Distinguimos, por tanto, la planeación en el territorio de la planeación del territorio. Esta última toma como objeto de intervención el territorio mismo en sus dimensiones físico-espaciales y ambientales. La primera, en cambio, entiende el territorio como escenario de procesos económicos, socioculturales y político-administrativos.¹⁵

El territorio es un espacio físico, con rasgos diferenciados según su ubicación geográfica y sus características morfológicas y ambientales. Es el lugar donde se desarrolla la actividad humana; el que le brinda posibilidades y le impone límites. En tal sentido, es un determinante de la acción humana, tanto individual como colectiva.

Al mismo tiempo, el territorio es un producto de la acción humana. Los grupos humanos lo construyen materialmente, de manera individual (para satisfacer necesidades individuales o familiares) y colectiva (para satisfacer necesidades de grupo a diversa escala).

15 En Colombia, la planeación del territorio se hace a través de los planes de ordenamiento territorial (POT), de los esquemas de ordenamiento territorial y de los planes básicos de ordenamiento territorial. Estos se diferencian de los planes de desarrollo municipales y de los planes de desarrollo departamentales, los cuales se centran en las dimensiones sociales, económicas, culturales y político-administrativas de la vida municipal y departamental, respectivamente.

La producción del territorio es simultáneamente su apropiación. Es un proceso conflictivo que se expresa a través de una competencia por los mejores lugares (por sus características morfológicas o paisajísticas, por su ubicación, por su dotación, etcétera), en la que no todos los individuos y grupos se encuentran en igualdad de condiciones para acceder a ellos. Algunos poseen una mayor cantidad y variedad de recursos (de información, económicos, de conocimiento, de poder, etcétera), mientras que otros ni siquiera tienen la posibilidad de acceder a algunos de tales recursos. En consecuencia, unos *ganan* y otros *pierden*.

En ese sentido, no todos los grupos sociales producen el mismo tipo de territorio. Algunos construyen lugares opulentos, mientras que otros producen territorios de supervivencia y, en algunos casos, inhumanos. Tal circunstancia explica por qué el territorio es heterogéneo, diferenciado, desigual y, en países como los nuestros, inequitativo y socialmente segregado y segmentado.

La producción del territorio da lugar a que se tejan relaciones sociales entre los distintos grupos que lo habitan y relaciones de poder en la toma de decisiones. La producción del territorio es una producción *social y política*. La planeación constituye una oportunidad para que ese tejido de relaciones sociales y de poder opere en favor de la mejora de las condiciones de vida en el territorio. A través de la planeación se construye territorio.

La producción del territorio es también simbólica, en el sentido de que le asignamos significados a medida que nos apropiamos de él. Este último aspecto no puede ser despreciado cuando se trata de entender las lógicas de funcionamiento del territorio y de la planeación.

El territorio tiene un sentido cultural para sus habitantes, denominado *territorialidad*. Esta representa el significado que los grupos humanos le atribuyen en función de sus propias pautas culturales. Dicha territorialidad genera identidad y sentido de pertenencia, aunque en ciertos momentos también produce exclusiones y fragmentación del territorio.

El significado y la intensidad de la territorialidad varían según las diferentes escalas territoriales: los espacios locales (vecinales, barriales) tienden a generar lazos sociales más fuertes (expresados en formas de cooperación y conflicto) e identidades más sólidas. A medida que aumenta la escala territorial (zonas, localidades, ciudad, región), los lazos se debilitan y los sentidos de pertenencia se vuelven más difusos. Mientras mayor sea la escala, el significado se diluye más, se vuelve etéreo y se convierte, incluso, en un estereotipo. Además, es más racional y menos ligado a los afectos.

Desde el punto de vista de la planeación participativa, esta diferenciación de escalas juega un papel clave en relación con los contenidos y procedimientos de la planeación, por ello es un elemento no despreciable en el momento de diseñar procesos. Más aún, la planeación puede ser un instrumento potente para la generación de identidades territoriales y de sentidos de pertenencia.

La noción de territorio como espacio complejo que entrecruza dimensiones (geográfica, ambiental, económica, social, política, simbólica) y escalas (micro, meso, macro, mega) introduce, pues, un componente adicional de complejidad en los procesos de planeación, sobre todo cuando —tal como se ha dicho— en ella intervienen múltiples ac-

tores con intereses, recursos, racionalidades y expectativas diferentes. No todos los actores logran captar esa complejidad, lo que diferencia los grados de incidencia que cada uno de ellos puede tener en la adopción final de los planes, en su ejecución y en su seguimiento.

2.4 Local y global¹⁶

Uno de los elementos más relevantes del análisis del territorio desde el punto de vista de las escalas es el que se refiere a la relación entre lo local y lo global. Esa relación puede ser vista, como lo señalan Borja y Castells (1997), en dos dimensiones: de un lado, los efectos que la globalización ha producido en las relaciones sociales y territoriales en el ámbito local-regional; de otro, el papel que las sociedades y los gobiernos pueden jugar en el impulso del desarrollo local y regional en contextos de globalización.

Según Giddens (1999), la globalización es la intensificación de las relaciones sociales universales, en el sentido de que los acontecimientos que ocurren en un lugar del planeta afectan la vida en otro lugar ubicado a distancia, lo que crea interdependencia económica y sociocultural. Las fronteras que separan las sociedades nacionales se debilitan, se vuelven hasta cierto punto borrosas, y aumenta el impacto de las actividades transfronterizas.

En el campo político, la globalización ha llevado a los Estados nacionales a entremezclarse con actores transnacionales; se ha roto la alianza entre sociedad de mercado, Estado y democracia, característica de las sociedades

modernas. La globalización ha ido configurando una sociedad y una economía mundiales sin Estado ni gobierno mundial (Beck, 1998), lo que incrementa el poder de las empresas transnacionales que operan más allá del sistema político nacional. Ello ha tenido como consecuencia la pérdida de influencia y de capacidad de decisión de los Estados nacionales sobre los procesos económicos, tecnológicos y culturales dentro de su territorio. Este sufre transformaciones que obedecen más a decisiones de agentes supranacionales interesados en controlar cada vez más las variables locales relacionadas con su desempeño, que al rol de actores locales y nacionales que pretenden ejercer algún tipo de control sobre su entorno.

La globalización ofrece oportunidades, pero también amenazas, con fuertes impactos sobre la sociedad local. Borja y Castells (1997) muestran esta doble cara de la relación así: «lo que caracteriza la nueva economía global es su carácter extraordinariamente incluyente y excluyente a la vez. Incluyente de lo que crea valor y de lo que se valora en cualquier país del mundo. Excluyente de lo que se devalúa o se minusvalora. Es a la vez un sistema dinámico, expansivo, y un sistema segregante y excluyente de sectores sociales, territorios y países» (pp. 11-12).

En efecto, la globalización socava la particularidad del territorio como unidad de producción y de consumo, y como nicho de expresión cultural y de comunicación (segmentación, sociedad de flujos de información, asimetrías de poder). A la vez, lo global ofrece una oportunidad para que la articulación

16 Las líneas de este apartado se apoyan en González y Velásquez (2008).

entre sociedad, economía, tecnología y cultura sea más eficaz a partir de una redefinición de lo local y de sus instituciones económicas, sociales y políticas, por lo menos en tres ámbitos: el de la productividad y la competitividad económicas (articulación entre el gobierno local y las empresas), el de la integración cultural de sociedades cada vez más diversas (solidaridad y tolerancia) y el de la representación política (legitimidad, adaptación a nuevas exigencias del entorno y capacidad de negociación de los actores locales, representados en su sistema político, con los actores transnacionales).

En los países del Tercer Mundo, las relaciones entre lo local y lo global tienden a producir más efectos desestabilizadores que sinérgicos: la reconversión productiva, efecto de la apertura de las economías al mercado mundial, ha creado traumas internos, especialmente en el mercado laboral y en la distribución del ingreso, lo que aumenta los riesgos de exclusión de segmentos cada vez mayores de la población. A ello se suma la segregación socioespacial y la desarticulación del territorio, el incremento de la inseguridad y la violencia y el monopolio de las decisiones políticas en manos de una élite, ligada generalmente a poderosos intereses económicos y a las directrices de actores transnacionales.

En esas circunstancias, el desarrollo local sigue siendo más un anhelo y un reto que una realidad, cuya apuesta consiste en aprovechar los recursos endógenos, obtener recursos externos y controlar los excedentes generados para mejorar la calidad de vida en

el territorio. El desarrollo local, tal como lo señalan Winchester y Gallicchio (2003: 17) «aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en el nuevo contexto de la globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales a través de las estrategias de los diferentes actores en juego».

2.5 Las condiciones para la planeación participativa

La planeación participativa depende de dos condiciones para que pueda desarrollarse fluidamente: un entorno favorable y actores interesados en participar. La primera de ellas alude al conjunto de posibilidades que brinda un sistema político¹⁷ para que la planeación participativa pueda llevarse a cabo. Entre ellas pueden mencionarse: el nivel de apertura del sistema político a las demandas sociales y a la protesta ciudadana, la presencia o ausencia de grupos de apoyo a los actores participantes, el grado de unidad de las élites políticas, los diseños institucionales y metodológicos para la planeación, los recursos asignados por las autoridades, sus estrategias políticas y de comunicación, así como la capacidad del gobierno para aplicar sus planes y programas. Estos elementos alteran los costos y la *rentabilidad* de la acción colectiva, de manera que estimulan o frenan la participación de los distintos actores en el proceso de planeación.

17 «Conjunto de reglas y actores cuyas interacciones, formales e informales, marcan la dinámica política» (Tanaka 1995: 46).

En cuanto a los actores, se requiere que tengan la disposición de involucrarse en el proceso de planeación para deliberar y concertar acuerdos, tanto en el plano de los fines como de los medios, con el propósito de mejorar sus condiciones de vida en el territorio. Ello depende en buena parte de qué tanto esos actores han consolidado una identidad compartida —un *nosotros*—, del grado de articulación-desarticulación con otros actores y de la densidad del entramado de sus relaciones. El análisis de este aspecto incluye la calidad de la organización de los distintos actores, los liderazgos, las redes de compromiso establecidas, las motivaciones para la participación y los recursos de los cuales disponen como grupo (información, saber, logísticos, materiales, etcétera) para involucrarse en un proceso participativo.

Estas características aluden a lo que se ha denominado el capital social (Putnam, 1994), es decir, el acumulado histórico de acción colectiva, las experiencias de cooperación y las redes de confianza que posee una determinada sociedad.¹⁸ Dicho capital contribuye a caracterizar las identidades colectivas y a estimular la cooperación entre individuos y grupos. La planeación participativa no solo se beneficia del acumulado asociativo de una colectividad, sino que puede contribuir a incrementarlo y a fortalecerlo, especialmente en el caso de los segmentos más pobres de la población.

Una interpretación de la planeación municipal y regional en Colombia implica analizar

estas dos dimensiones, con el fin de examinar potencialidades y límites, aspectos que favorecen u obstaculizan su desarrollo y tienen consecuencias para la calidad de vida de la población. La planeación participativa opera en contextos de tiempo, espacio, cultura y acción social específicos. En ellos intervienen individuos *de carne y hueso*, con intereses particulares y con proyectos políticos no necesariamente compatibles con la construcción y puesta en marcha de políticas para el logro del bienestar. Son individuos con necesidades y aspiraciones particulares, con diversas percepciones y miradas del mundo, de la sociedad y del Estado. Por eso, la combinación de las condiciones de la planeación participativa puede arrojar resultados diferentes.

La existencia de un entorno político favorable y de actores con identidades sólidas conduce a un tipo de planeación a través de la cual gobernantes y gobernados establecen un diálogo en torno a las demandas sociales y las aspiraciones de la población, acuerdan las acciones necesarias para satisfacerlas y las ponen en marcha en forma conjunta. En este caso, los espacios públicos y los mecanismos de diálogo y concertación se fortalecen, así como las formas de cooperación para la acción conjunta. La planeación se convierte, entonces, en un instrumento para el desarrollo humano. Es una planeación eficaz desde el punto de vista de los intereses particulares y de los colectivos.

Cuando los actores se muestran débiles, a pesar de la existencia de un entorno favora-

18 Durston (2002: 15) lo define como «el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación». Una amplia discusión sobre este concepto puede verse en *Le capital social. Performance, équité et réciprocité* (con la dirección de Antoine Bevort y Michel Lallement), París: La Découverte-MAUSS, 2006.

ble, la planeación tiende a volverse formal o instrumental y con un alto contenido tecnocrático. En este caso, el Estado tiende a controlar el proceso y a imprimirle la orientación que más le conviene, sin que ello necesariamente redunde en el bien común. Un tercer tipo de planeación resulta de la combinación de un entorno poco favorable y de actores fuertes desde el punto de vista de su identidad, sus recursos y motivaciones. En este caso, la planeación puede generar una importante movilización social que no necesariamente se concretará en acuerdos entre las autoridades y los diferentes sectores de la población para el logro del bienestar. Los escenarios reivindicativos se multiplican y es muy probable que se generen conflictos que impidan la construcción de acuerdos. El divorcio entre sociedad y Estado se vuelve más notorio, lo que puede producir formas autoritarias y excluyentes de toma de decisiones. De todos modos, la negociación entre las partes no está del todo excluida en este modelo.

Finalmente, cuando el entorno político es desfavorable y los actores sociales débiles, los procesos de planeación pueden fracasar o ser de corto alcance y sin consecuencias positivas para la calidad de vida de la población. En ese caso, se abre el camino a otras formas de relación entre la sociedad y el Estado: el clientelismo, el populismo, el autoritarismo, el asistencialismo o una combinación de ellas.

2.6 Planeación y gestión pública

La gestión pública puede ser entendida como la organización y el manejo —en un contexto normativo e institucional determinado— de un conjunto de recursos de diversa índole (técnicos, económicos, humanos, políticos,

normativos, de organización, culturales, etcétera) con el fin de generar bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades y demandas de la población y asegurar el pleno ejercicio de sus derechos.

La gestión pública es un proceso —se habla del *ciclo de la gestión*— que incluye, por tanto, momentos diferentes, entre ellos el de la planeación. Otros momentos de la gestión pública son la formulación del presupuesto (asignación de recursos para la prestación de servicios), la programación de actividades, su ejecución, monitoreo y evaluación. Se supone que los buenos resultados de la gestión pública —en términos de eficiencia, eficacia y efectividad— dependen en buena parte de una articulación coherente entre los diferentes momentos del ciclo. En otras palabras, de que la planeación responda a un diagnóstico de la realidad que se quiere intervenir: una planeación que no parta de una *lectura* con fundamento empírico del territorio —como el caso de la planeación municipal y regional— puede conducir a resultados inesperados e incluso a agravar los problemas que pretende resolver.

Otro elemento fundamental de la gestión pública es que la planeación se traduzca en una adecuada asignación de recursos para el desarrollo de los programas y proyectos, y para el cumplimiento de metas. Un plan que no se traduce en asignación de recursos termina siendo un *saludo a la bandera*. De igual forma, un presupuesto que no tenga como base y referente un plan puede dar lugar a una gran discrecionalidad en la asignación de recursos, lo que abre las puertas al despilfarro, a la corrupción y a otros sesgos de la gestión que tienen implicaciones negativas sobre el desempeño de las agencias públicas y sobre la calidad de vida de la población (uso

ineficiente de los recursos, clientelismo o incumplimiento de metas).

Finalmente, los buenos resultados de la gestión dependen de la ejecución pertinente de las acciones públicas, en el sentido de proveer bienes y servicios públicos a quienes más los necesitan, de manera que satisfagan las demandas de la población y le garanticen mejores estándares de existencia individual y colectiva. Los sistemas de monitoreo y evaluación son instrumentos claves para asegurar que esta condición se cumpla y, además, proporcionan elementos de juicio para reiniciar el ciclo de la gestión a través de un nuevo diagnóstico de la realidad y de nuevos eventos de planificación.

Un componente clave de la relación entre planeación y gestión pública es la articulación entre la planeación territorial y la planeación de orden nacional. El escenario ideal es el de la coherencia entre los planes de los distintos niveles de gobierno, en secuencias de doble vía: los planes nacionales orientan la formulación de los planes regionales y municipales, y estos últimos pueden arrojar luces para la reedición de los planes de escala nacional. Este escenario, sin embargo, no es frecuente por varias razones: en primer lugar, porque las realidades, en términos de tipos de proceso y de escala, son muy diferentes y obligan a que los planes de un ámbito tengan componentes propios no necesariamente compatibles con los de otro. En segundo lugar, porque en contextos de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales, incluso en países unitarios, existen dinámicas políticas diferentes en uno y otro espacio, que pueden volver incompatibles ciertas metas programáticas. Finalmente, porque en muchos casos no existen mecanismos o instrumentos ade-

cuados para garantizar la coherencia entre los planes de distintos niveles de gobierno.

Estas circunstancias plantean el alto grado de complejidad característico de los procesos de planeación cuando son mirados en su conjunto, pues las líneas de compatibilidad pueden tener el mismo peso que las de incompatibilidad. No obstante, las normas que rigen la planeación introducen, generalmente de manera indicativa, la sugerencia de que los planes nacionales, departamentales y municipales tengan puntos de conexión, lo que en no pocas ocasiones ocurre a través de la financiación de los programas y proyectos de desarrollo. En efecto, generalmente los planes municipales y departamentales contienen iniciativas que implican la gestión de recursos adicionales, diferentes a los propios o a los de transferencia. En ese caso, las autoridades territoriales recurren al crédito —lo que obliga a garantizar la correspondiente capacidad de endeudamiento—, a la cooperación internacional, a la venta de activos o, en caso de no poder utilizar esas alternativas, a fondos nacionales de cofinanciación o a inversiones directas de las entidades de orden nacional en el territorio. Estas dos últimas alternativas obligan a las entidades territoriales a adecuar sus propuestas a las políticas nacionales, lo que garantiza una cierta coherencia entre estas y los planes municipales y departamentales.

Por último, un elemento clave de las relaciones entre la planeación y la gestión pública es la capacidad de enmarcar los planes de desarrollo en visiones estratégicas del territorio. Ello se refiere a «pensar y actuar creativamente teniendo en mente objetivos compartidos de mediano y largo plazo, bajo el supuesto de que las acciones presentes se realicen con la conciencia de que se está contribuyendo a

construir un futuro mejor que hará sobresalir a las entidades territoriales en el contexto regional, nacional e internacional, y generará, a la vez, un mejoramiento continuo de la calidad de vida» (DNP, 2007: 9).

Los planes estratégicos tienen miradas de largo plazo que obligan a hacer compatible el ejercicio de planeación en escala municipal o departamental con otros planes, especialmente de orden nacional. Esta dimensión de la planeación es importante porque genera políticas de Estado para el territorio que van más allá del período de un alcalde o goberna-

dor. La planeación estratégica es «un poderoso instrumento que facilita los diagnósticos, los análisis y la toma de decisiones, al focalizarlos hacia los asuntos prioritarios para el desarrollo de una organización. De esta manera, se posibilita la convergencia de voluntades e intereses diversos alrededor de las acciones que es necesario emprender desde el presente para constituir un proyecto compartido de sociedad futura en el ámbito de un desarrollo humano sustentable, que permitirá adecuarse a los cambios y requerimientos de un mundo en permanente transformación» (ibídem).

CAPÍTULO 2

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA

Las normas y las instituciones de planeación vigentes en Colombia tienen como referente principal la Constitución de 1991, que estableció el carácter obligatorio de los planes de desarrollo en los tres niveles de la Administración Pública (nacional, departamental y municipal) y creó el Sistema Nacional de Planeación. El mandato constitucional fue desarrollado por la Ley 152 de 1994, conocida como Ley Orgánica de Planeación, que definió los alcances, contenidos y procedimientos para la formulación de los planes nacionales, departamentales y municipales de desarrollo, con base en los cuales los departamentos y municipios debían reglamentar el ejercicio de la planeación para su jurisdicción territorial. Posteriormente, la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial, ordenó la formulación de los planes de ordenamiento territorial en los municipios colombianos, como planes estratégicos de manejo del territorio y con una vigencia mayor que la de los planes de desarrollo.

Por su parte, los municipios que reciben regalías por la explotación de recursos naturales tienen una legislación específica en esa ma-

teria, que define los criterios para la distribución de los recursos y establece las condiciones bajo las cuales los municipios pueden gastarlos.

A continuación se examina el marco normativo e institucional que rige la planeación y los procesos relacionados: la descentralización, la participación ciudadana y, de manera específica, la distribución de regalías por la explotación de hidrocarburos.

1. SOBRE LA PLANEACIÓN

1.1. El Sistema Nacional de Planeación

Todo mandatario elegido en Colombia tiene la obligación constitucional y legal de formular un plan de desarrollo (nacional, departamental o municipal, según el caso), el cual debe traducir su propuesta programática de gobierno, ser objeto de una discusión pública y ser aprobado por el cuerpo de representación política correspondiente (Congreso de la República, asambleas departamentales y

concejos municipales).¹⁹ En otras palabras, la gestión pública en Colombia debe atenerse al Plan de Desarrollo Nacional, a 32 planes de desarrollo departamentales y a 1.101 planes de desarrollo municipales. A ellos se suman los 20 planes de las localidades en Bogotá, los planes de las localidades en el distrito de Barranquilla (distrito portuario) y los planes de vida de los resguardos indígenas. Los planes son vinculantes, en el sentido de que constituyen el referente principal para las decisiones de gestión pública y la asignación correspondiente de recursos de inversión.

Para la articulación de esa gran cantidad de iniciativas, la Constitución de 1991 creó el Sistema Nacional de Planeación. Dicha articulación fue entendida por la Carta Política desde la óptica de la participación ciudadana en la formulación y el seguimiento a los planes de desarrollo.²⁰ En efecto, el Sistema Nacional de Planeación fue definido como la articulación entre las instancias de planeación: el Consejo Nacional de Planeación y, en los ámbitos municipales y departamentales, el Consejo Territorial de Planeación (CTP). Según el artículo 340 de la Constitución, los consejos son instancias de orden consultivo, integrados por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales del país.

El sistema tiene una estructura mínima de funcionamiento, con una junta directiva a la cabeza y una asamblea que se reúne periódicamente

en los congresos nacionales de planeación, de carácter anual, o en encuentros del sistema programados para discutir algún tema específico.

La operación del sistema no tiene un soporte financiero definido en la norma. Los consejos de planeación que lo integran, en especial los departamentales y municipales, deben buscar los medios para financiar su actividad a través de negociaciones con las autoridades de su jurisdicción territorial y del apoyo de agentes externos (universidades, cooperación internacional, sector privado, etcétera). La Sentencia C-524 de 2003 de la Corte Constitucional dictaminó que los CTP debían recibir el apoyo técnico y financiero de las autoridades nacionales, departamentales y municipales para realizar las funciones que les asignó la ley de planeación.

1.2 La Ley Orgánica de Planeación

La Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación) concretó las directrices establecidas en el capítulo 2 del título XII de la Constitución. Definió los principios rectores de la planeación, estableció los contenidos, procedimientos y plazos para la elaboración de los planes nacionales y territoriales, definió las autoridades y las instancias de planeación, determinó su conformación y funciones, y señaló pautas generales para la ejecución y la evaluación de los planes.

19 En el caso de Bogotá, el plan de desarrollo distrital (Bogotá es Distrito Capital) debe ser aprobado por el Concejo de la Ciudad, mientras que el plan de cada localidad deben ser aprobado por la Junta Administradora Local de la respectiva localidad.

20 Así, se ratificaba la idea, surgida una década antes, de incorporar nuevos actores en la práctica planificadora, rompiendo el monopolio que los *expertos* habían ejercido en ese terreno.

Los principios a los que se deben acoger el gobierno nacional y las entidades territoriales en el ejercicio de la planeación son los siguientes:

- *Autonomía*: el gobierno nacional y las entidades territoriales ejercen libremente sus funciones en materia de planificación, con sujeción a la Constitución y a la ley.
- *Ordenación de competencias*: para el ejercicio de las respectivas competencias, en los planes de desarrollo se tendrán en cuenta tres criterios: concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.
- *Coordinación*: las autoridades de planeación se regirán por un principio de armonía en las actividades relacionadas con la formulación, la ejecución y la evaluación de sus respectivos planes de desarrollo.
- *Consistencia*: los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación.
- *Prioridad del gasto público social*.
- *Continuidad*: las autoridades de planeación buscarán la cabal culminación de los planes.
- *Participación*: durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán por que se hagan efectivos los procedimientos de participación previstos en la ley.
- *Sostenibilidad ambiental*: se estimarán los costos y beneficios ambientales para asegurar que las futuras generaciones tengan una adecuada oferta ambiental.
- *Desarrollo armónico de las regiones*: distribución equitativa de oportunidades y beneficios.
- *Proceso de planeación*: la planeación como una actividad permanente de formulación, ejecución y evaluación.

- *Eficiencia*: optimización de recursos financieros, humanos y técnicos, con una relación positiva entre costos y beneficios.
- *Viabilidad*: los planes deben contener estrategias, programas y proyectos según metas, recursos, tiempos y capacidades.
- *Coherencia*: entre objetivos, estrategias, programas y proyectos de un plan.

Los planes de desarrollo deben contener dos partes: una general, de carácter estratégico, fundamentada en un diagnóstico de la realidad municipal o departamental, y un plan de inversiones de carácter operativo. Para la elaboración de los planes de inversión, el gobierno nacional y las entidades territoriales deben mantener actualizado un banco de programas y proyectos.

Buena parte de la ley está dedicada a la definición en detalle de los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo y de los procedimientos para su formulación, ejecución y evaluación. La ley señala que, al igual que el plan nacional, los planes de las entidades territoriales (municipios y departamentos) están conformados por una parte estratégica y por un plan de inversiones de corto y mediano plazo, según las directrices emanadas de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, que son los órganos de representación política. Las autoridades indígenas pueden definir los planes de acuerdo a sus usos y costumbres, asegurando la compatibilidad con el cronograma del presupuesto y garantizando la coordinación con las autoridades de las demás entidades territoriales. La ley indica claramente que los planes de las entidades territoriales deberán tener en cuenta para su formulación las estrategias y programas del Plan Nacional de Desarrollo.

La ley distingue entre las autoridades y las instancias de planeación. Son autoridades el alcalde o el gobernador, los consejos de gobierno (departamentales o municipales), las secretarías u oficinas de planeación y las demás entidades gubernamentales especializadas en su respectivo ámbito funcional. Son instancias de planeación las asambleas departamentales, los concejos municipales, distritales²¹ y de las entidades territoriales indígenas,²² y los consejos de planeación departamental, municipal, distrital o de las entidades territoriales indígenas y otras dependencias equivalentes en la estructura administrativa de las entidades territoriales.

El instrumento definido para la participación de la ciudadanía en la formulación y el seguimiento a los planes de desarrollo municipales y departamentales es el Consejo Territorial de Planeación (municipal, departamental, distrital o de las entidades territoriales indígenas). Son órganos de representación integrados por las personas que designe el alcalde o el gobernador, según el caso, a partir de ternas presentadas por las correspondientes organizaciones y autoridades, de acuerdo con la composición que define la Ley Orgánica de Planeación y las normas expedidas en cada jurisdicción territorial por las asambleas departamentales y los concejos municipales. En los CTP deben estar repre-

sentados los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. En los CTP departamentales tienen asiento representantes de los municipios. En los territorios indígenas existen los consejos consultivos de planificación, integrados por las autoridades indígenas y por representantes de los diferentes sectores de la comunidad.

Las funciones de los CTP son las siguientes:

- Analizar y discutir el proyecto de plan de desarrollo del municipio o departamento.
- Organizar y coordinar en la entidad territorial respectiva una amplia discusión sobre el proyecto de plan de desarrollo mediante la organización de foros, audiencias públicas y otros instrumentos a su alcance, que permitan la participación de la ciudadanía, en los términos estipulados por la Constitución.²³
- Absolver las consultas que el gobierno municipal o departamental o cualquier otra autoridad de planeación realice sobre el plan de desarrollo.
- Formular recomendaciones a los organismos de planeación sobre el contenido y la forma de los planes.
- Elaborar un documento de opinión y recomendaciones sobre el proyecto de plan de desarrollo del municipio o departamento.

21 Los distritos son municipios de carácter especial que reciben transferencias de la nación como si fueran departamentos.

22 La Constitución de 1991 definió la posibilidad de crear las entidades territoriales indígenas como entidades territoriales locales con autonomía, competencias y recursos propios. Sin embargo, esa figura no ha sido reglamentada pues aún no se ha expedido la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ordenada por la Constitución.

23 «La correspondiente ley orgánica [...] determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución» (artículo 342).

La Sentencia C-524 de la Corte Constitucional, emitida en julio de 2003, señaló como función de los consejos de planeación el seguimiento a los planes de desarrollo y la evaluación de sus resultados, por lo cual los consejos tienen carácter permanente y deben recibir el apoyo necesario del respectivo gobierno municipal o departamental para cum-

plir ese encargo (infraestructura, financiamiento, logística, información, etcétera). El cuadro 1, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), describe en detalle el papel de los diferentes actores en la formulación, la ejecución y la evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Cuadro 1
Participación de los diferentes actores en cada fase del proceso de planeación

Autoridad o instancia	Formulación y aprobación	Ejecución	Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas	
			Seguimiento y evaluación	Rendición de cuentas
Administración	Formula la propuesta de proyecto de plan de desarrollo, con base en la situación actual de la entidad territorial, el programa de gobierno, las competencias y los recursos de inversión disponibles.	Formula el plan indicativo, los planes de acción, el plan operativo anual de inversiones (POAI) y el presupuesto de cada periodo. Formula proyectos y realiza los procesos administrativos para su ejecución o contratación.	Realiza el seguimiento y la autoevaluación del plan de desarrollo a través de instrumentos como el plan de acción, el POAI y el plan indicativo. Elabora informes de seguimiento a la gestión sobre la base de las metas del plan.	Rinde cuentas a la comunidad, a otros niveles de gobierno, corporaciones públicas y organismos de control.
Consejo de Política Fiscal		Ente conductor de la política fiscal en la entidad territorial.		
Alcalde o gobernador	Es el máximo orientador de la planeación en cada entidad territorial.	Presenta los proyectos de acuerdo a la ordenanza del presupuesto anual de rentas y gastos, decide sobre la contratación y gestión financiera.	Adopta la estrategia de seguimiento y evaluación del plan, y es el responsable de los diferentes cambios hechos a este.	Es el responsable de rendir cuentas a la comunidad, a las diferentes autoridades, sectores y organizaciones de la entidad territorial, a los órganos de control y a otros niveles de gobierno.

Autoridad o instancia	Formulación y aprobación	Ejecución	Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas	
			Seguimiento y evaluación	Rendición de cuentas
Consejo de Gobierno	Consolida y aprueba la propuesta del proyecto del plan.	Aprueba los planes indicativo y de acción de las secretarías y el POAI.	Aprueba la estrategia para hacer seguimiento y evaluación, y brinda recomendaciones para el cumplimiento del plan.	Revisa y avala los informes de rendición de cuentas del gobernante.
Secretaría de Planeación	Ejerce el liderazgo, coordinación y concertación con el resto de secretarías o dependencias de la administración territorial.	Apoya la elaboración de los planes indicativos, de los planes de acción y consolida el POAI.	Es la responsable del diseño y puesta en marcha de la estrategia de seguimiento y evaluación del plan.	Es la responsable de la coordinación de los informes de rendición de cuentas y de preparar los mecanismos para rendir cuentas.
Secretaría de Hacienda	Es la responsable de la planificación financiera.	Promueve las decisiones en materia fiscal, financiera y presupuestal de la entidad territorial.	Prepara los informes contables, presupuestales y financieros de cada periodo.	Suministra y avala la información financiera, contable y presupuestal para la rendición de cuentas.
Oficina de Control Interno			Hace seguimiento a los planes de acción, en coordinación con la Secretaría de Planeación.	Es la responsable del seguimiento y elaboración de informes cuando existen planes de mejoramiento.
Otras secretarías	Responsables de realizar los diagnósticos y definir los objetivos, programas y subprogramas, de acuerdo con las directrices existentes en materia sectorial.	Son ejecutoras, por tanto deben programar y elaborar proyectos para el cumplimiento de las metas del plan.	Responsables de entregar los avances y resultados de las acciones ejecutadas, así como de realizar seguimiento físico a las metas de su dependencia. Realizan también análisis de productividad y resultados para definir acciones correctivas.	Responsables del cumplimiento de las diferentes metas del plan, por tanto de los resultados y de la información pertinente para la rendición de cuentas.

Autoridad o instancia	Formulación y aprobación	Ejecución	Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas	
			Seguimiento y evaluación	Rendición de cuentas
Concejo Municipal o Asamblea Departamental	Discute y aprueba el proyecto del plan de desarrollo presentado por el gobernante.	Aprueba el POAI y el presupuesto en cada periodo y autoriza los gastos por ejecutar.	Realiza el control político al plan.	Solicita y recibe los informes de rendición de cuentas de la administración territorial.
Comunidad y sociedad civil	Participa en la formulación y socialización del proyecto del plan de desarrollo, a través del CTP de manera directa y a través de reuniones promovidas por la administración. El CTP emite recomendaciones al proyecto del plan. Promueve el control a la gestión pública en todos sus procesos, desde la formulación del proyecto del plan.	Puede ayudar en la elaboración del presupuesto cuando este es participativo. Es responsable del buen uso dado a los bienes públicos, a través de su participación en los diferentes mecanismos de participación legalmente establecidos asociados a cada sector.	Ejerce funciones de seguimiento y evaluación al plan de desarrollo, a través del CTP, que debe emitir documentos de opinión y recomendaciones. Realiza funciones de seguimiento, evaluación y control social de las acciones públicas en la entidad territorial.	Solicita y recibe los informes de rendición de cuentas de la administración territorial. Propone acciones para mejorar la gestión y asegurar el cumplimiento de las metas del plan. Para prepararse solicita información sobre diferentes temas de interés y pide aclaraciones de los resultados de la gestión del mandatario.
Entes gubernamentales	Para el caso <i>departamental</i> , los municipios de la jurisdicción participan en la elaboración del diagnóstico y las discusiones del proyecto de plan de desarrollo. Los <i>departamentos</i> prestan asistencia técnica a los municipios de su jurisdicción. El <i>gobierno nacional</i> presta asistencia técnica a los departamentos para que estos sean multiplicadores en sus municipios.	Los <i>municipios</i> y <i>departamentos</i> cofinancian proyectos. Los <i>departamentos</i> prestan asistencia técnica a los municipios de su jurisdicción. El <i>gobierno nacional</i> presta asistencia técnica a los departamentos para que estos sean multiplicadores en sus municipios	El <i>departamento</i> es responsable de la evaluación de los municipios, de autoevaluarse y de remitir información al DNP para la evaluación de la gestión de las entidades territoriales. El <i>gobierno nacional</i> presta asistencia técnica a los departamentos para que estos sean multiplicadores en sus municipios. El DNP diseña el sistema de evaluación y evalúa la gestión departamental. La <i>Contraloría General de la República</i> ejerce el control fiscal.	El <i>departamento</i> presta asistencia técnica a los municipios en el diligenciamiento de los diferentes instrumentos para rendir cuentas. El DNP presta asistencia técnica a los departamentos en los procesos de rendición de cuentas.

Fuente: DNP, ESAP, Ministerio de Cultura (2007): *El proceso de planeación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*. Bogotá.

Otros aspectos reglamentados por la Ley Orgánica de Planeación son el procedimiento y el cronograma para la formulación del plan en los municipios y departamentos. Este debe ser redactado, analizado y aprobado en los primeros cinco meses del mandato de los alcaldes y gobernadores. En ese lapso, el proyecto debe presentarse a la opinión pública, y el respectivo CTP así como la ciudadanía en su conjunto deben analizarlo y modificar su texto. Una vez conocido el *concepto* o documento de opinión y recomendaciones emitido por el CTP, el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental, según sea el caso, lo analizan, lo discuten y lo aprueban.

El plan debe ser aprobado por esta última instancia a más tardar el 31 de mayo, a las 12 p.m. del primer año de mandato del alcalde o del gobernador. Si el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental no logran consenso en torno al plan y no lo aprueban, este podrá ser expedido mediante decreto por el alcalde o el gobernador, respectivamente. Esto significa que el 1° de junio del primer año del mandato del alcalde o del gobernador, cada municipio y departamento debe tener un plan de desarrollo aprobado, sea mediante acuerdo municipal o mediante ordenanza departamental, o bien por decreto del alcalde o del gobernador. El cuadro 2 presenta el cronograma para la formulación y aprobación del plan.

Cuadro 2
Cronograma para la formulación y aprobación del plan de desarrollo de los municipios y departamentos en Colombia (Ley 152 de 1994)

Actividades	Plazos
Definición de orientaciones para la formulación del proyecto del plan.	De enero al 28 de febrero del primer año de mandato del alcalde o gobernador.
Formulación del proyecto del plan.	
Presentación del proyecto del plan al Consejo de Gobierno.	
Consolidación del proyecto del plan.	
Convocatoria, conformación y formalización del CTP.	
Presentación del proyecto del plan al CTP con copia al Concejo Municipal o a la Asamblea Departamental, según el caso.	
Revisión, socialización y remisión del documento de opinión y recomendaciones elaborado por el CTP al alcalde o gobernador.	A más tardar el 31 de marzo.
Presentación del proyecto del plan ajustado al Concejo Municipal o a la Asamblea Departamental.	A más tardar el 30 de abril.
Revisión y ajustes al proyecto del plan por el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental.	Mes de mayo.
Aprobación del plan de desarrollo.	Máximo el 31 de mayo a las 12 p.m.

Fuente: Adaptado de DNP, ESAP, Ministerio de Cultura (2007): *El proceso de planeación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*. Bogotá.

Una vez aprobado el plan, las entidades municipales y departamentales deben elaborar un plan indicativo cuatrienal, instrumento que permite resumir y organizar por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en los respectivos planes de desarrollo. En el plan indicativo se precisan los resultados y productos que se espera alcanzar con la ejecución del plan de desarrollo en cada periodo y al terminar el mandato del gobierno. Con base en el plan indicativo, las entidades deben definir su plan de acción, el cual se somete a la aprobación del Consejo de Gobierno respectivo. Del plan de acción debe derivarse un plan operativo anual de inversiones (POAI) (ver gráfico 1).

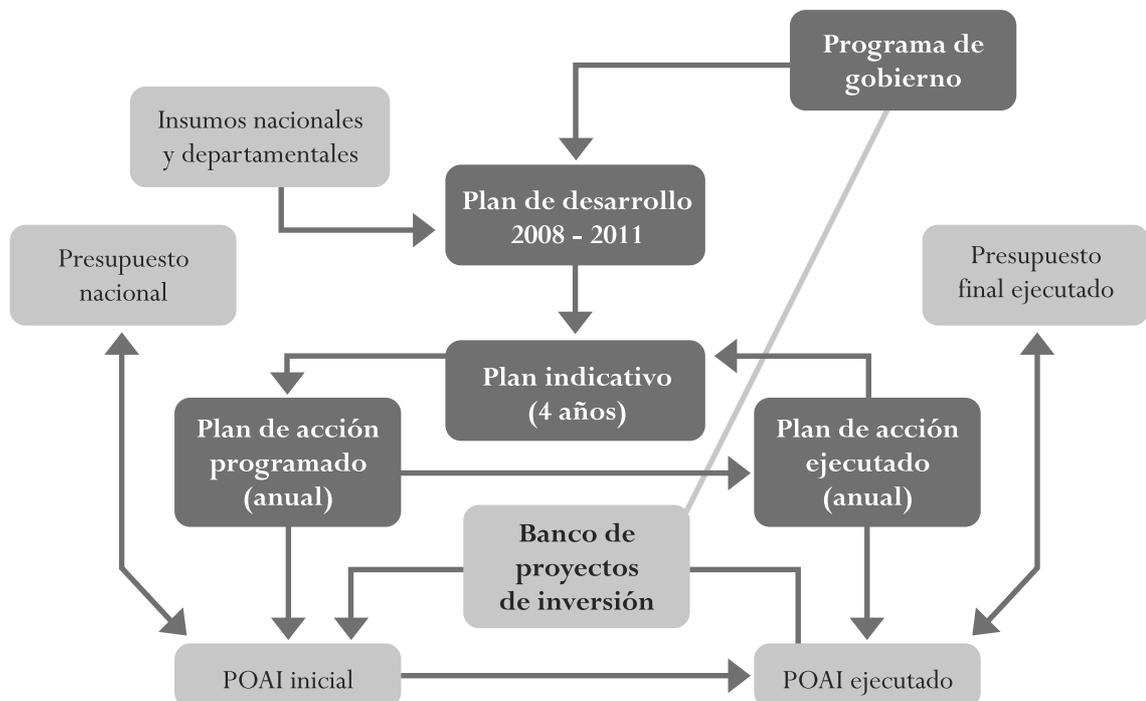
Las oficinas departamentales de planeación son las encargadas de hacer seguimiento al

plan de desarrollo departamental y a todos los planes municipales. A su vez, el gobernador y el alcalde deben presentar informes anuales sobre la marcha del plan a la Asamblea Departamental y al Concejo Municipal, respectivamente.

De acuerdo a la norma, este proceso debe contar con el apoyo de las entidades nacionales, en particular del DANE, encargado de mantener actualizados los sistemas de información para la elaboración de diagnósticos municipales y departamentales, y el Departamento Nacional de Planeación, el cual debe apoyar técnicamente a las entidades territoriales en todo lo relacionado con la formulación, la ejecución y el seguimiento de los planes de desarrollo territorial, así como con el diseño y montaje de los bancos de proyectos.

Gráfico 1

Articulación de los instrumentos plan de desarrollo, plan indicativo, plan de acción y plan operativo anual de inversiones



Fuente: DNP, ESAP, Ministerio de Cultura (2007): *El proceso de planeación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*. Bogotá, p. 59.

1.3 Los planes de ordenamiento territorial²⁴

La Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial, ordenó a los municipios la formulación y aprobación de un plan de ordenamiento territorial. En los municipios medianos (entre 30 mil y 100 mil habitantes) se llama plan básico de ordenamiento territorial y en los pequeños (con menos de 30 mil habitantes) se denomina esquema de ordenamiento territorial.

Las décadas del cincuenta y sesenta del siglo pasado fueron testigos de un acelerado proceso de urbanización en Colombia, producto en buena parte de las oleadas migratorias del campo a las ciudades. Las tasas de crecimiento de los principales centros urbanos se incrementaron a un ritmo hasta entonces desconocido (6 a 7% promedio anual), lo que cambió el rostro del país y planteó una serie de retos a los responsables de las políticas públicas.

El crecimiento de las ciudades no pudo ser controlado adecuadamente por las autoridades, debido en parte a la gran cantidad de población que se asentaba en ellas y, en parte, a la falta de capacidad y de instrumentos de las autoridades para atender las necesidades y demandas de los nuevos habitantes de la ciudad en materia de empleo, vivienda, servicios, infraestructuras y equipamientos. Aunque había cierta tradición de planificación, particularmente en las grandes ciudades, los planes

iban a la zaga de los acontecimientos, lo que acrecentó en progresión geométrica los problemas de control del suelo y de oferta de bienes y servicios públicos. Los gobiernos locales no contaban con los instrumentos para intervenir el mercado del suelo, reglamentar la construcción de vivienda y equipamientos, enfrentar la especulación urbana y reducir al máximo la segregación socioespacial.

A comienzos de la década del sesenta, como consecuencia de este nuevo fenómeno, se inició un debate en el país sobre la necesidad de una ley de reforma urbana que brindara a las autoridades públicas las herramientas suficientes y adecuadas para ordenar el territorio y garantizar ciudades más preparadas y, sobre todo, con mejores condiciones de vida para sus habitantes. Hubo varios proyectos de ley que pasaron por el Congreso, los cuales encontraron una fuerte resistencia en sectores del poder legislativo que representaban los intereses de quienes se beneficiaban con el desorden de las ciudades y que, en consecuencia, no querían que los gobiernos locales contaran con instrumentos de control para el ordenamiento urbano.²⁵

Ese debate culminó en 1989 con la expedición de la Ley 9 de 1989, conocida como Ley de Reforma Urbana. La ley incluyó disposiciones relacionadas con la planeación de los municipios, la construcción de vivienda popular y la intervención del mercado del suelo. Hasta ese momento, la reglamentación urbanística aplicada por las autoridades muni-

24 En este apartado se hace referencia únicamente a la Ley de Desarrollo Territorial, que ordena y reglamenta la elaboración de los planes de ordenamiento territorial. Sin embargo existen normas conexas, por ejemplo, la ley 3 de 1991 sobre vivienda, la ley 99 de 1993 sobre medio ambiente o la ley 128 de 1994 sobre áreas metropolitanas. Estas normas no se analizarán aquí.

25 Una reseña completa de ese debate puede verse en Velásquez (1989).

cipales era bastante dispersa. Estas normas, tal como lo señala Molina (1997: 247) «no ofrecían asidero para la adopción orgánica del plan en cuanto instrumento para delimitar el ejercicio de los derechos de propiedad en el ámbito urbano y orientar la resolución de problemas relacionados con el suelo; el plan no se elevaba a la categoría de fuente legitimadora de las demás disposiciones urbanísticas y tampoco se determinaban los principios y los sistemas de actuación que en su ejecución debían observar las autoridades correspondientes». Esto condujo a un estilo de administración del territorio «empirista, casuístico y [...] jurídica y socialmente inequitativo» (ibídem).

La ley intentó superar estas deficiencias y señaló de manera precisa el alcance y el contenido de las normas urbanísticas relacionadas con el uso del suelo que debían ser incorporadas en los planes de desarrollo municipales. Además, articuló a dichos planes los procedimientos de extinción de dominio, enajenación voluntaria y expropiación de inmuebles urbanos por motivos de utilidad pública o interés social. La ley definió algunas herramientas para facilitar la gestión territorial del ordenamiento (derecho de preferencia, reajuste de tierras, desarrollo prioritario) y creó la contribución al desarrollo municipal como forma de captar las plusvalías restantes del esfuerzo social o estatal.

Sin embargo, la expedición de los planes terminó como una facultad discrecional de las autoridades municipales, lo que restó alcance e impacto a la ley. De hecho, muy pocos alcaldes utilizaron los instrumentos de intervención del suelo, temerosos de afectar intereses de grupos poderosos, lo que convirtió la norma en una especie de *saludo a la bandera*.

La inoperancia de la Ley 9 planteó la necesidad de iniciar una nueva discusión sobre el tema, la que se produjo a mediados de la década del noventa en el marco de la definición de una política urbana en el gobierno de Ernesto Samper. Dicha discusión culminó con la aprobación de la Ley 388 de 1997. Esta fue concebida a partir de un enfoque integral del territorio, que reconoció procesos culturales, económicos, sociales y políticos ligados a la producción del espacio.

La ley contiene un conjunto de principios, instrumentos y disposiciones sobre planificación y gestión territorial, que deben ser utilizados por las administraciones locales en concurrencia con otros niveles de la Administración Pública, con el fin de lograr un ordenamiento físico-territorial que promueva el desarrollo socioeconómico en armonía con la naturaleza y que garantice a todos los sectores el acceso a servicios, vivienda, infraestructura y equipamientos, así como la plena realización de sus derechos.

Sus objetivos son los siguientes:

- Complementar el plan de desarrollo municipal (PDM) mediante estrategias de ordenamiento y manejo del territorio.
- Definir mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural, y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
- Garantizar que el uso del suelo por sus propietarios se acoja al principio de la función social de la propiedad y permita hacer efectivo el ejercicio de los derechos ciudadanos.
- Armonizar la acción del municipio con el gobierno nacional, las demás entidades te-

territoriales y las autoridades ambientales en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales relacionadas con el ordenamiento del territorio.

- Facilitar la ejecución de acciones urbanas integrales.

Estos objetivos tienen base en tres principios que inspiran el articulado de la norma:

- a. *La función social y ecológica de la propiedad:* este principio se refiere a la naturaleza de la propiedad y a su interdependencia, en el caso de las aglomeraciones urbanas, con las características de los bienes públicos. En tal sentido, este principio alude a la necesaria intervención del Estado en la definición del volumen de recursos que deberían asignarse para poner a disposición de toda la población los bienes de consumo colectivo. Para los entes administrativos, ello implica tomar decisiones sobre los usos del suelo, los equipamientos urbanos y la apertura de canales de participación democrática de los ciudadanos en las decisiones sobre el ordenamiento del territorio.
- b. *La prevalencia del interés general sobre el particular:* este principio fundamenta la intervención del ente público sobre el uso y el destino de la propiedad (reserva de tierras urbanizables) para atender de manera adecuada y oportuna la demanda de vivienda de interés social.
- c. *El reparto equitativo de las cargas y beneficios:* mediante este principio se pretende impartir un trato equitativo a los ciudadanos frente a las normas urbanísticas, sobre la base del principio de la igualdad de los ciudadanos ante las leyes. Para tal efecto, las autoridades pueden y deben em-

plear los instrumentos necesarios para regular tanto la distribución de la renta (las plusvalías urbanas) como las condiciones bajo las cuales se genera dicha renta por la intervención estatal (equidistribución de los costos y beneficios de la urbanización). De esa forma se evitará el enriquecimiento injustificado de algunos particulares en detrimento de terceros; se captarán plusvalías derivadas de las decisiones urbanas públicas y privadas; y se canalizará parte de las plusvalías a través de fondos de compensación o de la transferencia de derechos de construcción y desarrollo u otros estímulos tributarios (Molina, 1997).

Con base en estos principios, se entiende que la organización del territorio es una función pública, a través de la cual se busca dirimir conflictos e inequidades entre agentes privados por su actividad en el territorio. Ello implica la participación democrática de los ciudadanos en el ordenamiento del territorio y el diálogo y la concertación entre los diferentes agentes de la vida municipal.

La Ley 388 introdujo dos conceptos novedosos para el ejercicio de la función pública del urbanismo: primero, el concepto de *acción urbanística*, definida como «aquellas decisiones administrativas relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, que deben ser adoptadas y ejecutadas por las autoridades distritales y municipales con el objetivo de ejercer la función pública del ordenamiento del territorio local» (artículo 8). Estas decisiones constituyen el elemento sustantivo de los POT.

Segundo, la noción de *actuación urbanística*. Desde el punto de vista jurídico, comprende los procedimientos normativos para que se

implementen las acciones urbanísticas contempladas en la ejecución del plan, a la luz de los principios enunciados. Desde el punto de vista práctico, las actuaciones urbanísticas ponen a disposición de las autoridades públicas los instrumentos de gestión apropiados para que la construcción de la ciudad se desarrolle conforme a los objetivos, estrategias y políticas contempladas en el plan de ordenamiento. En otras palabras, los sistemas de actuación urbanística tipifican y regulan los procesos de urbanización mediante los cuales se construye la ciudad real.

Los planes de ordenamiento territorial deben definir estrategias e instrumentos de corto, mediano y largo plazo. Cada uno de ellos debe corresponder a un período de gobierno que es actualmente de cuatro años. Así, un plan tiene una vigencia de doce años.

Los planes de ordenamiento territorial tienen tres componentes:

- *General*: contiene los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
- *Urbano*: se refiere a las políticas, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico-urbano.
- *Rural*: incluye políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Los planes deben tener un programa de ejecución que defina con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio previstas para el período correspondiente de la administración municipal. Este debe señalar actividades, recursos y responsables, y deberá integrarse al plan de inversiones para que sea aprobado y ejecutado por las autoridades correspondientes.

La formulación de los planes de ordenamiento es una iniciativa del alcalde, con el soporte de su respectiva Oficina de Planeación. El documento técnico debe ser presentado al Consejo de Gobierno para su aprobación. Una segunda fase de concertación comprende dos actividades: el estudio del plan por las autoridades ambientales, para que den su visto bueno, y su discusión por el Consejo Territorial de Planeación y la ciudadanía. Esta instancia tiene 30 días para emitir su *concepto* o documento de opinión y recomendaciones. En ese ínterin, la administración municipal o distrital debe consultar la propuesta de plan con los gremios económicos y las agremiaciones profesionales, y convocar audiencias públicas con la Junta Administradora Local (JAL),²⁶ así como con entidades comunitarias, cívicas, gremiales y ecológicas para escuchar sus opiniones y recomendaciones.²⁷ Una vez cumplido ese paso, el alcalde debe presentar la nueva versión del plan al Concejo Municipal o al Concejo Distrital para su aprobación. Si no se llegara

26 La Junta Administradora Local es un organismo de representación de los habitantes de una comuna (áreas urbanas), corregimiento (áreas rurales) y de las localidades de los distritos. Están conformadas por un número variable de miembros, elegidos cada cuatro años por voto popular.

27 La ley creó el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial como una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial. Está integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas al desarrollo urbano. En las ciudades donde existan curadores urbanos, estos formarán parte del mismo. El consejo debe hacer seguimiento al plan de ordenamiento y proponer revisiones y ajustes cuando sea necesario.

Cuadro 3

Cronograma de formulación y aprobación de los planes de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997)

Fase	Actores	Duración
Formulación de la propuesta de plan	Alcalde, oficinas de planeación, consejos de gobierno.	Indefinida
Concertación	Estudio por las autoridades ambientales.	30 días
	Deliberación ciudadana y documento de opinión y recomendaciones del CTP.	30 días
Aprobación	Elaboración de la versión final a cargo del alcalde.	30 días
	Discusión y aprobación por el Concejo Municipal o Concejo Distrital. Si no hay aprobación, el alcalde lo expide mediante decreto.	60 días

Elaboración propia.

a un acuerdo para su aprobación, el alcalde puede expedirlo por decreto. El cuadro 3 presenta el cronograma de formulación y aprobación de los planes de ordenamiento territorial.

En cuanto a la vigencia y revisión del plan de ordenamiento territorial, la ley determina los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.
2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.
3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un período constitucional de la administración municipal y distrital.
4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con:
 - Cambios significativos en las previsiones sobre población urbana.
 - La dinámica de ajustes en los usos o en la intensidad de los usos del suelo.
 - La necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana.²⁸
 - La ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana

28 La Ley 1083 de 2006 introdujo nuevas modificaciones a la Ley de Desarrollo Territorial en materia de infraestructuras de transporte y movilidad.

que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital.

- La evaluación de los objetivos y metas del respectivo plan.

La ley entrega a las autoridades municipales una serie de instrumentos de gestión urbanística, entre los cuales cabe señalar:

- La clasificación del suelo (urbano, suburbano, rural, de expansión, de protección).
- Las unidades de actuación urbanística: áreas planificadas y gestionadas conjuntamente para garantizar el uso racional del suelo y la dotación de infraestructuras.
- Reajuste de tierras: acuerdo de propietarios para redefinir la división predial a fin de lograr una mejor configuración urbana del globo de terreno y una distribución de cargas y beneficios más adecuada.
- Las licencias y sanciones urbanísticas.
- La enajenación voluntaria o forzosa de predios.
- La expropiación por la vía administrativa o la judicial.
- La participación en las plusvalías urbanas.
- La reserva de terrenos para vivienda de interés social.
- El desarrollo y la construcción prioritaria a la luz del principio de función social de la propiedad.²⁹

La Ley de Desarrollo Territorial no solo complementó la Ley 9 de 1989 con instrumentos

más ágiles y flexibles para la gestión del suelo, sino que contribuyó a superar las limitaciones que mostró la Ley de Reforma Urbana, sobre todo al desarrollar el principio de la función social y ecológica de la propiedad y al introducir instrumentos concretos para que las autoridades gestionaran el suelo y para la participación democrática de los ciudadanos en el ordenamiento del territorio.

La Ley de Desarrollo Territorial —al igual que la Ley Orgánica de Planeación— fue expedida en el contexto de la descentralización del Estado colombiano. En consecuencia, tenía como uno de sus fundamentos la autonomía de las entidades territoriales —en este caso, de los municipios— para aplicar los instrumentos de gestión del suelo y de ordenamiento del territorio. El gobierno nacional tenía competencias en la política nacional de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de usos de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo dispuesto por la Ley de Medio Ambiente; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; lineamientos en materia de urbanización y del sistema de ciudades; lineamientos para la distribución equitativa de los servicios públicos y de la infraestructura social en las regiones y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural (artículo 7).

29 La ley 388 de 1997 dio lugar a una gran cantidad de decretos reglamentarios que no es el caso reseñar aquí, los cuales definen los aspectos reglamentarios y operativos de todos los componentes de la ley. La Sentencia C-795 de 2000 de la Corte Constitucional definió las competencias en materia de ordenamiento territorial, especialmente en el ámbito departamental y su relación con los territorios indígenas. La Sentencia C-51 de 2001 definió las atribuciones de los alcaldes para expedir los planes de ordenamiento territorial por decreto cuando los concejos municipales no lo hicieran en el plazo estipulado.

Ese supuesto se ha modificado recientemente porque el gobierno nacional ha dictado algunas medidas a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Urbano. El Decreto 4260 de noviembre de 2007, sobre macroproyectos de interés social nacional, rompe la división de competencias y entrega al gobierno nacional la potestad de imponer a los municipios actuaciones urbanísticas que deben ser incorporadas en los planes de ordenamiento territorial y que prevalecen sobre los contenidos de estos últimos. Según dicho decreto, «los Macroproyectos de Interés Social Nacional son el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el gobierno nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial de determinados municipios, distritos, áreas metropolitanas o regiones del país» (artículo 1). Se trata, en general, de proyectos de manejo del suelo para la construcción de vivienda de interés social.

Según el artículo 3, los macroproyectos son normas de jerarquía superior en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y se entienden incorporados en los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, así como en las directrices de ordenamiento de las áreas metropolitanas. En los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deben dar estricto cumplimiento a las disposiciones contenidas en los respectivos macroproyectos. En otras palabras, los municipios no tienen otra opción que incorporar tales proyectos en sus planes de ordenamiento, así vayan en sentido contrario a estos últimos. La única posibilidad que tienen los alcaldes es hacer sugerencias para

mejorar los macroproyectos, pero en ningún momento pueden resistirse a incluirlos en sus planes.

Con este decreto, los municipios vieron lesionada su autonomía para el ordenamiento del territorio, pues el gobierno nacional quedó con la atribución de implantar, a su voluntad, macroproyectos de vivienda de interés social en consonancia con políticas nacionales y no necesariamente con las locales. Esta imposición se encuentra a tono con el proceso de re-centralización que vive actualmente Colombia, expresado en el recorte de recursos y de poder de decisión a las entidades territoriales, en especial a los municipios, a favor del gobierno central. Afortunadamente, en marzo de 2010 la Corte Constitucional declaró inexecutable el mencionado decreto, a través de la Sentencia C-149, lo que impidió su aplicación.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización político-administrativa del Estado colombiano ha sido una de las reformas más importantes del último medio siglo en Colombia. Fue una respuesta de la dirigencia política a problemas del país aún no resueltos hacía un cuarto de siglo, entre ellos la pobreza y las crecientes desigualdades sociales y territoriales, el centralismo en la toma de decisiones, el autoritarismo, el clientelismo y la exclusión política de corrientes diferentes a los partidos tradicionales. La descentralización otorgó autonomía a las autoridades territoriales, les devolvió competencias y recursos para atender con mayor eficacia las demandas de la población e institucionalizó mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.

La descentralización surgió a mediados de la década del ochenta del siglo pasado a través de una reforma de la Constitución de 1886, de clara estirpe centralista, del Acto Legislativo 1 de 1986, que ordenó la elección popular de alcaldes a partir de 1988, y de tres leyes: 3, 11 y 12 de 1986, que modificaron el régimen municipal y departamental del país.³⁰ Esas leyes dibujaron una nueva arquitectura del Estado colombiano, al asignar varias competencias a los entes territoriales, en particular a los municipios, y un conjunto significativo de recursos para la inversión municipal y departamental. En materia de competencias, se entregó a los municipios la construcción, la dotación y el mantenimiento de instituciones educativas y de salud, la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico, asistencia técnica agropecuaria y adjudicación de baldíos, la ejecución de programas de desarrollo rural integrado, la cofinanciación de programas de vivienda popular, la construcción de obras de infraestructura local y la atención a grupos vulnerables, entre las más importantes.³¹

En cuanto a los recursos, se fortalecieron los ingresos propios de los municipios y departamentos a través de la Ley 14 de 1983 y se incrementaron de manera considerable las transferencias del impuesto al valor agregado (IVA), las cuales pasaron del 26,5% en 1986 al 50% en 1992. Los recursos de transferencia debían dedicarse prioritariamente a gastos de inversión y serían asignados en proporción a la población, a su ubicación (urbana o rural) y al índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, la descentralización ganó en profundidad y alcance, esta vez en un marco de principios políticos diferentes, los del Estado social de derecho y de la democracia participativa. La descentralización se convirtió así en uno de los principios constitutivos de la organización del Estado colombiano. La Constitución señala en su artículo 1 que «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general».

Varias fueron las medidas introducidas por la Constitución de 1991 para fortalecer la descentralización. Entre ellas cabe mencionar:

- La creación de nuevas entidades territoriales intermedias y locales: las regiones (unión de departamentos contiguos), las provincias (unión de municipios contiguos dentro de un mismo departamento) y las entidades territoriales indígenas. La Constitución ordenó al Congreso de la República expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para reglamentar la creación de las nuevas entidades territoriales y la distribución de competencias y recursos entre ellas.
- La definición del municipio como célula básica de la organización administrativa del Estado.

30 Estas leyes fueron reglamentadas mediante los decretos 1222 y 1333 de 1986 (Código de Régimen Departamental y Código de Régimen Municipal, respectivamente).

31 Ver los decretos 77 a 81 de 1987, conocidos como Estatuto de la Descentralización.

- El fortalecimiento de los departamentos, a través de la elección popular de los gobernadores, y del reforzamiento de sus fiscos.
- La creación de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.
- La definición de un nuevo sistema de transferencias, consistente en un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la nación, que serían distribuidos según población, necesidades básicas insatisfechas y esfuerzo fiscal de las entidades territoriales.
- La ampliación del período del mandato de alcaldes y gobernadores a tres años.
- La creación del Sistema Nacional de Planeación.
- La creación de una Comisión Transitoria de Ordenamiento Territorial «encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución» (artículo transitorio 38).

La Ley 60 de 1993 definió las competencias de los diferentes niveles gubernamentales y los criterios de asignación de las transferencias del gobierno nacional a los municipios, los departamentos y los resguardos indígenas.³² La Constitución atribuyó a los departamentos la triple función de promover el desarrollo regional, servir de intermediario entre el gobierno nacional y los municipios y prestar asistencia técnica a estos últimos. Con base en esas funciones, aún vigentes, la Ley 60 otorgó a los departamentos competencias en el manejo de la educación y la salud, espe-

cialmente cuando los municipios no tuvieran la capacidad de administrar ese servicio; el manejo de los hospitales de segundo y tercer nivel; la financiación de obras de infraestructura y la entrega de subsidios a la demanda para algunos grupos vulnerables.

En lo que respecta a los municipios, la Constitución les entregó una cuádruple función: prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. De acuerdo a la Ley 60, los campos de competencia de los municipios fueron: la administración de los servicios educativos y de salud; la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, aseo urbano; el ejercicio de control y vigilancia de plazas de mercado, centros de acopio y mataderos públicos y privados; la entrega de subsidios de vivienda de interés social y de otros subsidios a los sectores más pobres de la población; la promoción de proyectos de desarrollo rural y el fomento de la participación ciudadana.

La Constitución definió, además, tres principios de relaciones intergubernamentales, cuya aplicación implica que no existen competencias exclusivas en el nivel territorial:

- *Concurrencia*: cuando a una entidad territorial se asignan competencias que deba desarrollar en unión o relación directa con facultades conferidas sobre esa misma materia a otras entidades, deberá ejercerlas de manera que su actuación no se pro-

32 Las transferencias destinadas a los resguardos indígenas no son trasladadas directamente a sus autoridades, sino al alcalde del municipio del cual forman parte.

longue más allá del límite fijado, buscando siempre respetar el campo de las atribuciones de las otras entidades.

- *Subsidiariedad*: un ente territorial puede ejercer transitoriamente competencias correspondientes a niveles inferiores, cuando las entidades territoriales responsables de estas últimas no estén en capacidad de hacerlo por causas justificadas.
- *Complementariedad*: en el ejercicio de competencias, las distintas entidades territoriales pueden colaborar entre sí para que se desarrollen eficazmente.

La Constitución ratificó la vigencia de instituciones de relación interterritorial, como las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, las asociaciones departamentales, los consejos regionales de planificación económica y social (CORPES), que habían sido creados por la Ley 76 de 1985, las regiones administrativas y de planificación, integradas por dos o más departamentos, y la integración de municipios de frontera.

La reforma de 1986 y la Constitución Política de 1991 concibieron la descentralización como un instrumento de apertura política en tanto abrió las puertas para que las colectividades territoriales (gobiernos y ciudadanía) pudieran tomar decisiones sobre el desarrollo de su territorio.³³

Sin embargo, a finales de los años noventa, el gobierno nacional dio un giro en su visión de la descentralización al considerarla esencialmente como un problema fiscal. Se difundió

la idea de que la descentralización generaba desequilibrios macroeconómicos y un alto déficit fiscal, debido al incremento de las transferencias a departamentos y municipios. Ese discurso fue complementado posteriormente por el gobierno del presidente Álvaro Uribe con la tesis de que algunos municipios eran inviables fiscalmente, no tenían capacidades para el manejo de sus competencias y recursos, y eran focos de corrupción. Estos argumentos sirvieron de base para implementar la estrategia de re-centralización que vive hoy el país. Esta última ha consistido en el recorte, en términos relativos, de las transferencias a los entes territoriales, en la consecuente concentración de recursos en manos del gobierno nacional para invertir en los territorios y en la transformación de los gobiernos municipales y departamentales en operadores de políticas del gobierno nacional, especialmente en el campo social.

El recorte de las transferencias se hizo a través del Acto Legislativo 1 de 2001, que modificó transitoriamente el esquema introducido por la Constitución de 1991 al desvincularlas de los ingresos corrientes de la nación y hacerlas depender de un fondo único, el Sistema General de Participaciones (SGP). Este tendría a partir de 2002 un monto fijo que se incrementaría anualmente en un porcentaje equivalente al índice de precios al consumidor más unos puntos. En 2007, un nuevo acto legislativo prorrogó el SGP hasta 2016, año en el que supuestamente se regresará al esquema de transferencias definido por la Constitución de 1991.³⁴

33 Ese fue el signo más visible de la descentralización en sus inicios, lo que no significa que otras lógicas no hayan estado presentes en esa coyuntura, por ejemplo, racionalidades de tipo neoliberal que ya tenían acogida en ciertos sectores de la burocracia del Estado y en algunos segmentos políticos.

34 Algunos análisis señalan que este recorte de las transferencias representó para el gobierno nacional un ahorro de 3.500 millones de dólares, aproximadamente, entre 2002 y 2007.

Las normas que rigen la descentralización en Colombia pueden clasificarse en tres categorías (Velásquez, 2010): en primer lugar, las *normas mayores*, es decir, aquellas que legislan sobre el sistema de descentralización estableciendo su orientación, su estructura y sus mecanismos de funcionamiento. Entre ellas cabe señalar el título XI de la Constitución que, aparte de las disposiciones generales en materia de ordenamiento territorial, señala los contenidos básicos del régimen departamental, del régimen municipal y del régimen especial, el cual cubre exclusivamente a la capital del país. También forman parte de esta categoría los actos legislativos 1 de 2001 y 4 de 2007, que reformaron el régimen de transferencias y crearon el SGP. De igual manera, el Código de Régimen Municipal (Ley 136 de 1994), el Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986)³⁵ y la Ley de Competencias y Recursos (Ley 715 de 2001).³⁶ Completan esta categoría la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) y la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación (Ley 134 de 1994).

La Ley 715 de 2001, que reemplazó a la Ley 60 de 1993, establece la distribución de las competencias de manera sectorial y los recursos del SGP. La ley define, en efecto, las competencias del gobierno nacional, los departamentos y municipios para cada uno de

los sectores de educación, salud y otros, clasificados bajo la denominación *de propósito general*. Esta última categoría incluye los servicios de agua potable y saneamiento básico, servicios públicos domiciliarios, vivienda, desarrollo rural, asistencia técnica agropecuaria, infraestructura municipal de transporte, medio ambiente, centros de reclusión, cultura, recreación y deporte, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia, orden público y seguridad ciudadana, restaurantes escolares y generación de empleo.

La distribución de competencias de carácter sectorial debilita a las entidades territoriales, especialmente a los municipios, y concentra la capacidad de decisión y de acción en el gobierno nacional y, en menor medida, en los departamentos. Los municipios mantienen una gran cantidad de responsabilidades en la prestación de los servicios, pero las políticas que rigen el funcionamiento de los sectores y los recursos asignados a ellos son definidas por el gobierno nacional.³⁷ Además, el recorte de las transferencias ha llevado a que las entidades territoriales tengan que invertir un mayor volumen de recursos propios en la atención de la población, recursos que en el caso de los pequeños municipios son bastante precarios.³⁸

35 Nótese que el Código de Régimen Departamental es anterior a la Constitución de 1991.

36 La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debería formar parte de esta categoría, pero el Congreso de la República aún no la ha expedido.

37 Un claro ejemplo a ese respecto es el tema de la planeación y el manejo del agua. Desde mediados de la década del ochenta, esta fue una atribución de los municipios. Recientemente, el Congreso de la República aprobó una ley por medio de la cual entrega a los departamentos la elaboración de planes departamentales de agua, a los cuales deberán acogerse los municipios para operar el servicio.

38 Además, la Ley 617 de 2000 estableció topes al gasto de recursos propios en los rubros de funcionamiento para que parte de los recursos que antes de 2000 se destinaban a gastos corrientes se orientaran a la inversión.

En lo que respecta a los recursos, la Ley 715 define los criterios para la distribución de las transferencias del gobierno nacional a las entidades territoriales, en el marco del SGP. La ley señala que para la educación debe destinarse el 58,5% de dichos recursos, 24,5% para salud y 17% para los gastos de propósito general. La norma introduce el concepto de capitación o de asignación de recursos por alumno atendido. La población atendida es aquella efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del SGP. La capitación se define por los costos de la prestación del servicio, formados como mínimo por los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas, incluidas las prestaciones; los recursos destinados a la calidad de la educación, que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura; la cuota de administración departamental, las *interventorías*³⁹ y los sistemas de información. El gobierno nacional fija ese valor. El SGP incluye un porcentaje de recursos para financiar a la población por atender en cada municipio, la cual se define como la población adicional a la que estuvo matriculada, y cuya atención aumenta la cobertura del sistema educativo.⁴⁰

Los recursos para el sector salud deben destinarse a financiar los subsidios a la demanda, a prestar el servicio a la población pobre y a realizar acciones de salud pública. El monto para cada municipio se calcula por el sistema de capitación (monto total de los recursos

divididos entre el número de personas por atender, sea en los subsidios a la demanda o en la atención directa a la población pobre que no recibe el subsidio). Finalmente, los recursos para los servicios de propósito general se distribuyen según criterios de población del municipio, necesidades básicas insatisfechas, eficiencia fiscal y eficiencia administrativa.

Una segunda categoría de normas sobre descentralización son las de carácter sectorial. Ejemplo de estas normas son la Ley de Medio Ambiente (Ley 99 de 1993), la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), la Ley del Sistema Integral de Seguridad Social (Ley 100 de 1993), la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994), la Ley del Sistema Nacional del Deporte (Ley 185 de 1995) y la Ley de Cultura (Ley 397 de 1997). Estas leyes entregan competencias específicas a las entidades territoriales —aunque muchas de ellas fueron expedidas antes de la Ley 715, lo cual le otorga a esta última una cierta primacía— y crean generalmente espacios específicos de participación en el ámbito municipal.

Finalmente, una tercera categoría de normas son aquellas que reglamentan aspectos específicos del funcionamiento cotidiano de la descentralización y de las relaciones intergubernamentales. Se trata generalmente de decretos, resoluciones y directrices, emitidas por la Presidencia de la República o por los ministerios, que resulta imposible sistemati-

39 Se refiere a la supervisión, coordinación y control de la ejecución y el cumplimiento de las especificaciones y condiciones contenidas en los contratos de las entidades del sector público.

40 Los recursos para financiar las competencias municipales llegan directamente a los municipios certificados, es decir, municipios que han llenado una serie de requerimientos definidos por el gobierno nacional en materia de educación y de salud.

zar por su elevado número, pero que reflejan la orientación que un gobierno determinado pretende dar al proceso. Algunas normas destacan por su alcance y sus implicaciones sobre el proceso de descentralización. Un ejemplo es el Decreto 28 de 2008, por medio del cual el gobierno nacional estableció mecanismos de vigilancia a los departamentos y municipios sobre el uso de los recursos de transferencia. O los decretos sobre megaproyectos de vivienda que facultan al gobierno nacional a ejecutar proyectos de vivienda en municipios y le dan la posibilidad de derogar normas relativas a los planes de ordenamiento territorial, si fuere el caso.

Al entregar autonomía política relativa, competencias y recursos, la descentralización del Estado colombiano fortaleció a los alcaldes y gobernadores como actores claves del desarrollo local y regional. En tal sentido, los instrumentos de planeación que les brindó la Constitución de 1991 deben entenderse como medios para el ejercicio de dicha autonomía y para el logro de metas de desarrollo. No obstante hay que reiterar la reciente tendencia hacia la re-centralización de competencias y recursos que vive el país, la cual ha debilitado considerablemente el poder de decisión de los gobernadores y alcaldes, especialmente de estos últimos, a favor del gobierno nacional. Este ha recuperado capacidad de decisión y de inversión, y ha convertido a las autoridades locales en operadores de

algunas políticas, especialmente en materia social, que son definidas y controladas por el gobierno nacional.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La legislación sobre participación ciudadana en Colombia es abundante. Una característica de la descentralización del Estado colombiano es que desde su inicio estuvo acompañada por normas que institucionalizaron espacios y mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, especialmente en el ámbito local.⁴¹ En efecto, el acto legislativo que dispuso la elección de alcaldes en 1986 incluyó un artículo por el que se autorizaba a las autoridades locales a celebrar consultas municipales sobre temas de interés colectivo. Al mismo tiempo, el Código de Régimen Municipal incorporó mecanismos de participación como las JAL, la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas municipales prestadoras de servicios públicos domiciliarios⁴² y la contratación comunitaria.⁴³

Posteriormente, la Constitución de 1991 definió la participación como principio constitutivo del Estado colombiano, como derecho e instrumento para democratizar la gestión pública. La Constitución definió dos tipos de espacios y mecanismos de participación: los

41 Un análisis detallado sobre el marco normativo de la participación ciudadana en Colombia puede leerse en Velásquez y González (2003).

42 Hasta ese momento, las juntas directivas estaban conformadas solamente por representantes del alcalde y del Concejo Municipal.

43 Mediante este mecanismo, las juntas de acción comunal, las sociedades de mejora y ornato, las juntas y asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios, constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro, pueden contratar con la administración municipal la ejecución de determinadas funciones u obras.

de participación directa y las instancias de participación ciudadana en los asuntos públicos. Sobre los primeros, el artículo 40 señala que «todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político», lo cual le permite elegir y ser elegido y hacer uso de los medios legales para participar en plebiscitos, referendos, consultas populares, iniciativas legislativas, revocatorias del mandato y cabildos abiertos. Estos mecanismos fueron reglamentados por la Ley 134 de 1994 denominada Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana) y por la Ley 131 del mismo año, sobre revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores.

La Constitución sentó las bases para el desarrollo legislativo de las instancias de participación ciudadana en la gestión pública y dispuso que la ley debía garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan (artículo 79). En cuanto a los derechos de participación social, el texto constitucional se refiere al derecho de libre asociación para el desarrollo de distintas actividades (artículos 38 y 39), para lo cual establece la obligación del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales (artículo 103).

Otros derechos facultan al ciudadano a participar en distintos ámbitos de la vida social. Así, los jóvenes pueden participar en los organismos públicos y privados relacionados con su educación, protección y progreso (artículo 45); los servicios de salud deben ser organizados en forma descentralizada por niveles de atención y con participación de la comunidad (artículo 49); los trabajadores pueden

participar en la gestión de las empresas y beneficiarse de la democratización de la propiedad de las acciones estatales en una empresa (artículos 57 y 60); la comunidad educativa está facultada para participar en la dirección de las instituciones de educación (artículo 68); las organizaciones de consumidores y usuarios pueden participar en el estudio de las disposiciones que les conciernen (artículo 78). Finalmente, la Constitución establece el derecho de los ciudadanos a participar en la vigilancia de la gestión pública (artículo 270). Para el ejercicio de estos derechos, la Constitución consagra explícitamente la igualdad de hombres y mujeres y estipula que las autoridades deben garantizar la efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

Estas definiciones constitucionales tuvieron desarrollos legislativos en la década del noventa del siglo pasado y, con menor intensidad, en el decenio posterior, a través de los cuales se crearon o reglamentaron una gran cantidad de instancias institucionales, cuya operación específica fue determinada por los municipios a través de normas generalmente expedidas por los concejos municipales. Hoy, Colombia cuenta con una amplia infraestructura institucional para la participación ciudadana, que permite a la ciudadanía intervenir en la planeación, la asignación del presupuesto, el diseño de políticas públicas, la ejecución de proyectos de desarrollo y la vigilancia de la gestión pública. A ella se suman espacios de carácter informal que la ciudadanía o los gobiernos han creado para mantener contacto y diálogo permanente en torno a los asuntos de interés público.

El cuadro 4 incluye la mención de los espacios que han tenido mayor desarrollo hasta el presente. Cabe señalar que no todos ellos se

deben crear obligatoriamente en todos los casos; hay un componente de discrecionalidad de las autoridades públicas para su reglamentación, con algunas excepciones por las que dichas autoridades están obligadas a crearlos y a realizar la convocatoria para su conformación. Es el caso de los consejos de planeación y los de política social.

Existen espacios globales, sectoriales y poblacionales. Los primeros, entre los cuales cabe mencionar el Consejo Municipal de Planeación, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y algunas veedurías ciudadanas, se caracterizan por tener como referente al municipio, a la ciudad en su conjunto o a un segmento territorial *meso* (comuna o corregimiento), y no a un sector (educación, salud, medio ambiente) o a un grupo social en particular (jóvenes, comunidades étnicas, desplazados, etcétera).

Otra forma de clasificarlos es según el tipo de representatividad: territorial, institucional y social. La primera toma como referente el territorio: los agentes participativos intervienen en representación de un segmento sociogeográfico del municipio y su designación o elección se hace con ese criterio. En la segunda categoría, el espacio de participación está conformado fundamentalmente por personas que representan a instituciones (entidades no gubernamentales, universidades, corporaciones, cooperativas, sector privado) y no a conjuntos poblacionales o a organizaciones sociales de base. Los consejos de paz, los de atención a la población desplazada, los comités para personas con discapacidad y otros similares, son ejemplos de esta categoría.

Finalmente, el grupo más amplio está conformado por los órganos de representación

social. Su naturaleza está ligada a la expresión de intereses sociales particulares en la escena pública. Es una categoría altamente heterogénea que puede desagregarse según criterios muy diferentes. Por ejemplo, pueden distinguirse canales de representación global, como el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial o las audiencias públicas, en los que intervienen agentes de origen social y territorial muy diverso para la discusión de temas que generalmente abarcan el conjunto de facetas de la vida municipal. Están también los canales de representación sectorial o funcional (Consejo de Juventud, instancias en los ámbitos de educación y salud, medio ambiente, etcétera), en los que el referente es un ámbito particular de la vida de la ciudad o un grupo social específico. Las instancias sectoriales, según se aprecia en el cuadro 4, son las que tienen mayor peso cuantitativo en el conjunto.

Un último rasgo de los espacios de participación es su limitado alcance decisorio. La lectura de sus funciones indica que su trabajo gira principalmente en torno a actividades de iniciativa y fiscalización y, en menor grado, de consulta, concertación y gestión.

Los espacios institucionales de participación han perdido fuerza y capacidad de impacto en la gestión pública en años recientes. Su eficacia en la solución de problemas ha sido baja. En contrapartida, en ellos se ha enquistado una *élite de la participación* que ha acaparado los cargos de representación (polimembresía) en su propio beneficio, y se han alejado poco a poco de su función como representantes de intereses particulares de poblaciones o sectores territoriales. Esto ha producido un alejamiento de la población de esos espacios y un cierto desinterés por su con-

Cuadro 4

Espacios, alcance y agentes participativos en Colombia por tipo de agente participativo según instancia

Sector	Alcance	Tipo de agente participativo
Junta Administradora Local (Ley 136 de 1994)	Consulta, iniciativa, fiscalización y gestión	Ediles o comuneros. Representantes de sectores sociales que actúan como <i>puentes</i> entre el gobierno y la sociedad.
<i>Servicios públicos domiciliarios</i> : Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos, juntas directivas de las empresas (Ley 142 de 1994)	Información, consulta, iniciativa, fiscalización y gestión	Representantes de usuarios de los servicios públicos para velar por la eficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
<i>Salud</i> : asociaciones o ligas de usuarios de salud, Comité de Ética Hospitalaria, Comité de Participación Comunitaria en Salud (COPACO) (Ley 10 de 1990 y Ley 100 de 1993)	Consulta, iniciativa, fiscalización y gestión	Representantes de la comunidad para la defensa y la protección del derecho a la salud y su prestación.
<i>Educación</i> : Junta Municipal de Educación, foros educativos municipales (Ley 115 de 1994)	Consulta, iniciativa y fiscalización	Ciudadanos, ciudadanas y representantes de la comunidad para la defensa y la protección del derecho a la educación y su prestación.
<i>Desarrollo rural</i> : Consejo Municipal de Desarrollo Rural (Ley 101 de 1993 y Ley 160 de 1994)	Concertación, decisión y fiscalización	Representantes de organizaciones del sector rural que proponen y acuerdan políticas dirigidas al sector y vigilan su ejecución.
<i>Control social</i> : veedurías ciudadanas y juntas de vigilancia (Ley 850 de 2003)	Fiscalización	Personas a título individual y organizaciones sociales que deciden por voluntad propia iniciar procesos de vigilancia y control del uso de los recursos públicos.
Consejo de Planeación (Ley 152 de 1994), Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997), Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas (Ley 152 de 1994), Consejo Municipal de Cultura (Ley 397 de 1997), Consejo Municipal de Juventud (Ley 375 de 1997), Consejo Municipal de Paz (Ley 434 de 1998), Consejo Municipal de Política Social (Decreto Ley 1137 de 1999), Consejo Municipal Ambiental (Ley 99 de 1993), Comité Municipal de Desplazados (Ley 387 de 1997), Consejo Comunitario de Poblaciones Negras (Ley 70 de 1993), Consejo Poblacional de Personas con Discapacidad	Información y consulta	Representantes de sectores sociales encargados de emitir el documento de opinión y recomendaciones sobre propuestas de planes locales (globales, sectoriales, territoriales) y de hacer seguimiento a su ejecución. Promueven también la consideración de problemas específicos en el marco del diseño de políticas públicas.

Elaboración propia.

formación y funcionamiento. Alternativamente han surgido mecanismos y procesos no institucionales de participación ciudadana en los asuntos públicos que están menos sometidos a reglas de juego fijas, y son muy adaptables a circunstancias específicas y a determinados objetivos de acción, bien sea de la ciudadanía o de las autoridades municipales.

De igual forma, la población ha comenzado a utilizar vías directas de relación con las autoridades municipales, a través de movilizaciones masivas, protestas callejeras, tomas de establecimientos públicos, plantones, etcétera, como forma de protestar por decisiones públicas o de reivindicar la solución de problemas y demandas no satisfechas. En ese sentido, se han diversificado las vías de expresión ciudadana, lo que resulta positivo desde el punto de vista de la democratización de la gestión pública y, en particular, de la gestión municipal.

4. LAS REGALÍAS POR LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS⁴⁴

En los últimos 25 años, el sector de la explotación minera y, en particular el de hidrocarburos⁴⁵ ha ocupado un lugar de gran importancia en el panorama de generación de recursos para el Estado colombiano. Desde el descubrimiento del pozo de Caño Limón en

1983, el más grande hasta entonces en cuanto a producción petrolera, el sector se convirtió en gran dinamizador de la economía y propició un gran debate nacional en torno al cobro, uso y destino de los recursos derivados de la explotación minera en general. Hoy, la discusión no concluye y se ha centrado en la forma en la cual los municipios y departamentos (entidades territoriales en general) usan esos recursos con la perspectiva de generar desarrollo en sus territorios.

4.1 Conceptos fundamentales, liquidación y entidades involucradas

En Colombia, a diferencia de otros países y del argot internacional, las regalías son consideradas «una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo», según lo plantea el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2007d: 11), la entidad del gobierno central que recientemente se ha involucrado en los procesos de control de su uso.⁴⁶

El marco normativo que rige el sector es amplio, incluye artículos constitucionales y leyes, así como una gran cantidad de decretos. A continuación se presentan los contenidos básicos de las normas.

44 Lo que sigue se apoya en Pérez (2010).

45 Se refiere a fuentes de energía que se encuentren en estado líquido o gaseoso. A los líquidos se les denomina crudo y a los gaseosos, gas natural.

46 Aunque la Ley 756 de 2002 define en el artículo 14 que el control de estos recursos es una responsabilidad de la Contraloría General de la República.

Cuadro 5
Síntesis del marco normativo que rige el sector

Norma legal	Contenido
Constitución Política, artículo 332	El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.
Constitución Política, artículo 360	Reconoce como beneficiarias de las regalías directas a las entidades territoriales en las cuales se explotan los recursos naturales no renovables y a los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan.
Constitución Política, artículo 361	Crea el Fondo Nacional de Regalías (FNR) y determina los sectores de inversión: promoción de la minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales de inversión.
Ley 141 de 1994	Establece el Fondo Nacional de Regalías, instauro la Comisión Nacional de Regalías, establece el derecho del Estado a la explotación de los recursos naturales no renovables y señala las reglas para la liquidación, la distribución y el uso de las regalías.
Ley 209 de 1995	Crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).
Ley 633 de 2000	Autorizó por una sola vez a las entidades territoriales productoras y al FNR a disponer de los recursos ahorrados en el FAEP, para el pago de deuda pública.
Ley 685 de 2001	Código de Minas.
Ley 756 de 2002	Modifica la Ley 141 de 1994, define porcentajes variables para el pago de las regalías de hidrocarburos y dispone una variación en la distribución de las regalías para los primeros 50 mil barriles promedio diario de hidrocarburos.
Ley 781 de 2002	Establece reglas de uso de los saldos de los recursos del FAEP, que no se hayan utilizado en el pago de la deuda pública autorizada en el artículo 133 de la Ley 633 de 2000.
Ley 858 de 2003	Señala el destino y los ejecutores de los recursos del FNR asignados a la promoción de la minería.
Ley 863 de 2003	Dispone que se destine el 50% de recursos del FNR y el 5% de las regalías directas al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

Elaboración propia.

Las regalías son de dos tipos: de una parte, las pagadas de manera *directa* a las entidades territoriales donde se explotan los recursos no renovables y a las entidades por donde se transportan, embarcan y exportan los recursos y sus derivados.⁴⁷ De otra, las *indirectas*, que tienen como objetivo beneficiar a las demás entidades territoriales que no reciben de manera directa montos de regalías. Estas últimas son administradas por el Fondo Nacional de Regalías, entidad del gobierno nacional adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Es claro que la consideración de contar con regalías indirectas descansa en la necesidad de contribuir a la convergencia regional y constituye una oportunidad para incrementar los recursos de inversión de los municipios y departamentos no beneficiados de manera directa.

Hay cuatro formas de beneficio de las regalías:

- *Participaciones*: que corresponde a recursos asignados a los departamentos y municipios en cuyo territorio se encuentran la explotación y los puertos fluviales y marítimos por donde se transporta el recurso natural o su derivado. Es la más conocida y la que más recursos genera.
- *Compensaciones*: son contraprestaciones económicas pactadas con las compañías dedicadas a explotar recursos no renovables y son generadas por el transporte y el impacto ambiental, social y cultural que causa el proceso de explotación de recursos naturales (Valdez, 2008).
- *Impuesto de transporte*: de acuerdo a la ley, corresponde a la compensación de los

efectos causados por el paso de la tubería que transporta los hidrocarburos. Este impuesto «fue cedido por la nación a las entidades territoriales y particularmente a los municipios no productores, por donde atraviesan los oleoductos o los gasoductos» (ibídem, p. 12).

- *Resguardos indígenas*: «cuando en un resguardo indígena o en un punto ubicado a no más de cinco (5) kilómetros de la zona del resguardo indígena, se exploten recursos naturales no renovables, el cinco por ciento (5%) del valor de las regalías correspondientes al departamento por esa explotación, y el veinte por ciento (20%) de los correspondientes al municipio, se asignarán a inversión en las zonas donde estén asentadas las comunidades indígenas» (Ley 756 de 2002).

La legislación ha considerado necesario crear condiciones para evitar que las regalías sean acaparadas por unas pocas entidades «destinando recursos que excedan los límites de producción hacia los municipios no productores que integran el mismo departamento o hacia los departamentos no productores que hagan parte de la misma región de planificación económica y social» (DNP, 2007d: 12). Esto es lo que se denomina recursos de *escalonamiento*.

Por último, con parte de los recursos de regalías se crearon tres fondos que tienen funciones específicas:

- *Fondo Nacional de Regalías (FNR)* que recibe gran parte de los recursos que no se

47 Para el caso de las explotaciones marítimas, el cálculo de las regalías se hace de acuerdo a la correspondencia que las entidades territoriales más cercanas tengan de ese territorio, hasta un tope de 40 millas náuticas.

destinan de manera directa a las entidades territoriales. Su objetivo es poner a disposición de las demás entidades territoriales recursos para que sean ejecutados mediante proyectos presentados al Fondo.

- *Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)* cuyo propósito es crear colchones financieros para enfrentar épocas de escasa producción o anticipar el declive natural de los pozos.
- *Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)* que tiene la finalidad de aliviar el pasivo de pensiones de las entidades territoriales.

La diferencia entre el primer fondo y los dos últimos consiste en que los recursos que alimentan el FAEP y el FONPET tienen origen en las regalías liquidadas directamente a las entidades territoriales. Es decir, la financiación de estos fondos se obtiene del total de regalías que corresponde a municipios y departamentos. De los tres fondos, el FNR es el único que tiene un papel activo en el andamiaje de entidades públicas encargadas del tema.

¿Cómo se calculan las regalías para cada explotación? En Colombia las regalías se calculan a borde o boca de mina o pozo, y de manera diferenciada según el producto extraído y su volumen. Bajo este esquema, las compañías extractoras no entregan dinero por concepto de regalías al Estado, sino que le entre-

gan parte del producto extraído para que este, a través de las agencias encargadas, lo negocie y monetice.

Existen formas de cálculo diferenciadas para minerales e hidrocarburos (cuadro 6), según lo estipula la Ley 756.⁴⁸ Para los hidrocarburos, la tabla de liquidación de regalías se determina de acuerdo a la producción diaria (calculada con el promedio mensual) en boca de pozo (cuadro 7). Dado el importante repunte de la explotación petrolera, los riesgos ambientales y otros asociados a ella, así como la rentabilidad de su explotación, los montos de regalías más altos son aquellos que se pagan por este recurso. No obstante, las explotaciones de gas han tenido un alza importante, con lo cual la liquidación de las regalías asociadas a este producto también tiene un peso significativo.

En el caso del gas natural se tiene en cuenta que un barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbicos de gas. Usando la misma tabla de hidrocarburos, para una explotación «en campos ubicados en tierra firme y costa afuera hasta una profundidad inferior o igual a mil (1.000) pies, se aplicará el 80% de las regalías equivalentes para la explotación de crudo; para explotación en campos ubicados costa afuera a una profundidad superior a mil (1.000) pies, se aplicará una regalía equivalente al 60% de las regalías correspondientes a la explotación de crudo» (Ley 756 de 2002).

48 Algunos pozos, por su antigüedad, se rigen por la Ley 141 de 1994 que determina un 20% para la liquidación de sus regalías.

Cuadro 6

Liquidación para el pago de regalías de productos minerales

Mineral explotado	Porcentaje de la extracción que se paga por regalías
Carbón (explotación mayor a 3 millones de toneladas anuales)	10%
Carbón (explotación menor a 3 millones de toneladas anuales)	5%
Níquel	12%
Hierro y cobre	5%
Oro y plata	4%
Oro de aluvión en contratos de concesión	6%
Platino	5%
Sal	12%
Calizas, yesos, arcillas y grava	1%
Minerales radioactivos	10%
Minerales metálicos	5%
Minerales no metálicos	3%
Materiales de construcción	1%

Fuente: Ley 756 de 2002, artículo 16.

Cuadro 7

Liquidación para el pago de regalías de hidrocarburos

Producción diaria promedio mes	Porcentaje
Para una producción igual o menor a 5 mil barriles por día (bpd)	8%
Para una producción mayor a 5 mil bpd e inferior o igual a 125 mil bpd, donde $X = 8 + (\text{producción en miles de bpd} - 5 \text{ mil bpd}) \times (0.10)$	X%
Para una producción mayor a 125 mil bpd e inferior o igual a 400 mil bpd	20%
Para una producción mayor a 400 mil bpd e inferior o igual a 600 mil bpd, donde $Y = 20 + (\text{producción en miles de bpd} - 400 \text{ mil bpd}) \times (0.025)$	Y%
Para una producción mayor a 600 mil bpd	25%

Fuente: Ley 756 de 2002, artículo 16.

4.2 La asignación de las regalías

Las regalías generadas por la explotación de recursos se distribuyen entre las entidades territoriales y el Fondo Nacional de Regalías (gobierno nacional). En esta sección se aborda solamente lo relacionado con hidrocarburos y carbón.

HIDROCARBUROS

Para el caso de los hidrocarburos —y en caso de no ser necesario el cálculo de los escalonamientos—, las regalías se distribuyen de la siguiente manera (cuadro 8).

Cuando la producción sobrepasa 180 mil barriles por día y es menor de 600 mil barriles por día se aplican criterios de escalonamiento según los cuales el departamento productor solo podrá tomar el 10% de los recursos generados por la explotación en este rango. Por encima de 600 mil barriles por día, solo se le asignará el 5%. A los municipios también se les aplica el escalonamiento a partir de 100 mil barriles por día, rango para el cual solo pueden recibir el 10% de las regalías generadas.

En cuanto a las compensaciones, estas se calculan asignando un 22% a los departamentos productores, 10% a los municipios o distritos productores, 8% a los municipios portuarios, 50% a la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) —agencia que coordina la explotación y la explotación de crudos en el país— y 10% a las corporaciones autónomas regionales, que son entidades descentralizadas encargadas del medio ambiente en las regiones. Por último, el impuesto de transporte y el 8% de puertos se distribuyen entre el puerto fluvial de Barrancabermeja (sobre el río Magdalena) y los puertos de los departamentos de Sucre y Córdoba, ambos asentados sobre la costa caribe colombiana, encargados de transportar gran parte de los productos extraídos.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) recauda las regalías y compensaciones originadas por la explotación de hidrocarburos. El proceso se inicia cuando un funcionario del Ministerio de Minas y Energía certifica el volumen de producción en boca de pozo, reporta la información al ministerio que está encargado de liquidar las regalías generadas por el volumen de explotación y a su vez envía los cálculos a la ANH, que hace los pagos

Cuadro 8
Distribución de regalías de hidrocarburos (en porcentaje)

Entidad	Producción de municipio 0 a 10 mil bpd*	Producción de municipio 10 mil a 20 mil bpd	Producción de municipio superior a 20 mil bpd
Departamentos productores	52%	47,5%	47,5%
Municipios productores	32%	25%	12,5%
Municipios o distritos portuarios	8%	8%	8%
Fondo Nacional de Regalías	8%	19,5%	32%

* bpd: barriles por día.

Fuente: Ley 756 de 2002.

mensuales a las entidades territoriales. Los volúmenes que se generan por la producción, así como lo que corresponde a transporte, refinación y comercialización, son negociados por ECOPEPETROL y la ANH. En términos prácticos, el Ministerio de Minas y Energía liquida mensualmente los valores de manera provisional y trimestralmente de manera definitiva. La ANH gira los recursos dentro de los diez primeros días hábiles luego de recibir la liquidación (ver gráfico 2).

CARBÓN

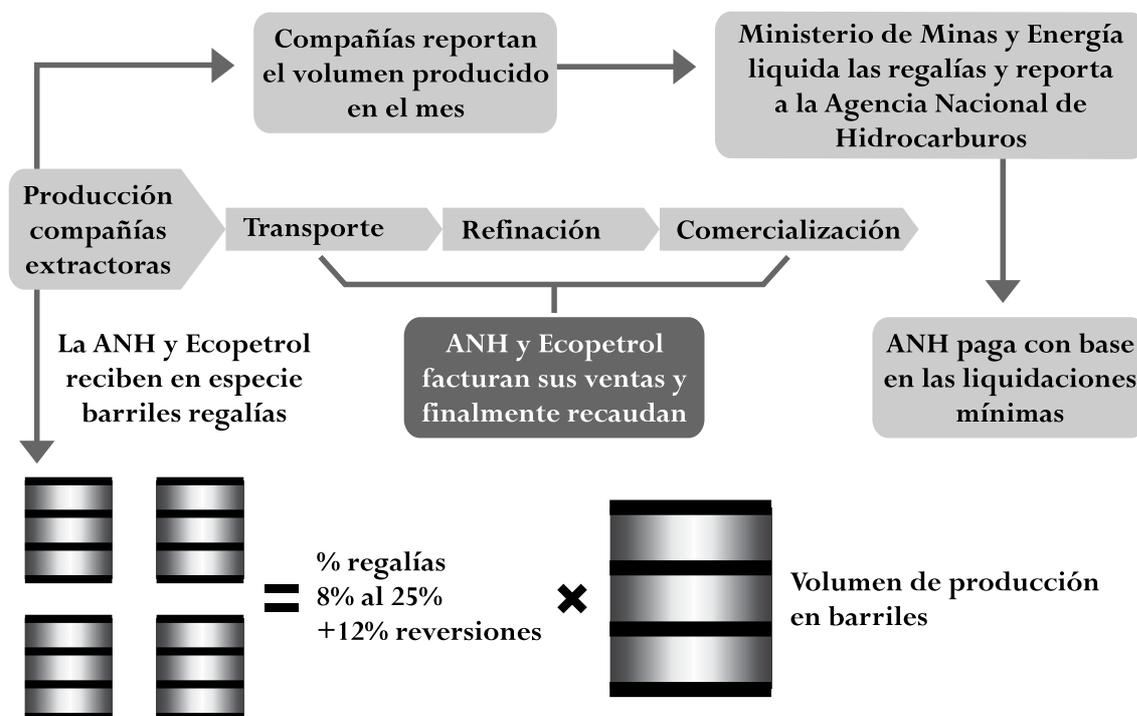
Las regalías generadas por la explotación del carbón se distribuyen según el volumen de explotación mayor o menor a tres millones de toneladas anuales. Los valores aparecen en el cuadro 9.

Aquí también aplica el esquema de escalonamientos tanto para departamentos como para municipios. En el primer caso, para producciones superiores a 18 millones de toneladas y hasta 21,5, el límite de participación es del 75%; hasta 25 millones de toneladas, el límite es de 50% y, cuando la extracción anual supera este volumen, el límite de participación es del 25%. En cuanto a los municipios, para el rango entre 15 y 17 millones de toneladas de extracción, el límite de participación es del 75%; para más de 17 y hasta 19 millones, el límite es del 50% y para volúmenes superiores a los 19 millones de toneladas se ha fijado un límite del 25%.

El cuadro 10 presenta la distribución de las compensaciones, una vez liquidadas.

Gráfico 2

Esquema de generación, liquidación y pago de regalías petroleras



Fuente: Adaptación con base en la presentación realizada por Carlos Cabrera.

Cuadro 9
Distribución de regalías del carbón (en porcentaje)

Entidad	Mayor a 3 millones de toneladas anuales	Menor a 3 millones de toneladas anuales
Departamentos productores	42%	45%
Municipios productores	35%	45%
Municipios portuarios	10%	10%
Fondo Nacional de Regalías	13%	—

Fuente: Ley 141 de 1994, artículo 32.

Cuadro 10
Distribución de la compensación por la explotación de carbón (en porcentaje)

Entidad	% de asignación
Departamentos productores	12
Municipios o distritos productores	2
Municipios o distritos portuarios	10
INGEOMINAS	50
CAR en cuyo territorio se explota el carbón (mientras se crea la región)	10
Región de Planificación	10
Fondo al Fomento del Carbón	6

Fuente: Ley 756 de 2002.

4.3 El pago de las regalías

Más allá de las fórmulas de cálculo aplicadas, los pagos de regalías asociadas a hidrocarburos efectuados y consolidados para los dos últimos periodos (2008 y 2009) muestran que la cuarta parte de los pagos tuvieron como destino agencias o fondos de compensación de carácter nacional. El restante 75% se que-

dó en manos de los departamentos y municipios productores, así como de los municipios portuarios. De hecho, los departamentos se llevaron casi la mitad de los recursos en cada periodo. Los municipios recibieron casi la otra cuarta parte de la bolsa. El siguiente cuadro muestra los montos pagados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos según cada beneficiario.

Cuadro 11
Regalías pagadas en los periodos 2008 y 2009

Destino	2008		2009	
	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%
Departamentos productores	571,16	47,65	889,47	48,12
Municipios productores	254,88	21,26	374,01	20,23
Municipios puertos	72,70	6,06	116,37	6,30
Fondo Nacional de Regalías	125,22	10,45	198,54	10,74
Escalonamiento Fondo Nacional de Regalías	0,78	0,07	2,71	0,15
Interventorías*	8,58	0,72	14,44	0,78
FONPET	165,31	13,79	252,98	13,69
Total	1.198,63		1.848,51	

* Relacionadas con el control que el DNP hace al uso de los recursos (Ley 756 de 2002, artículos 13 y 14; Decreto 416 de 2007, artículo 13). Los valores incluyen ajustes trimestrales.

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Estos valores incluyen los desahorros del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera. Se han incluido los recursos destinados a las *interventorías* técnicas que están a cargo del DNP. Se advierte una descompensación en términos del acceso a recursos de regalías de las entidades territoriales no productoras y que tampoco se benefician de la compensación. De hecho, menos del 11% se destina a este propósito, aunque la cifra no es despreciable: casi 200 millones de dólares en 2009. De acuerdo a esto, la contribución de los recursos de regalías a la convergencia regional estaría en entredicho, dados los montos asignados de manera directa y los disponibles para asignación indirecta.

4.4 El uso de los recursos de regalías

REGALÍAS DIRECTAS (ENTIDADES TERRITORIALES)

Los departamentos deben usar los recursos de regalías de la siguiente forma:

- Al menos el 60% de los recursos deben ir destinados a: reducir a un valor máximo del 10 por mil la tasa de mortalidad infantil y cubrir el 100% de afiliación al régimen subsidiado (seguridad social en salud); lograr una tasa de asistencia escolar de al menos el 90% para preescolar, educación básica primaria y cuatro años de

educación básica secundaria; y alcanzar una cobertura del 70% en agua potable y saneamiento básico.⁴⁹

- Máximo el 30% para financiar proyectos prioritarios incluidos como tales en los planes de desarrollo.
- Hasta un 10% para financiar las pensiones.

De los recursos destinados a financiar proyectos, debe asignarse hasta un 5% para efectuar las *interventorías* técnicas, y máximo puede emplearse un porcentaje igual para financiar gastos administrativos, únicamente de los mismos proyectos.

Una vez alcanzados los indicadores planteados en cuanto a mortalidad infantil, salud, educación, agua potable y saneamiento, los departamentos pueden destinar hasta el 90% de los recursos de regalías a financiar sus proyectos prioritarios. Es decir, pueden *liberar* del direccionamiento el 60% inicial señalado.⁵⁰

En cuanto a los municipios, la situación es muy similar a la de los departamentos, salvo que el porcentaje de recursos que deben destinar para alcanzar los niveles de cobertura de salud y de mortalidad infantil planteados por el Decreto 1747 de 1995 es el 75%. Una vez alcanzados estos valores, los municipios pueden destinar este porcentaje a financiar sus proyectos prioritarios relacionados con «saneamiento ambiental, otros proyectos de educación y de salud, electricidad, aseo, gas domiciliario y telefonía pública conmutada» (DNP, 2007d: 39). En total, los proyectos prioritarios no deben emplear más del 90% de los recursos de regalías, igual a lo dispuesto para

los departamentos. Se puede destinar también máximo un 5% para gastos de interventoría y otro tanto para gastos administrativos.

Queda claro que los recursos de regalías tienen un destino muy específico para disminuir la pobreza mediante la superación de necesidades básicas insatisfechas. Este es uno de los puntos más debatidos y polémicos, pues a la fecha varias entidades territoriales receptoras de regalías no logran alcanzar por algunos puntos los niveles de cobertura, bien sea por errores en los sistemas de información nacionales o por la imposibilidad técnica de lograrlo.

REGALÍAS INDIRECTAS

Las regalías indirectas son administradas por el Fondo Nacional de Regalías. El 50% de los recursos administrados por el FNR van directamente a subsanar la carga de pensiones y se consignan en el FONPET. El restante 50% se distribuye de la siguiente forma: 15% a proyectos de energía, 10% a financiar a la corporación encargada de la cuenca del río Magdalena; 58,5% a proyectos regionales de minería y medio ambiente; 15,5% a proyectos específicos y 1% a otros destinos prioritarios para los pobladores.

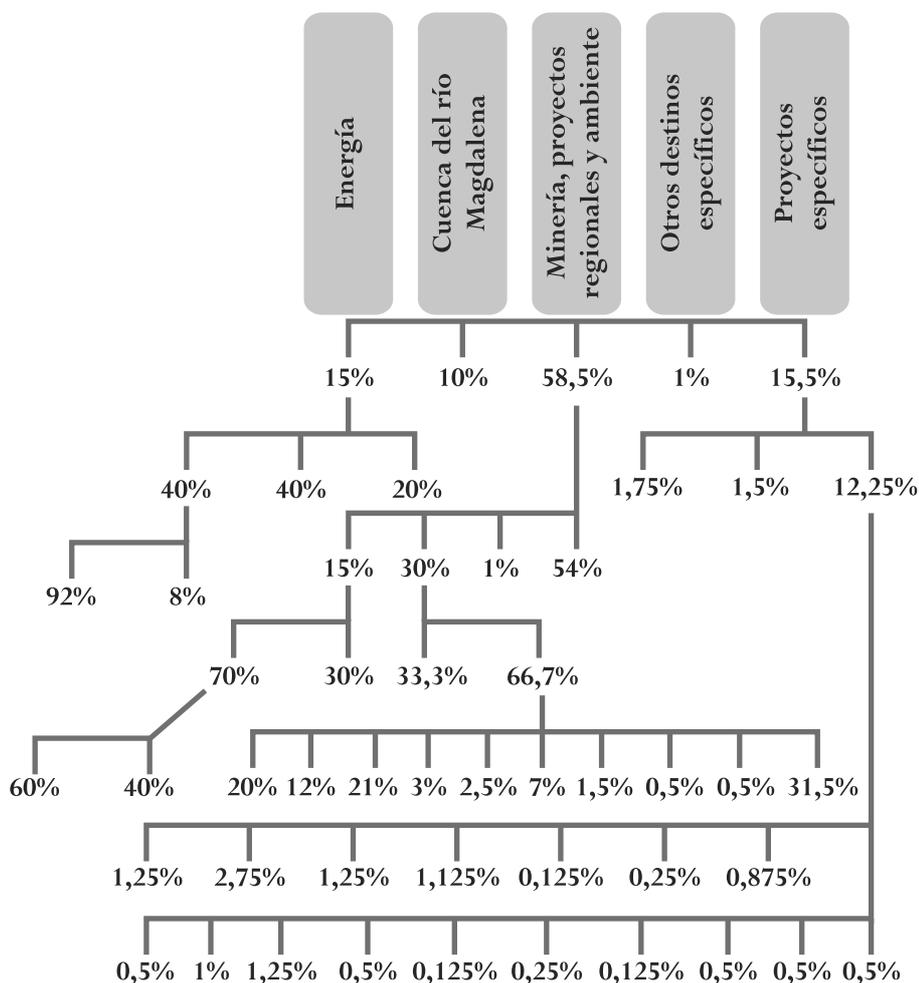
La asignación de estos recursos sufre una atomización tal que alcanza a tener cinco niveles de desagregación, según lo muestra el gráfico 3, donde se observa la asignación presupuestal de los demás rubros relacionados con el 50% de los recursos del FNR que no van al FONPET. Esta atomización interfiere en el propósito de avanzar en la convergencia regional.

49 Decreto 1747 de 1995.

50 Según el Decreto 416 de 2007, las cuatro entidades encargadas de certificar anualmente el cumplimiento de estos indicadores son todas de nivel nacional.

Gráfico 3

Esquema de distribución del 50% de los recursos de regalías indirectas administrados por el FNR que no van al FONPET



Fuente: Adaptación con base en la presentación de Carlos Cabrera.

4.5 Temas del debate actual

La asignación y el uso de las regalías constituyen temas de debate hoy en Colombia. A continuación se presentan brevemente los principales asuntos.

- La concentración de las regalías en pocas entidades territoriales. Según el DNP, entre 1994 y 2005 se giraron más

de 8.500 millones de dólares provenientes de regalías, de los cuales casi el 75% se dirigió a 9 de los 32 departamentos del país. Según la misma fuente, el 16% de la población nacional recibió el 83% de las regalías pagadas de manera directa. Esto ha significado que solo siete departamentos y Bogotá superen el promedio de recursos públicos girados en el país para inversión de estas entida-

- des.⁵¹ Seis de los siete son grandes receptores de regalías. Los restantes 26 departamentos están por debajo del promedio y tienen distancias enormes frente a los primeros lugares. De hecho, el departamento que ocupaba el último lugar en 2005, solo recibía el 15% de los recursos recibidos por el departamento con mayores ingresos.
- La efectividad de la inversión de las regalías en materia social. Gran parte de los territorios que son grandes receptores de recursos de regalías no han cumplido aún las metas de cobertura y mortalidad planteadas como requisito para liberar recursos y destinarlos a otros programas y proyectos de desarrollo. Incluso solo desde 2008, departamentos como Casanare, Guajira, Meta y otros, históricos receptores de regalías, han empezado a acercarse a los promedios nacionales de cobertura en salud y educación básica. A esta situación han contribuido varios factores. Uno, quizá el más escandaloso, es el de la corrupción. Según el DNP, luego de implementar las *interventorías* en 2008 y 2009, se suspendieron los pagos de regalías a 136 entidades territoriales en el país. Ese año se hizo seguimiento a la inversión de 116 entidades que están siendo vigiladas de manera especial, en lo que se denomina planes de desempeño. Con estos esfuerzos se trata de recuperar en parte los cerca de 250 millones de dólares que en los últimos años han sido mal empleados o han tenido asignación indebida.
 - Los municipios y departamentos receptores tienen su propia visión del asunto. Varios mandatarios critican el excesivo direccionamiento del uso de las regalías que se impone a las entidades territoriales, lo que aumenta, según ellos, el riesgo de error técnico cuando se programa el gasto y se definen y contratan los proyectos. Algunas entidades como Arauca, en la frontera con Venezuela, ven con angustia cómo los recursos de regalías empiezan a escasear por el declive de los pozos —luego de más de 25 años de extracción— y la caída de los precios internacionales. Además, la región está prácticamente aislada del país por vía terrestre y fluvial, y por vía aérea solo tiene una frecuencia diaria.
 - La discrecionalidad con la cual el gobierno nacional asigna desde hace años los recursos ahorrados en el FAEP y los administrados por el FNR, principalmente a través de los consejos comunitarios.⁵² Por ejemplo, en Arauca, donde había sido imposible avanzar en la construcción de vías departamentales para interconectar la región con el centro y el nororiente del país, el presidente en un consejo comunitario asignó 16 millones de dólares, que habían sido suspendidos a la Gobernación del departamento, a la construcción de la carretera marginal de la selva.
 - La pereza fiscal que experimentan las entidades territoriales. Las cifras muestran que mientras más recursos de regalías re-

51 Incluidas todas las fuentes, no solo las regalías.

52 Los consejos comunitarios son una figura de gobierno, mediática, que el Presidente de la República realiza desde el año 2002. Consisten en asambleas donde él conduce las discusiones, da órdenes, a veces contrarias a las competencias de los gobiernos locales, y crea un ambiente de gerencia eficiente y eficaz.

cibe un departamento o municipio, menor es el crecimiento de la recaudación de impuestos locales que debe cobrar la entidad. Es como si los recursos de regalías bastaran para cumplir con la rutina de la gestión.

- Finalmente, la presencia e incidencia de actores armados en las zonas de explotación de minerales, principalmente hidrocarburos. Es el caso del Ejército de Libe-

ración Nacional (ELN) y su resurgimiento en la década de los ochenta, cuando inició la extorsión a la empresa Occidental de Colombia que extrae hidrocarburos de Caño Limón. El haberse adueñado de la zona por donde se prolongaba el poliducto permitió a la guerrilla chantajear con las voladuras del tubo. Actualmente, en la región han sido judicializados mandatarios locales por sus vínculos con actores armados ilegales.

CAPÍTULO 3

PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO

Según la Ley Orgánica de Planeación, los planes departamentales y municipales tienen dos partes: una estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo. Este último debe reflejarse en el presupuesto de cada año de la respectiva entidad territorial. El procedimiento para lograr la armonización entre el plan y los presupuestos debe ser aprobado por las asambleas departamentales y los concejos municipales.

La ley colombiana define claramente el nexo de la planeación con la formulación y la asignación del presupuesto. La parte general o estratégica de los planes debe ser traducida en un plan plurianual de inversiones, el cual, a su turno, debe ser armonizado con el presupuesto vigente en el momento de su aprobación. Planeación y ejecución de presupuestos son, pues, dos tareas relacionadas en el marco de la gestión pública y no pueden no estarlo.

Los parámetros que rigen esa relación están consignados en la Ley Nacional de Presupuestos. En este capítulo se exponen los principales lineamientos de dicha ley y sus implicaciones para la elaboración y ejecución de los presupuestos en los municipios y departamentos.

1. EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

El artículo 345 de la Constitución establece que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. Esto significa que para percibir los ingresos o efectuar un gasto es necesario que estos se encuentren incorporados en el presupuesto público.

El Congreso de la República expidió en 1989 la Ley 38, conocida como Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. El Decreto 841 de 1990 reglamentó la Ley 38 en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión Nacional. La Ley 38 fue modificada parcialmente por la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995. Estas normas fueron compiladas en el Decreto 111 de 1996. Posteriormente, la Ley 344 de 1996 definió principios y procedimientos de racionalización del gas-

to público, la Ley 715 de 2001 reglamentó el monto y el destino de los recursos del Sistema General de Participaciones, y la Ley 819 de 2003 definió una serie de normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad, transparencia fiscal y otras disposiciones relacionadas con las entidades territoriales.

El Decreto 111 define dos dimensiones del manejo presupuestal: la primera corresponde al *Presupuesto General de la Nación*, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del ejecutivo nacional y el presupuesto de las ramas legislativa y judicial, del Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la organización electoral, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La segunda incluye la *fijación de metas financieras* a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

El *sistema presupuestal* está constituido por el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el Presupuesto General de la Nación (Ley 38 de 1989, artículo 3; Ley 179 de 1994, artículo 55, inciso 5). El plan financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo eje cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Toma en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación, compatibles con el programa anual de caja y las políticas cambiaria y monetaria. El segundo, el plan operativo anual de inver-

siones, señala los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan debe guardar concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación debe preparar un informe del presupuesto de inversión para la discusión en las comisiones de economía del Senado y de la Cámara de Representantes (Ley 38 de 1989 artículo 5; Ley 179 de 1994, artículo 2).

Los principios que rigen el sistema presupuestal son los siguientes:

- *Planificación*: el presupuesto debe reflejar los planes gubernamentales de largo, medio y corto plazo. En consecuencia, se deben considerar el plan de desarrollo, el plan de inversiones públicas, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones.
- *Universalidad*: al presupuesto debe incorporarse la totalidad de los gastos que se pretenda ejecutar, por tanto ninguna autoridad podrá ordenar gastos que previamente no se hayan incluido en él. Para la ejecución de gastos que inicialmente no se contemplaron o que resultaron insuficientes, y que son necesarios para el correcto funcionamiento del Estado, se requiere modificar previamente el presupuesto a través de una adición que los incluye o complementa.
- *Unidad de caja*: con la recaudación de todos los ingresos se conforma un fondo común con el cual se atienden todas las erogaciones que demanda el funcionamiento del Estado.
- *Programación integral*: los programas presupuestales deben contemplar simultáneamente los gastos de inversión y los de funcionamiento necesarios para su ejecución y operación, además de las obras

complementarias que demande su funcionamiento.

- *Especialización*: los gastos que se autoricen en el presupuesto deben guardar estricta relación con el objeto y las funciones de la organización respectiva, y se deben ejecutar de conformidad con el fin para el cual fueron programados.
- *Inembargabilidad*: las rentas y recursos de capital que integran el presupuesto no pueden ser materia de embargos. Las sentencias que se libren en contra de la nación se deben cancelar de acuerdo con las disposiciones que rigen la materia. Tampoco pueden ser materia de embargos las cesiones y participaciones destinadas a los departamentos y municipios.
- *Coherencia macroeconómica*: el presupuesto debe guardar armonía y ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno nacional en coordinación con la junta directiva del Banco de la República. Esas metas tienen que ver con la tasa de inflación, el desempleo, el crecimiento del PIB, los medios de pagos, las exportaciones e importaciones, la tasa de cambio, entre otras.
- *Homeóstasis*: el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluidos todos los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. Cuando por circunstancias extraordinarias la nación perciba rentas que puedan causar un desequilibrio macroeconómico, el gobierno nacional podrá asignar aquellas que garanticen la normal evolución de la economía y utilizar los excedentes para constituir y capitalizar un fondo de recursos y superávit de la nación.

La instancia superior de decisión en materia presupuestal en todo el país es el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es el ente rector de la política fiscal y coordina todo el sistema presupuestal. Está integrado por el ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo preside, el director del DNP, el consejero económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, el viceministro de Hacienda, los directores generales de Presupuesto Nacional, Crédito Público, Impuestos y Aduanas, y del Tesoro.

Este organismo tiene las siguientes funciones:

- Aprobar, modificar y evaluar el plan financiero del sector público, previa presentación al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.
- Analizar y conceptualizar sobre las aplicaciones fiscales del plan operativo anual de inversiones, previa presentación al CONPES.
- Determinar las metas financieras para la elaboración del programa anual mensualizado de caja del sector público.
- Aprobar y modificar mediante resolución los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado, así como de las sociedades de economía mixta dedicadas a actividades no financieras, previa consulta con el ministerio respectivo.
- Las demás que establezcan la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto.

El gobierno nacional debe preparar anualmente el proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los diferentes organismos del

Estado. Debe tener en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para determinar los gastos que pretende incluir en el proyecto de presupuesto. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el DNP, debe preparar el plan financiero.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público somete el proyecto de presupuesto a consideración del Congreso en los primeros diez días de cada legislatura. Este debe contener el proyecto de rentas, de gastos y del resultado fiscal. La ley faculta al gobierno nacional a dictar el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación. En la preparación de ese decreto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección General del Presupuesto Nacional tienen la tarea de insertar las modificaciones que se hayan hecho al proyecto en el Congreso y de presentar un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo.

El Congreso de la República es el encargado de aprobar el presupuesto y de hacer control político a su ejecución mediante varios instrumentos: a) citación a los ministros del Gabinete a las sesiones plenarios o a las comisiones constitucionales; b) citación de los jefes de departamento administrativo a las comisiones constitucionales; c) examen de los informes que el Presidente de la República, los ministros del Gabinete y los jefes de departamento administrativo presentan a consideración de las Cámaras, en especial

el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 4 del artículo 118 de la Constitución Política; d) análisis de la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro que presenta el Contralor General de la República. De la misma forma, el CONFIS y la Contraloría General de la República son responsables del control fiscal del presupuesto.

Un instrumento importante para la ejecución del presupuesto en materia de inversión pública es el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), administrado por el DNP. El Decreto 841 de 1990 reglamentó ese aspecto de la Ley 38 de 1989. El BPIN es un sistema de información que registra proyectos de inversión que han sido seleccionados por considerarse viables y susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, previa evaluación técnica, económica y social.⁵³ El decreto define cinco categorías de proyectos que pueden ser incluidos en el BPIN:

- a. Proyectos que generan beneficios directos o indirectos bajo la forma de bienes o servicios.
- b. Proyectos que cumplen una función de recuperación de la capacidad generadora de beneficios directos, tales como actividades de alfabetización, capacitación, nutrición, erradicación de enfermedades,

53 La evaluación técnica establece la viabilidad técnica de un proyecto y el tipo de obras o de infraestructura física y de personal que se requiere para hacerlo; la evaluación económica valora costos y beneficios atribuibles a un proyecto con el fin de determinar la conveniencia de su ejecución; la evaluación social corrige los valores utilizados en la evaluación económica e incorpora otros nuevos, con el fin de determinar los costos o beneficios que representa la ejecución de un proyecto para el conjunto de la sociedad.

- vacunación, atención a la mujer, a la niñez o a la tercera edad.
- c. Proyectos que no generan beneficios directos ni indirectos, pero que permiten identificar futuros proyectos. Estos son los estudios básicos o de investigación.
 - d. Proyectos que cumplen una función crediticia, por oposición a financiación o transferencias directas, que tienen como finalidad financiar proyectos de los tipos contemplados en los literales a, b y c del artículo 2, en el transcurso del año de ejecución. Para estos se aprueban montos globales y corresponderá al organismo o entidad ejecutora definir los proyectos financiados.
 - e. Excepcionalmente se podrán registrar como proyectos de inversión las partidas destinadas al pago de garantías otorgadas por la nación, que se hayan hecho efectivas, en relación con créditos concedidos a terceros, siempre y cuando dichos créditos se hayan perfeccionado antes del 31 de diciembre de 1991.

El BPIN cuenta con un manual de operaciones que contiene la metodología y los pasos para la inscripción de los proyectos y las definiciones para su evaluación, su calificación técnica, económica y social, y para el seguimiento correspondiente, una vez que se incorporan al decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación.

El decreto faculta al DNP a organizar y coordinar una red nacional de bancos de proyectos, la cual está conformada por los bancos de proyectos de inversión de los diferentes niveles territoriales del sector público, tanto central como descentralizado, que reúnan los requisitos necesarios para participar. Con este fin, los bancos de proyectos de inversión, departamentales y municipales o distritales, así

como de las empresas industriales y comerciales del Estado, utilizan en su montaje sistemas de información y metodologías de evaluación y seguimiento compatibles con los del BPIN.

Los proyectos pueden provenir de la iniciativa de cualquier ministerio, departamento administrativo nacional —o entidad adscrita o vinculada a uno de ellos—, de cualquier CORPES, departamento, intendencia, comisaría o municipio, del Distrito Capital de Bogotá, o de un mandato del Consejo Superior de Política Fiscal.

Las instancias de control o filtros técnicos de los proyectos son las siguientes:

- a. Los proyectos originados en los municipios son revisados por las oficinas de planeación de los departamentos.
- b. Los proyectos originados en los departamentos son revisados por la unidad técnica de los CORPES.
- c. Los proyectos originados en las entidades adscritas o vinculadas son revisados por las oficinas de planeación, o la dependencia que haga sus veces, en el ministerio o departamento administrativo nacional al cual estén adscritas o vinculadas.
- d. Los proyectos originados en los ministerios, departamentos administrativos nacionales, CORPES, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Registraduría Nacional del Estado Civil, así como en el Distrito Capital de Bogotá y en aquellas capitales departamentales que el DNP seleccione mediante resolución, en razón de su tamaño o del valor de los proyectos que remitan, deben ser revisados por la unidad técnica correspondiente del DNP, o por quien haga sus veces en el organismo o entidad en la que

se haya delegado la función de calificación de viabilidad y registro, cuando sea el caso, sin control previo.

2. LAS ENTIDADES TERRITORIALES

El marco normativo sobre el presupuesto es aplicable a las entidades territoriales. Ninguna de ellas puede salirse de él para el manejo de su respectivo presupuesto. No obstante, las entidades territoriales tienen algunas particularidades desde el punto de vista fiscal, pues no son financieramente autosuficientes y reciben recursos de entidades extraterritoriales. De ahí que existan algunas normas propias de las entidades territoriales en esta materia.

Estas tienen dos fuentes principales de ingresos: los ingresos propios (impuestos, tasas, contribuciones) y las transferencias del Sistema General de Participaciones.⁵⁴ Fuentes complementarias son las rentas de capital, el crédito interno y externo, las regalías por explotación de minas e hidrocarburos, los fondos de entidades nacionales (ministerios, entidades descentralizadas, consejerías presidenciales) y las donaciones de la cooperación internacional. El presupuesto de ingresos debe prever estas fuentes para planificar el gasto, tanto de funcionamiento como de inversión, así como el pago de la deuda.

Los ingresos propios de las entidades territoriales están regidos por la Ley 14 de 1983, la cual señala en detalle cuáles son sus fuentes y las tasas aplicables, en el caso de los impuestos municipales.⁵⁵ Las transferencias del SGP están reglamentadas por la Ley 715 de 2001⁵⁶ y el crédito de las entidades territoriales por la Ley 358 de 1997.⁵⁷

El artículo 287 de la Constitución establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud gozan del derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y a participar en las rentas nacionales.

Los municipios y departamentos no tienen facultad impositiva ni iniciativa tributaria. Esta facultad corresponde exclusivamente al Congreso de la República. Las asambleas departamentales y los concejos municipales deben limitarse a votar, organizar y reglamentar aquellos gravámenes que la ley ha creado o autorizado con destino a los municipios y departamentos, en el marco de la Constitución y la ley. Así, la competencia tributaria es compartida entre el Congreso, que tiene iniciativa en esta materia y capacidad regulado-

54 De acuerdo con la Ley Anual de Presupuesto Nacional, la distribución de las transferencias se efectúa directamente a los municipios mediante giros realizados por el Ministerio de Hacienda, el Sistema General de Participaciones y la participación en las regalías. Los resguardos indígenas son considerados como municipios en la distribución de los ingresos corrientes de la nación.

55 La ley 788 de 2002 introdujo nuevas disposiciones sobre impuestos de carácter municipal y departamental, especialmente en materia de licores y sobretasa a la gasolina.

56 Ver el capítulo 2.

57 Esta ley limita las posibilidades de endeudamiento de las entidades territoriales y se tiene como parámetro su capacidad de pago, es decir, el flujo mínimo de ahorro operacional que permite pagar puntualmente el servicio de la deuda en todos los años, y dejar un remanente para financiar inversiones.

ra incondicional, y las asambleas departamentales y los concejos municipales, que carecen de iniciativa, pero son titulares de la facultad de reglamentar las leyes que crean o autorizan impuestos en aquellos aspectos que no hayan sido precisados por las mismas.

En cuanto a la reglamentación orgánica presupuestal, las disposiciones generales del presupuesto —contenidas en el capítulo 3, título XII de la Constitución— son aplicables por extensión a los municipios, como expresamente se indica el artículo 353. Además, el artículo 352 establece que la Ley Orgánica del Presupuesto se aplica igualmente a las entidades territoriales en lo que se refiere a los procesos presupuestales (programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos), coordinación con el plan de desarrollo y capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

La Corte Constitucional ha confirmado el principio de unidad presupuestal fundado en el carácter de norma superior que tiene la Ley Orgánica del Presupuesto, lo que hace de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición del artículo 352 de la Constitución, el poder de homologación de la ley orgánica se extiende a los demás presupuestos, ya sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios o los que adopten las entidades autónomas territoriales. Esta es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.

En tal sentido, la Ley 179 de 1994, que adaptó la Ley 38 de 1989 a los nuevos mandatos constitucionales, dispuso que las entidades territoriales siguieran las regulaciones de la

Ley Orgánica del Presupuesto cuando expidieran las normas orgánicas de presupuesto y que las adaptaran a la organización, las reglas constitucionales y las condiciones de cada entidad territorial (artículo 52). El artículo 313, numeral 5, faculta a las asambleas departamentales y a los concejos municipales a expedir las normas del presupuesto, para lo cual deben tomar como base el Estatuto Orgánico Presupuestal contenido en el Decreto 111 de 1996, y adaptarlo a las disposiciones municipales incluidas en la ley.

El presupuesto de las entidades territoriales tiene tres funciones básicas: a) proyectar los ingresos y rentas que van a ser percibidos en el período de vigencia fiscal y autorizar los respectivos gastos e inversiones; b) cumplir con una porción de los programas y proyectos contenidos en el plan de desarrollo, de acuerdo a criterios de prioridad; y c) adecuar el comportamiento real de los ingresos a las proyecciones contenidas en el plan de desarrollo.

Para cumplir con esta triple función, la ley ha creado un instrumento de planificación conocido como sistema presupuestal, el cual se puede definir como un conjunto de elementos coordinados que buscan alcanzar las metas de las entidades públicas en materia financiera y de desarrollo a través del presupuesto público. Se encuentra integrado por:

- a. *El marco fiscal de mediano plazo*: es «el instrumento que sirve de referencia para que el plan de desarrollo sea viable financieramente, ya que de manera informativa presenta una proyección de los recursos disponibles en la entidad territorial, con perspectiva de diez años, lo cual permite que, de manera más acertada, la administración programe los pagos a sus acree-

dores, el servicio a la deuda y sus gastos de funcionamiento e inversión. Este instrumento también se constituye en uno de los principales insumos para definir las estrategias financieras que adoptará el municipio y que serán plasmadas en el Plan de Desarrollo» (DNP, 2007: 8).

- b. *El plan operativo anual de inversión*: constituye la parte del plan de desarrollo municipal que se va a ejecutar con cargo al presupuesto anual. Los planes de desarrollo corresponden al período del respectivo alcalde, mientras que los presupuestos son anuales (1° de enero al 31 de diciembre de cada año). Por ello es preciso establecer la parte del plan de desarrollo municipal que se ejecutará cada año con cargo al presupuesto, en función de las prioridades y necesidades municipales. Ello no quiere decir que los gastos incorporados en el presupuesto deban agotarse ese mismo año pues, cuando la naturaleza de la inversión lo requiera, pueden aprobarse proyectos plurianuales, es decir, que afecten varios periodos fiscales.
- c. *El plan financiero*: su importancia está relacionada con el impacto financiero que producen las operaciones efectivas de la entidad. El plan busca que el comportamiento real de sus ingresos y gastos le permita cumplir en forma eficiente con las metas del municipio o del departamento, en el corto, mediano y largo plazo.
- d. *El presupuesto municipal o departamental*: es la proyección que se hace de los ingresos posibles, los que se asignan a unas autorizaciones de gasto, ejecutables durante un periodo fiscal. Un buen presupuesto municipal o departamental es aquel que se acerca a los resultados de las operaciones efectivas obtenidas al final del periodo fiscal.

Las autoridades territoriales pueden comprometer presupuestos de años futuros para la ejecución de determinados proyectos. La autorización para hacerlo debe ser impartida por la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal respectivo, a iniciativa del gobierno departamental o municipal, previa aprobación por el CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces. Este mecanismo podrá ser utilizado cuando la ejecución se inicie con el presupuesto vigente y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada uno de los siguientes presupuestos, siempre y cuando se cumpla con las siguientes condiciones:

- a) El monto máximo de los compromisos en los presupuestos futuros, el plazo y las condiciones de los mismos cumplen las metas plurianuales del marco fiscal de mediano plazo.
- b) Los compromisos que se solicitan con cargo a presupuestos futuros deben contar, como mínimo, con la asignación del 15% en el periodo fiscal en el que estos se autorizan.
- c) Cuando se trate de proyectos que impliquen inversión nacional debe obtenerse previamente el documento de opinión (*concepto*) favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular (Asamblea Departamental o Concejo Municipal) puede abstenerse de otorgar la autorización si los proyectos con cargo a los presupuestos futuros no están consignados en el plan de desarrollo respectivo, y si la suma de todos los compromisos que se pretenden adquirir por esta modalidad, y los costos futuros de mantenimiento o administración, exceden su capacidad de endeudamiento.

La autorización del CONFIS para comprometer presupuestos futuros no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en los que el Consejo de Gobierno los declare previamente de importancia estratégica. En las entidades territoriales queda prohibida la aprobación de cualquier compromiso con cargo a presupuestos futuros en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público (Ley 819 de 2003).

Las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto municipal y departamental se aplican en dos tipos de entidades:

a. Uno primero corresponde al presupuesto del municipio o departamento y de sus establecimientos públicos. El presupuesto está integrado por la estructura central (despacho del alcalde o del gobernador, secretarías y unidades) y por el presupuesto de los concejos, personerías y contralorías, en el caso de los municipios,⁵⁸ y de las asambleas y contralorías, en el caso de los departamentos. Los establecimientos públicos son organismos creados por acuerdo municipal o por ordenanza departamental, encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del derecho público, que reúnen las siguientes característi-

cas: i) personería jurídica; ii) autonomía administrativa y financiera; iii) patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones con destino especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.

b. Uno segundo corresponde a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta asimiladas, es decir, aquellas que tienen una participación estatal igual o superior al 90% del capital social. Estas disposiciones son especialmente importantes en materia de metas financieras y distribución de excedentes al final del ejercicio fiscal. Estas entidades se someten, además, al régimen especial previsto en el Decreto 115 de 1996.

Los presupuestos deben ser aprobados por las asambleas departamentales, en el caso del presupuesto departamental, y por los concejos municipales y concejos distritales, en el caso de municipios y distritos. Si en una entidad territorial —por ejemplo, un municipio—, el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo, debe enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes de haberlo recibido, para su sanción. El tribunal deberá pronunciarse durante los 20 días hábiles siguientes. Mientras el tribu-

58 No todos los municipios tienen contralorías. Según la Ley 617 de 2000, que dispuso tope de uso de los recursos propios para financiar gastos de funcionamiento, solo los municipios y distritos de categoría especial y primera, y los de segunda que tengan más de cien mil habitantes, podrán crear y organizar sus propias contralorías. En los casos de incapacidad económica de alguno de ellos para financiar los gastos de funcionamiento, refrendada por la Contaduría General de la Nación, las respectivas contralorías deberán suprimirse. La Contraloría Departamental debe asumir la vigilancia de la gestión fiscal en los municipios o distritos que carezcan de ente fiscalizador.

nal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38 de 1989, artículo 94; Ley 179 de 1994, artículo 52).

Existen dispositivos de control presupuestal del gobierno nacional hacia las entidades territoriales, especialmente hacia los municipios. Estos deben preparar un informe anual sobre la ejecución de los recursos del SGP, del plan operativo anual, así como del presupuesto y sus modificaciones. Esta información debe enviarse a la Secretaría Departamental de Planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectiva. Cuando las secretarías de planeación departamental, o las que hagan sus veces, detecten una presunta irregularidad en el manejo de los recursos administrados por los municipios, deben informar a los organismos de control para que dichas entidades realicen las investigaciones correspondientes. Si las irregularidades no son denunciadas, los funcionarios departamentales competentes serán solidariamente responsables con las autoridades municipales. Una vez informados los organismos de control, estos deberán iniciar la indagación preliminar en un plazo máximo de 15 días.

El Decreto 28 de 2008 define una serie de dispositivos de control del gasto de las transferencias que hacen las entidades territoriales. El decreto creó la «Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y

Control, adscrita al DNP, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y patrimonio propio [...] con el objeto de desarrollar las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto realizado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones». El decreto define 18 eventos de riesgo en los que pueden incurrir los municipios y departamentos en el uso de esos recursos, así como las medidas *preventivas* y *correctivas* (sanciones) a las que se exponen en caso de que dicho uso sea ineficiente (suspensión del giro del SGP, manejo de recursos por una entidad fiduciaria, asunción temporal de la competencia por el departamento o el gobierno nacional o suspensión de procesos contractuales). En su parte final, el decreto se refiere a las actividades de control social que deben realizar los CTP e insta a las entidades territoriales a rendir cuentas a la ciudadanía sobre el proceso y los resultados de la gestión pública.

El Decreto 28 ha sido considerado como una herramienta más de intervención del gobierno nacional en la vida de municipios y departamentos, que afecta su autonomía. A través de esa norma, el gobierno nacional generó un dispositivo de control policiaco sobre la conducta de las administraciones municipales y departamentales, impuso sus propias reglas (definición de riesgos y de indicadores) y se atribuyó su aplicación (medidas preventivas y correctivas), sin que las entidades territoriales tuvieran alguna posibilidad de ejercer su derecho a la réplica.

CAPÍTULO 4

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL: POLÍTICAS Y RESULTADOS

1. LAS POLÍTICAS

El gobierno nacional no tiene una política de fomento de la planeación y el ordenamiento territorial en el ámbito municipal y regional. En los últimos cinco años, no se conoce ningún documento de política (documento CONPES) que defina líneas de acción concretas y programas de estímulo en esa dirección. No obstante, el Departamento Nacional de Planeación ha diseñado y puesto en marcha una estrategia de gestión pública orientada a resultados, que pretende ser un instrumento de apoyo técnico a la planeación y a la gestión de municipios y departamentos.⁵⁹

La gestión pública orientada a resultados es definida como un «proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática» (DNP, 2007c: 11). En tal sentido «la gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y, en consecuencia, avanzar hacia un desarrollo integral sostenible» (ibídem).

59 La estrategia está orientada principalmente a los municipios. La mayor parte de las publicaciones toman como referente la gestión municipal. Ello no quiere decir que los departamentos no reciban apoyo, solo que este es de menor alcance y envergadura. De hecho, existe un documento CONPES de fortalecimiento institucional de los departamentos. El gobierno ha creado figuras como el Consejo de Gobierno ampliado. Además de los ministerios y otras entidades de orden nacional, en ellos participan los gobernadores para discutir temas relacionados con las funciones y competencias de los departamentos. Adicionalmente, el gobierno nacional realiza una capacitación, encabezada por el DNP, para mostrar las políticas nacionales de carácter sectorial y el tipo de inversión que los distintos ministerios tienen intención de realizar en cada departamento. En algunos casos, el gobierno nacional realiza un acompañamiento directo a las administraciones departamentales. Esto ocurre generalmente cuando se dispone de recursos de la cooperación internacional, por ejemplo en el caso de los Laboratorios de Paz (Bolívar, norte de Santander, Antioquia, Meta, entre otros departamentos). Finalmente, se acompaña a 22 departamentos del país para construir visiones de largo plazo y para llevar adelante las agendas de competitividad en función del desarrollo del territorio.

La implementación de ese concepto de gestión pública supone varias condiciones: en primer lugar, una organización administrativa apropiada para el cumplimiento de los objetivos; en segundo lugar, que las autoridades territoriales ejerzan la planeación con visión estratégica y operativa; en tercer lugar, la conformación de un equipo humano capacitado y dispuesto al logro de los objetivos de la gestión en términos de prestación de servicios; y, finalmente, un sistema de monitoreo y evaluación que aporte insumos para reorientar y hacer ajustes en la gestión, cuando el caso lo amerite.

La estrategia de gestión pública orientada a resultados busca cualificar técnicamente la actuación de las autoridades públicas y de las administraciones municipales y departamentales en varios aspectos: la construcción de programas de gobierno (DNP, 2007b), la formulación y la ejecución de los planes de desarrollo, la gestión de dimensiones específicas de la vida en el territorio en el campo de competencia de las entidades territoriales (desarrollo económico local, políticas de infancia, atención a la población desplazada por la violencia, prestación de servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, etcétera), la articulación de la planeación con el presupuesto y, finalmente, la aplicación de sistemas de seguimiento y evaluación.

Entre estos aspectos sobresalen aquellos relacionados con la formulación y la ejecución de los planes de desarrollo, de un lado, y con el seguimiento y la evaluación a la gestión pública, de otro.⁶⁰ En lo que concierne a la

formulación de los planes de las entidades territoriales, el DNP ha definido unas directrices con base en un concepto de planificación entendida como un proceso que «permite analizar los problemas que enfrenta el municipio y las oportunidades que debe potenciar, así como identificar los mecanismos para la optimización de los recursos para obtener el máximo beneficio con el mínimo costo económico y social. Esta es la concepción más aplicada en la planificación; pero ella permite también anticiparse a los hechos futuros para cambiar su rumbo o para tomar las medidas (anticipadas) que evitan consecuencias negativas. Además, sirve para prever los hechos y tomar medidas que permitan aprovecharlos» (DNP, 2007c: 21).

En un documento posterior (DNP-ESAP, 2008), el Departamento Nacional de Planeación entregó a alcaldes y gobernadores un conjunto de directrices y herramientas para orientar la formulación de sus respectivos planes de desarrollo. El documento presenta una síntesis del marco normativo de la planeación en Colombia; una definición de los componentes de los planes municipales y departamentales de desarrollo (componente general o estratégico y presupuesto); las etapas para su formulación y el procedimiento en cada una de ellas; un conjunto de orientaciones sobre la ejecución del plan y sus instrumentos; y la definición de los sistemas de seguimiento y evaluación del plan. El texto tiene una serie de anexos relacionados con metodologías para la planeación y un listado de los documentos que deben tenerse en cuenta como referentes para la formulación

60 No significa ello que otros temas sean de menor importancia. En razón de su relevancia y de los límites de este trabajo, se ha decidido concentrar la presentación en los dos aspectos enunciados.

de un plan departamental o municipal (el Plan Nacional de Desarrollo, las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los planes de ordenamiento territorial.

El interés del gobierno nacional con esas directrices es enfatizar la mirada estratégica de las autoridades locales en la formulación de los planes (DNP, 2007a), de manera que partan de una visión de largo plazo y busquen no solamente la generación de productos, sino también el logro de efectos importantes y visibles en la calidad de vida de la población.

Los planes de ordenamiento territorial forman parte de estas directrices. El POT es un instrumento que tiene una mirada de largo plazo, lo que contribuye a reordenar físicamente el territorio del municipio de acuerdo con los propósitos de desarrollo económico, social y ambiental. Permite determinar los usos que debe tener cada parte del territorio municipal (casco urbano y área rural), así como tomar decisiones orientadas a aprovechar su vocación y hacer un uso eficiente del suelo mediante herramientas de gestión creadas para ese fin. La clave reside en la articulación que se pueda establecer entre el plan de desarrollo municipal y el plan de ordenamiento territorial.

En el DNP existe la Dirección de Vivienda y Proyectos Urbanos Especiales que coordina con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial las políticas de manejo de este instrumento de planeación. Esta coordina con la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible el manejo de las iniciativas de política y de apoyo técnico en la materia. Por ejemplo, cuando la Dirección de Desarrollo Territorial emprende la tarea de elaborar un manual sobre un tema específi-

co, conversa con el Ministerio de Ambiente para que se incorpore el del ordenamiento territorial.

El gobierno nacional emplea varios instrumentos para incentivar el ejercicio de la planeación acorde con estos lineamientos: otorga premios al mejor plan de desarrollo departamental y al mejor plan de desarrollo municipal; evalúa cada año el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo, como parte de la evaluación de desempeño integral de las entidades territoriales que se practica en todo el país desde 2006; elabora una clasificación de las entidades territoriales en materia de desempeño y lo publica en los medios masivos de comunicación. Asimismo ofrece capacitación y acompañamiento técnico a los servidores públicos en los municipios y departamentos.

La capacitación es vista de manera muy positiva por las autoridades y servidores públicos en las entidades territoriales. No sucede lo mismo con la evaluación de desempeño, pues se la mira como un instrumento de vigilancia *desde arriba*, a pesar de que su diseño se consultó a algunas autoridades territoriales y pasó por una experiencia piloto en varios municipios y departamentos. Algunas autoridades territoriales, especialmente mandos medios, piensan que al realizar la evaluación de desempeño están *haciendo la tarea* al Departamento de Planeación Nacional.

El otro aspecto relevante de la estrategia gubernamental es el seguimiento y la evaluación de la gestión pública. Interesa al gobierno nacional crear conciencia en las autoridades municipales y departamentales sobre la necesidad de introducir prácticas de monitoreo y seguimiento a los planes de desarrollo, a los planes de ordenamiento territorial y a

la gestión pública en general, como medio para mejorar la calidad de esta última.

A ese respecto, el gobierno diseñó el sistema SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública), por medio del cual el gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, lleva a cabo la evaluación y el seguimiento de los resultados y del impacto de sus principales políticas, programas y proyectos de inversión. Este sistema aporta un conjunto de instrumentos de gerencia con los cuales se busca lograr la asignación más eficiente y transparente de los recursos públicos; mejorar la eficacia de las políticas, programas e instituciones del Estado; propiciar una cultura de gestión orientada a resultados y establecer un marco adecuado de rendición de cuentas que active el control social de la ciudadanía.

A través de SINERGIA se busca:

- Establecer un vínculo permanente y progresivo entre los procesos de planeación, diseño presupuestal, ejecución y evaluación, que permita cerrar el ciclo de gestión del Estado.

- Articular las diferentes iniciativas en materia de evaluación, para que contribuyan a orientar la gestión pública al logro de resultados.
- Fortalecer la institucionalidad del sistema, precisando los ámbitos de injerencia y las responsabilidades de sus miembros.
- Facilitar y estimular la participación y el control de la ciudadanía, poniendo a su disposición la información sobre los resultados del seguimiento y la evaluación de las acciones del gobierno.
- Mejorar la calidad y la disponibilidad de la información usada por el sistema y hacerla accesible, oportuna y confiable.
- Desarrollar la capacidad de evaluación de las entidades del sector público.

SINERGIA se estructura alrededor de tres componentes complementarios: seguimiento a resultados; evaluaciones focalizadas y difusión de resultados. Los tres componentes vinculan la evaluación y el seguimiento con la toma de decisiones presupuestales y sectoriales, a través de incentivos al mejoramiento continuo de la gestión pública.

Cuadro 12
Componentes de SINERGIA

Seguimiento a resultados	Evaluaciones estratégicas	Difusión y rendición de cuentas
Verifica de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos prioritarios establecidos por los ministerios y departamentos administrativos para hacer realidad los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes y programas prioritarios del gobierno.	Se hacen análisis exhaustivos del funcionamiento, impacto y evolución de las principales políticas y programas del gobierno.	Pone a disposición del público y sectores interesados los resultados de evaluación y seguimiento para retroalimentar al gobierno, rendir cuentas a la ciudadanía y activar el control social.

Los componentes son aplicables a las entidades territoriales: estas deben monitorear permanentemente el cumplimiento de las metas de su respectivo plan de desarrollo y, en el caso de los municipios, también del plan de ordenamiento territorial. De otra parte, deben evaluar el funcionamiento de las políticas públicas y su impacto en las condiciones de vida de la población. Finalmente, las entidades territoriales deben rendir cuentas, de acuerdo a lo establecido en la Constitución al respecto.⁶¹

Según el Departamento de Planeación Nacional, las entidades territoriales deben tener en cuenta los siguientes elementos en el diseño del sistema de seguimiento y evaluación:

- Una definición precisa de los objetivos y metas cuantificables acompañadas del diseño de los indicadores que permitan analizar los avances en productos y en resultados.
- Una definición previa del uso y el acceso que se permitirá a los indicadores y resultados de la evaluación.
- Establecer para quiénes estará destinado el sistema, los usuarios y la finalidad de su uso (administración, rendición de cuentas, veeduría, control, etcétera).
- Disponibilidad de información y de recursos.
- Compromisos de las autoridades y responsabilidades legales.
- Articulación de todas las dependencias de la organización en el proceso de evaluación.

La idea que subyace al sistema es la de un Estado *gerencial* que coloca en el centro de las preocupaciones de la gestión pública las cuestiones de la eficacia y la eficiencia a través de la mejor asignación y utilización de los recursos públicos sobre la base del aprendizaje de experiencias pasadas de planeación y presupuesto. Asimismo, de la recolección de información sobre las prácticas y programas del gobierno y la evaluación de su impacto, para dar elementos de juicio en la toma de decisiones relacionadas con su diseño y ejecución; y de la difusión a la ciudadanía de información generada por la evaluación y el seguimiento para efectos del control social y la transparencia. El sistema incluye también procesos de generación de conocimiento sobre la gestión pública a través de estudios y análisis, así como instrumentos que facilitan la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

La rendición de cuentas es un elemento central de los procesos de seguimiento y evaluación de la gestión pública, en general, y de los planes de desarrollo, en particular. El gobierno nacional aprobó recientemente la política sobre esa materia, consignada en el Documento CONPES 3654, del 12 de abril de 2010. El diseño de la política obedece «a la necesidad de mejorar la transparencia del sector público colombiano y fortalecer la generación de información, los controles sobre el desempeño y la gestión de las entidades públicas, la responsabilidad de las autoridades públicas por la gestión realizada ante los ciudadanos y la petición de cuentas en ejercicio

61 Una idea central del monitoreo y la evaluación a la gestión pública es que ambos sean realizados por los propios responsables de la gestión. En tal sentido, el Departamento de Planeación Nacional insiste en las ideas de autoevaluación, autorregulación y autocontrol. Ello no niega la evaluación realizada por agentes externos.

del control social. El objetivo principal es mejorar la rendición de cuentas que realizan las entidades públicas de la rama ejecutiva nacional y territorial a los ciudadanos» (DNP, 2010: 5).

La rendición de cuentas es entendida como «el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, quienes tienen el derecho de recibir información y explicaciones y la capacidad de imponer sanciones o premios, al menos simbólicos» (ibídem, p. 13).⁶²

La rendición de cuentas tiene tres componentes: la información, la explicación y la sanción. La primera se refiere a la «disponibilidad, exposición y difusión de los datos, estadísticas, documentos, informes, etcétera, sobre las funciones a cargo de la institución o servidor, desde el momento de la planeación hasta las fases de control y evaluación» (ibídem, p. 14). La explicación alude a «la sustentación de las acciones, a la presentación de los diagnósticos y las interpretaciones, y a la exposición de los criterios utilizados para tomar las decisiones, e implica, por tanto, la existencia de diálogo y la posibilidad de inci-

dencia de otros actores en las decisiones a tomar» (ídem). Finalmente, la sanción es entendida en el documento de política como incentivos, es decir, «mecanismos de corrección de las acciones, de estímulo por su adecuado cumplimiento, o de castigo por el mal desempeño» (ídem). Estos tres componentes convierten a la rendición de cuentas en un acto bidireccional: el actor que rinde cuentas es tan responsable como el que debe exigirlos, razón por la cual es necesario que exista un diálogo entre los dos que conduzca a las explicaciones y a la aplicación de incentivos y sanciones.

El documento parte de considerar que las prácticas de rendición de cuentas del poder ejecutivo a la ciudadanía son en general inadecuadas, sobre todo en materia del acceso a la información y del diálogo entre esta última y las autoridades, lo que limita severamente la incidencia de la población en el manejo de lo público. La cuestión en los municipios y departamentos muestra mejorías, aunque no suficientes: solamente el 30% de la población sabe que existen ejercicios de rendición de cuentas. Esto tiene consecuencias negativas: la ciudadanía desconoce la organización, el funcionamiento y los resultados de la gestión pública; las administraciones públicas pierden la oportunidad de evaluar, corregir y ajustar sus políticas y proyectos de acuerdo con las opiniones y los aportes que surjan del diálogo directo con la población; hay menos transparencia en las acciones de los gobiernos; y la ciudadanía mantiene un bajo interés por lo público. Como ejemplo, entre 2005 y 2008, solo entre el 5,6% y el 9,9% de los ciudadanos colombianos asistieron a reunio-

62 La rendición de cuentas supone, teóricamente, la existencia de una *petición de cuentas* de la ciudadanía y la disposición de esta última a ejercer control social sobre la gestión pública.

nes convocadas por autoridades municipales, según lo señala la encuesta LAPOP de 2008.⁶³

Así, son tres los ejes complicados que debe enfrentar la política: de un lado, la información inadecuada para la rendición social de cuentas; de otro, la baja calidad del diálogo con la ciudadanía en los ejercicios de rendición de cuentas; y, finalmente, los limitados incentivos para la rendición y la petición de cuentas.

El objetivo central de la política es consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente de la rama ejecutiva a la ciudadanía. En el largo plazo se pretende que «la ciudadanía conozca la organización, el funcionamiento y los resultados de la gestión pública; que las administraciones públicas tengan la oportunidad de evaluar, corregir y ajustar sus políticas y proyectos de acuerdo con las opiniones y al diálogo directo con la población; que haya más transparencia en las acciones de los gobiernos, y que la ciudadanía se interese cada vez más en los asuntos públicos» (DNP, 2010: 50-51).

De manera más específica, la política de rendición de cuentas pretende:

- Mejorar los atributos de la información que se entrega a los ciudadanos, de manera que sea comprensible, actualizada, oportuna, disponible y completa.
- Fomentar el diálogo y la retroalimentación entre la rama ejecutiva y los ciudadanos, mediante explicaciones comprensibles, procedimientos organizacionales favorables y claros, explicación de temas

relevantes, diálogos de doble vía y convocatorias amplias y frecuentes.

- Generar incentivos, especialmente de carácter simbólico, para que las entidades públicas rindan cuentas.
- Crear incentivos para que la ciudadanía pida cuentas.

La política propone la conformación de una Comisión Interinstitucional que lidere su implementación, integrada por el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción o quien haga sus veces, en nombre de la Presidencia de la República; el Ministerio del Interior y de Justicia; el Departamento Administrativo de la Función Pública y el DNP. La primera tarea de esta comisión es coordinar las iniciativas existentes y asegurar su continuidad. Para ello debe definir los estándares de la rendición de cuentas y divulgarlos para que sean aplicados. Esto deberá concretarse en un Manual de rendición de cuentas, en el diseño e implementación de un Sistema de Información de Rendición de Cuentas —con ayuda de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)—, lo que implica fortalecer la capacidad estadística de las entidades territoriales.

La comisión deberá diseñar y difundir metodologías de diálogo de las autoridades con la ciudadanía y ayudarse de la ESAP para la promoción de la participación ciudadana y el control social. La política propone, además, incluir la rendición de cuentas en el Banco de Éxitos y crear el Premio de Alta Gerencia en la Gestión Pública, en adición a procesos de formación de servidores públicos en aspectos

63 Proyecto de Opinión Pública de América Latina, por sus siglas en inglés: *Latin American Public Opinion Project*.

tos de rendición de cuentas. Propone también incentivos para los ciudadanos: foros públicos, eventos de capacitación, estímulos a la articulación con el sector privado y encuestas de percepción.

Finalmente, la política señala los componentes del plan de acción:

- Un manual de rendición de cuentas a los ciudadanos que establezca los lineamientos para un adecuado proceso.
- El diseño, la implementación y el seguimiento de un Sistema de Información para la Rendición de Cuentas, que permita articular e integrar las diferentes acciones promovidas entre las instituciones.
- Un centro de documentación virtual con información sobre rendición de cuentas y una compilación normativa sobre este tema a disposición de los ciudadanos y vinculado al Portal Único del Estado Colombiano, con recursos del Fondo para la Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Democracia del Ministerio del Interior y de Justicia.
- Una encuesta de percepción ciudadana sobre el plan de desarrollo, que se hará con cargo al proyecto para el fortalecimiento de la información pública, seguimiento y evaluación para la gestión por resultados en Colombia del DNP.
- Incluir en la convocatoria para el Banco de Éxito y el Premio de Alta Gerencia una categoría sobre rendición de cuentas a la ciudadanía con recursos de funcionamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
- Promover una estrategia de capacitación a la ciudadanía para la petición de cuentas a través de las redes institucionales de apoyo a las veedurías ciudadanas, con re-

ursos de funcionamiento y de inversión del DAFP.

- Un módulo de percepción ciudadana sobre la rendición de cuentas aplicado en una encuesta del proyecto de estadísticas culturales del DANE, con recursos destinados a este proyecto.

2. LA ARTICULACIÓN DE LOS PLANES

La idea de los constituyentes en 1991 fue convertir la planeación en un instrumento central de la gestión pública, de manera que esta última pudiera contribuir de modo significativo al mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos. Tal objetivo podría lograrse con mayor seguridad si hubiera algún grado de coordinación entre el Plan Nacional de Desarrollo y los planes departamentales y municipales. ¿Ha existido esa articulación? ¿La formulación del plan nacional recoge elementos de los planes de las entidades territoriales? ¿Estos últimos toman en cuenta las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo como referentes para definir su contenido?

En general, no existe articulación entre la planeación nacional y la planeación de las entidades territoriales, por lo menos en términos de contenidos. Aunque la norma lo señala, en la práctica ello no ocurre. Son varias las razones que explican esa situación. En primer lugar, existe el principio de la autonomía territorial, consagrada en el artículo 1 de la Constitución colombiana, entendida como independencia de los municipios y departamentos para elegir autoridades propias, ejercer sus competencias, manejar sus recursos propios y participar en las transferencias nacionales. Esa autonomía significa que los alcaldes y gobernadores tienen la competen-

cia para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción de acuerdo a sus convicciones y a su programa de gobierno. Este último es la base para la formulación de los planes de desarrollo y está sometido al mecanismo de *voto programático*, según el cual los electores avalan con su voto una propuesta de un determinado candidato, que debió ser registrada previamente en una notaría como requisito para la inscripción de su candidatura.

En otras palabras, el alcalde y el gobernador se deben a sus electores y no a una jerarquía gubernamental, por lo que su programa de gobierno —y no las directrices del Plan Nacional de Desarrollo— es el que debe servir de referente para la formulación del respectivo plan de desarrollo y del plan de ordenamiento territorial, en el caso de los municipios. Más aún, el incumplimiento de ese programa puede llevar a la revocatoria de su mandato (Ley 134 de 1994).

Una segunda razón, que puede explicar parcialmente la desarticulación entre plan nacional y planes de desarrollo de las entidades territoriales, tiene que ver con las diferencias en el calendario electoral. Las elecciones presidenciales y las de alcaldes y gobernadores se realizan con dos años de diferencia, aunque todos tienen un mandato de cuatro años, con la posibilidad de reelección inmediata del Presidente de la República por una sola vez. Si bien ello no es óbice para que haya una cierta articulación entre los planes de distintos niveles gubernamentales, de todos modos con el cambio de gobierno nacional a mitad del mandato de los alcaldes y gobernadores, se formula un nuevo plan nacional que

poco puede incidir en los contenidos de los planes municipales y departamentales que ya están en ejecución y que se atienen a los programas de gobierno de los respectivos alcaldes y gobernadores.⁶⁴

No obstante, el gobierno nacional tiene en sus manos dos instrumentos para exigir una cierta armonización de los planes territoriales con el plan nacional: el primero de ellos es el documento *Visión Colombia, II Centenario: 2019*, un plan estratégico de mediano plazo elaborado por el gobierno nacional para orientar las políticas públicas en la próxima década. «Visión Colombia» propone metas ambiciosas en paz, justicia social, infraestructura, calidad de vida, productividad, competitividad, consolidación de la democracia pluralista, democracia de libertades, no retóricas sino efectivas. Al ser de mediano plazo, estas metas superan el período actual del Presidente y se convierten en referentes posibles para los planes de desarrollo municipales y departamentales.

El segundo instrumento en manos del gobierno nacional es la cofinanciación de proyectos de desarrollo de los municipios y departamentos. El gobierno nacional tiene una amplia oferta de cofinanciación de proyectos a través de los distintos ministerios. Esa oferta se da a conocer cada cuatro años a los alcaldes y gobernadores electos en una reunión que se lleva a cabo antes y como requisito para que tomen posesión del cargo. Para que un alcalde o un gobernador puedan acceder a esos fondos de cofinanciación tienen que presentar proyectos de su plan de desarrollo que sean compatibles con las prioridades de cada

64 La Ley Orgánica de Planeación autoriza a las entidades territoriales a modificar su plan de desarrollo cuando hay un nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

ministerio. Ello obliga a las autoridades territoriales a que la formulación de su respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial tenga un cierto grado de compatibilidad con la oferta de los ministerios.

Más que armonización entre los planes, lo que existe es la interacción entre los diferentes niveles de gobierno, realizada en el marco de la autonomía territorial de los municipios y departamentos. Dicha interacción permite llegar a ciertos grados de compatibilidad, sin romper el principio de autonomía ni el voto programático de los alcaldes y gobernadores.⁶⁵

3. LA DIFERENCIACIÓN URBANO-RURAL EN LOS PLANES

Según datos del Ministerio de Protección Social y del DANE, el 64,2% de los 1.118 municipios colombianos tienen una población inferior a 20 mil habitantes. En su gran mayoría son municipios rurales debido a que su actividad económica gira alrededor de actividades agropecuarias y su población vive sobre todo en las áreas rurales. ¿La diferenciación urbano-rural es una variable clave en la planeación del desarrollo municipal y departamental?

El Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986) señalaba, para el caso de las transferencias del IVA, que si más del 50%

de la población de los municipios vivía en las áreas rurales, la inversión en esas zonas debería ser mayor al 50% de los recursos transferidos. Esa norma ya no tiene vigencia. Sin embargo, ¿se sigue dando la misma importancia a las zonas rurales en la formulación de los planes de desarrollo?

No parece ser el caso. Los planes de desarrollo son definidos hoy día como municipales y departamentales, es decir, toman como unidad básica de referencia y cobertura el territorio municipal, el cual comprende zonas urbanas y rurales. Ello no significa que no pueda haber programas y proyectos específicos para el campo. Por el contrario, en los municipios rurales es altamente probable que buena parte de los proyectos y metas en los campos de competencia municipal tengan aspectos relacionados con el sector rural.

Sin embargo, en lo que respecta a la política del gobierno nacional, la distinción urbano-rural no es una variable central en la orientación que brinda a los municipios y departamentos.⁶⁶ Más bien, en años recientes se ha dado importancia a la formulación de políticas regionales diferenciadas. La idea del gobierno nacional es mirar de manera diferente cada región en sus particularidades; en cada región, ver las diferencias entre municipios; y, en cada municipio, tomar en cuenta las diferencias internas, incluidas las que existen entre la cabecera municipal y el resto del municipio. No es aún una política totalmen-

65 Mayor afinidad puede existir entre el plan departamental y los planes de los municipios que integran el departamento, como se mostrará en el análisis del caso del Municipio de Arauca, aunque en la mayoría de ocasiones esa articulación es más discursiva que real.

66 La funcionaria del Departamento Nacional de Planeación entrevistada para la elaboración de este informe señaló que sí lo es, pero no detalló en qué sentido y cómo eso se traduce en políticas de apoyo del gobierno nacional a la planeación en los municipios y departamentos.

te instalada en el seno del gobierno nacional, ni asimilada por las autoridades territoriales, pero forma parte de las intenciones del gobierno nacional y de su Oficina de Planeación para el futuro inmediato.⁶⁷

El gobierno nacional está interesado también en impulsar la estrategia OVOP, «otra villa, otro producto», mediante la cual se estimula la vocación de un territorio, es decir, de aquello que hace único a un municipio o a una región supramunicipal, en términos de la producción de un bien o un servicio, en el entendido que ello puede traer réditos muy importantes para el desarrollo local y regional. En esa estrategia se pretende fortalecer el recurso humano como medio para promover iniciativas locales, buena parte de las cuales son precisamente de carácter rural.

4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Colombia apostó desde mediados de la década del ochenta del siglo pasado a la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública. La descentralización del Estado colombiano en esa época tuvo como uno de sus principales ingredientes la apertura de canales de participación ciudadana, que luego fueron ratificados y multiplicados por la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos.⁶⁸

En lo que respecta a la planeación, la Constitución creó el Sistema Nacional de Planeación, el cual articula los consejos de planeación (nacional, departamentales y municipales), órganos por excelencia de la participación en la formulación y el seguimiento de los planes de desarrollo. ¿Qué tanto ha sido la participación ciudadana un elemento de peso en la planeación municipal y departamental hasta el presente? ¿Es una participación incidente, que determina el resultado final de los planes? ¿Cómo ha operado el Sistema Nacional de Planeación? ¿Qué ha hecho el gobierno nacional para fortalecerlo? ¿Cómo se han comportado los consejos de planeación municipales y departamentales?

El Sistema Nacional de Planeación existe, es un hecho, al igual que los sistemas regionales en las diferentes zonas del país. Tiene su propia estructura organizativa y se reúne periódicamente para discutir temas de su interés, así como para elegir su mesa directiva, tanto en asambleas anuales como en los congresos nacionales de planeación, estos últimos eventos organizados bajo su responsabilidad, con el apoyo del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y municipales.⁶⁹

Sin embargo, el Sistema Nacional de Planeación no ha sido un actor que haya incidido en la planeación municipal y departamental. Sin duda, algunos consejos han jugado un papel importante en determinadas ciudades y de-

67 Hoy, el gobierno nacional pone mayor énfasis en otras diferenciaciones, especialmente en las poblacionales, tomando como referente central la perspectiva de derechos. En tal sentido, da mayor importancia a las políticas dirigidas a la población desplazada por la violencia, a los niños y adolescentes, a las minorías étnicas, etcétera.

68 Ver el capítulo 1 de este informe, sobre el marco normativo de la planeación y la participación.

69 Recientemente, el sistema llevó a cabo su asamblea en Bogotá para escoger nuevas directivas y discutir un proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Planeación.

partamentos. En las grandes ciudades, los consejos están integrados por personas con alto nivel educativo, vinculadas a organizaciones sociales y empresariales con cierta trayectoria y conocedoras del conjunto de problemas locales.⁷⁰ Lo mismo puede decirse de los principales departamentos del país. A medida que se descende en el tamaño y la importancia de los entes territoriales, la composición del consejo ya no es tan calificada ni sus integrantes conocen a cabalidad los temas de la planeación y los problemas de su entorno, lo que reduce seriamente la capacidad de los consejos para incidir realmente en las decisiones de planeación y para ejercer control social sobre la ejecución de los planes.

¿Cómo explicar ese déficit de influencia de los consejos en los procesos de planeación? Varios factores deben tenerse en cuenta para responder a esa pregunta. En primer lugar, la norma que rige los consejos tiene deficiencias notables: no solamente los define como órganos meramente consultivos, cuyas decisiones no tienen carácter vinculante, sino que su rol como agentes de monitoreo y evaluación de los planes no aparece en la Ley Orgánica de Planeación. Fue necesario que la Corte Constitucional emitiera una sentencia para que se les reconociera la función de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo. Posteriormente, el Decreto 28 de 2008 ratificó esa sentencia y diseñó los mecanismos para que los consejeros pudieran ejercer cabalmente esa función.⁷¹

Otra deficiencia de la norma consiste en que los consejos de planeación no tienen personería jurídica, por lo que no pueden manejar directamente recursos para el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, deben esperar a que las administraciones municipales y departamentales se encarguen de ello, lo que puede convertirse en un componente más de decisión discrecional de los alcaldes y gobernadores. Esto, además, genera un problema a las propias administraciones territoriales y, en particular, a sus oficinas de planeación, pues estas deben coordinar la formulación, la ejecución y el seguimiento al plan de desarrollo y, al mismo tiempo, deben brindar el apoyo necesario a los consejeros para que estos puedan hacer seguimiento a los planes. Así, en cierta forma las oficinas de planeación son *juez y parte* en el proceso.

A las deficiencias de la norma que rige los consejos hay que añadir que el gobierno nacional no ha dado al Sistema Nacional de Planeación la importancia que se merece, lo que se refleja en la inexistencia de una política gubernamental de apoyo a ese organismo de participación. El Departamento Nacional de Planeación ha publicado algunas guías para el desempeño de los consejeros y ha llevado a cabo algunas capacitaciones, pero reconoce que su política en ese campo es incipiente.⁷²

En el caso de las autoridades territoriales se presentan también limitaciones en la relación con los consejos de planeación. En muchos

70 En el capítulo sobre el caso de Bogotá se hará referencia más detallada a estos aspectos.

71 El decreto señala que los alcaldes deben entregar anualmente a los consejos de planeación un informe sobre el logro de las metas del plan. El consejo debe emitir semestralmente un documento de opinión y recomendaciones sobre el cumplimiento de metas, con las respectivas recomendaciones a la administración municipal o departamental.

72 Entrevista a funcionario del DNP.

casos, la conformación de los consejos —que depende de la decisión del alcalde o del gobernador a partir de ternas enviadas por las organizaciones interesadas— termina siendo muy *cercana* al mandatario de turno, lo que les impide asumir una actitud crítica frente a la respectiva autoridad. Para decirlo de manera escueta, en muchas entidades territoriales los integrantes del Consejo Territorial de Planeación son amigos del alcalde, incluso funcionarios de su equipo de gobierno.⁷³

En otros casos, los mandatarios seccionales y locales convocan a las distintas organizaciones a conformar los respectivos consejos, simplemente para cumplir con una exigencia que la ley les impone, sin darles importancia social e institucional, ni prestarles el apoyo que requieren para cumplir su labor. Lo hacen para llenar una formalidad.

La debilidad del Sistema Nacional de Planeación no proviene solamente de las deficiencias del marco normativo o de la poca importancia que la mayoría de autoridades territoriales le otorga, sino que se origina también en algunas características de los consejos territoriales de planeación. En primer lugar, la baja calificación de sus integrantes para el ejercicio de su función. En ciudades pequeñas y municipios rurales, los consejeros tienen bajos niveles educativos y, sobre todo, un gran desconocimiento de sus funciones y derechos, así como de los procedimientos técnicos

mínimos necesarios para ejercerlas cabalmente. Aunque varias entidades gubernamentales y no gubernamentales, incluso de la cooperación internacional, han dado apoyo técnico a algunos consejos territoriales, lo que se observa en general es baja capacidad técnica y política para interactuar con las autoridades de los municipios y departamentos.

En segundo lugar, los consejos, al igual que otros espacios de participación, se han burocratizado, es decir se han convertido en un nicho ideal de algunas personas para acceder a privilegios, entre ellos la relación con las autoridades territoriales, la contratación de terceros, el manejo de algunos fondos públicos y la exposición a medios de comunicación. Como lo señaló una de las personas entrevistadas para este trabajo, muchos consejeros comienzan a sentirse *de mejor familia* y a exigir privilegios y tratamiento excepcional.⁷⁴

En tercer lugar, a los consejos les cuesta mantenerse en actividad, debido a que centran su esfuerzo en la elaboración del documento de opinión y recomendaciones sobre la propuesta de plan de desarrollo que presentan las autoridades territoriales al comienzo de su mandato, y abandonan la tarea de vigilar la ejecución de los planes. Un buen porcentaje de consejeros abandona su cargo, deja de asistir a las reuniones y pierde de hecho su calidad de consejero, lo que debilita la capacidad

73 Entre otras cosas, ello desvirtúa el carácter de los consejos como instancias de representación social que, por definición, deberían estar conformadas exclusivamente por representantes de los sectores sociales organizados en un municipio o en un departamento.

74 Esa característica se hace más visible en el manejo de los recursos asignados por los gobiernos territoriales a los consejos. Dicho manejo implica el cumplimiento de ciertos requisitos ineludibles. Sin embargo, tal como lo declaró el funcionario entrevistado, algunos consejeros creen que por ser tales pueden ser eximidos de su cumplimiento.

del consejo de actuar, de opinar sobre los temas de su competencia y de jugar un papel más visible en su medio.

Finalmente, el Sistema Nacional de Planeación no funciona de manera fluida, su densidad y su articulación son bajas, lo que le impide convertirse en un actor importante tanto en la vida nacional como en la regional, en lo que respecta a los procesos de planeación.

Los factores de debilidad del sistema que se han enunciado no pueden restar mérito, sin embargo, al trabajo que realizan muchos consejeros de planeación en sus municipios y departamentos y a los resultados visibles alcanzados por varios de ellos. Sin embargo, hay que reconocer que el balance no es del todo positivo. El esquema no ha funcionado, por lo menos de la manera como los constituyentes se lo imaginaron en 1991. No se trata de acabar con el Sistema Nacional de Planeación, ni con los CTP como instancias de participación ciudadana en la planeación, sino de introducir las medidas que corrijan las deficiencias normativas y que transformen la cultura y las prácticas de las autoridades territoriales y de la ciudadanía en general, así como de un gran número de consejeros, en particular. La participación es deseable como componente de los procesos de planeación. Se trata de mejorar su calidad y de crear las condiciones más adecuadas para que produzca un efecto positivo en el manejo de los asuntos públicos.

5. LA PLANEACIÓN Y LA EJECUCIÓN DE RECURSOS

En el capítulo 3 se señaló que en la norma colombiana existe un vínculo directo entre la formulación de los planes y la asignación

de recursos, en tanto la ley obliga a las autoridades de planeación a *traducir* el plan, sus programas y proyectos en un plan plurianual de inversiones que, a su turno, debe atender al marco fiscal de mediano plazo de la entidad territorial y expresarse posteriormente en su presupuesto anual y en el plan operativo anual de inversiones. ¿Ese esquema ha funcionado en los municipios y los departamentos? ¿O existen decisiones de inversión que no se atienen al plan de desarrollo o al plan de ordenamiento territorial y que tienden a debilitar el vínculo entre plan, presupuesto y POAI?

En general, el esquema ha funcionado. Las autoridades territoriales no solo deben obedecer la norma, sino que tienen varios ojos que observan si cumplen la exigencia. Las contralorías (nacional, departamentales y municipales o distritales), la Procuraduría General de la Nación y la ciudadanía, a través del control social, vigilan el desempeño de alcaldes y gobernadores para que estos asignen los recursos públicos y los ejecuten conforme a las directrices de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Existen sanciones disciplinarias, administrativas o penales, según sea el caso, que sin duda pesan en las decisiones de los alcaldes.

Sin embargo, cabe reconocer que la gestión pública no es planificada en un ciento por ciento. Hay decisiones de inversión que obedecen a circunstancias particulares que no están contempladas en el plan. Por ejemplo, eventos inesperados (desastres naturales, altas tasas de inmigración, crisis económicas, etcétera) que pueden ocurrir en cualquier momento, o bien decisiones derivadas de esquemas clientelistas de relación entre las autoridades públicas, los partidos políticos y la población, o de presiones de grupos arma-

dos (*clientelismo armado*) o de sectores políticos que condicionan su lealtad a los mandatarios municipales y departamentales a cambio de prebendas, contratos, etcétera.

En esas circunstancias, algunos rubros de gasto poco o nada tienen que ver con el plan aprobado. Pueden ser de gran magnitud o no. Lo cierto es que el alcalde debe contar con algunos recursos extraordinarios, especialmente en el caso de eventos inesperados. No obstante, en general los presupuestos de inversión se derivan de los planes de desarrollo. Hay congruencia entre plan y presupuesto, lo que no riñe con el hecho que los alcaldes y gobernadores tienen un margen de discrecionalidad en la asignación de los recursos, pues los presupuestos se aprueban con partidas globales que las autoridades territoriales concretan en proyectos de inversión a través del POAI.

Una variable que afecta la relación planeación-presupuesto es la ejecución presupuestal. En general, las cifras muestran que los municipios y departamentos están lejos de poder ejecutar el total del presupuesto en un periodo, especialmente a medida que aumenta la complejidad de los sistemas administrativos (ciudades intermedias y grandes) y que los intereses en juego son diversos y tienen capacidad de incidencia en las decisiones públicas. También cuenta el peso de los procesos administrativos —la llamada *tramitomanía*—, que en ocasiones siguen siendo muy onerosos y, en consecuencia, demoran la contratación y la ejecución de los proyectos. Los dos

casos analizados en este trabajo muestran esa tendencia: una diferencia —mayor o menor según el caso o la época— entre presupuesto aprobado y presupuesto realmente ejecutado.

6. PLANEACIÓN Y CALIDAD DE VIDA

¿Cuál ha sido el impacto de la planeación en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en municipios y departamentos? Lo primero es que en general el país no cuenta con una línea de base que permita medir los cambios en el nivel de vida de la población. Además, los entes territoriales tienen unos campos específicos de competencia que delimitan el alcance de su acción, por lo que no pueden afectar algunos factores de calidad de vida.⁷⁵ En tal sentido, no es fácil medir el grado de incidencia de la planeación y de la gestión territorial en el bienestar de la población. Para remediar ese déficit, el gobierno nacional ha iniciado una tarea de evaluación de los planes de desarrollo, especialmente de los planes municipales, y ha emprendido una campaña para que los propios entes territoriales se autoevalúen e introduzcan los correctivos del caso en sus procesos de planeación.

De todos modos, en la medida en que las inversiones públicas se derivan en buena parte de los planes de desarrollo, puede pensarse a manera de hipótesis que la planeación puede tener efectos positivos sobre la calidad de vida en el territorio. Las cifras de algunos estu-

75 En un trabajo realizado hace varios años, Alberto Maldonado (*s/f*) mostró cómo la descentralización había incidido en la reducción del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), pero no en el de línea de pobreza, pues las variables que afectan a este último no están en el campo de competencia de los gobiernos locales.

dios llevados a cabo a comienzos de la actual década muestran que las coberturas en educación se incrementaron considerablemente en la década del noventa del siglo pasado y continuaron en aumento en el actual decenio. De igual manera, existen indicadores que muestran un mejoramiento en algunos índices de calidad de esos dos servicios (Velásquez, 2010a). En general, el signo positivo de los indicadores de resultado de la descentralización es atribuible al incremento significativo de los recursos de los municipios y departamentos y al consecuente aumento de la inversión, la cual, como se ha visto, depende de los planes plurianuales de inversión, componente importante de los planes de desarrollo.

Los efectos son diferentes entre las distintas categorías de municipios, en virtud de su diversa capacidad de gestión y del monto de los recursos de los que disponen para ejecutar proyectos de desarrollo. Los más pequeños tienen dificultades para manejar con eficiencia y eficacia sus competencias, que son las mismas que poseen las ciudades grandes e intermedias.⁷⁶ Por el contrario, las ciudades grandes e intermedias han acumulado experiencia en materia de gestión y disponen de recursos per cápita (propios y de transferencia) mayores que los pequeños municipios.

No sobra señalar que la planeación es un instrumento, entre otros, al servicio de la gestión pública. Si bien constituye un mecanismo de racionalización del gasto público, por sí misma no puede tener impacto directo en las condiciones de vida de la población. El im-

pacto depende de la ejecución de los planes y de variables de contexto que afectan la gestión pública, las cuales facilitan o impiden el logro de metas de desarrollo.

7. CONSIDERACIONES FINALES

La planeación del desarrollo y del territorio en municipios y departamentos ha mostrado importantes avances en el país:

- a. La institucionalización de la planeación como componente central de la gestión pública y como referente para examinar sus productos y resultados.
- b. La definición de los planes de inversión como una variable derivada de la planeación, lo que contribuye al uso más eficiente de los recursos.
- c. La apertura de espacios de participación ciudadana en la planeación, que la convierten en un escenario de negociación de intereses y en una dinámica sociopolítica potencialmente incluyente.
- d. La emergencia de líderes sociales y políticos que han tomado conciencia de la oportunidad que tienen de incidir en la definición de la ruta del desarrollo en el territorio.
- e. La articulación entre planes de desarrollo municipal y planes de ordenamiento territorial, en la mira de coordinar las acciones de gestión del suelo y de protección ambiental con las decisiones de carácter socioeconómico.

76 Algunas personas opinan incluso que los pequeños municipios no deberían tener la obligación de formular un plan de desarrollo, pues los recursos con los que cuentan y la capacidad institucional que poseen no están a la altura de las exigencias de formulación y ejecución de un plan. La prestación de los servicios debería hacerse a otra escala (provincial o departamental).

- f. La posibilidad de ejercer control social sobre la ejecución de los planes y de retroalimentar la gestión pública a través de este.

Estos avances guardan relación directa con el fortalecimiento de la descentralización que tuvo lugar en el país hasta comienzos de la actual década. Esta permitió a los municipios y a los departamentos, en especial a los primeros, tener una cuota de autonomía para el tratamiento de los problemas de su jurisdicción. En tal sentido, la planeación ha sido un instrumento válido para mantener y ratificar esa autonomía.

Con el debilitamiento del proceso de descentralización y de la autonomía de los entes territoriales en los últimos ocho años —como consecuencia, entre otras cosas, del recorte de las transferencias—, la planeación comienza a perder su capacidad de orientar el desarrollo local. Aunque las autoridades nacionales no lo reconozcan, hoy día, el gobierno central ha concentrado capacidad de decisión y recursos financieros, con lo cual tiene cada vez mayor presencia en el territorio, incluso en campos de competencia de los municipios y departamentos. El gobierno nacional, por ejemplo, distribuye directamente en los municipios subsidios condicionados a través de su programa «Familias en acción», con lo cual los planes y las políticas sociales municipales pierden alcance y vigencia, por lo menos parcialmente. Ante la llegada de recursos nacionales, los alcaldes dejan de preocuparse por planificar su acción en esos campos y esperan simplemente a que el gobierno nacional entregue los subsidios, lo que produce un efecto de dependencia con respecto al gobierno nacional.

El debilitamiento de la autonomía de las autoridades territoriales ha frenado algunos

avances señalados: de una parte, le ha restado fuerza a la planeación como ingrediente importante de la gestión municipal y departamental; de otra, ha incidido en la gestión financiera de las entidades territoriales, pues una parte importante de los recursos necesarios para financiar los proyectos del plan de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial deben ser negociados por alcaldes y gobernadores en los ministerios.

También ha puesto en entredicho el potencial de la participación ciudadana, pues algunas decisiones que antes ocupaban un lugar importante en los planes de desarrollo son hoy secundarias y, aparentemente, dejan de ser competencia de la intervención de la ciudadanía, lo que a su vez incide negativamente en la emergencia y maduración de nuevos líderes sociales y políticos. Finalmente, el control social pierde una buena cuota de sentido para la población, en tanto en algunos campos ya no se ejerce el control y pierden atractivo para la gente.

Otros factores han frenado el avance de la planeación como componente de la gestión, entre ellos cabe mencionar las prácticas clientelistas y la corrupción, que siguen siendo un elemento importante del quehacer político en Colombia; la baja capacidad de gestión, especialmente de los municipios más pequeños; las presiones de grupos políticos y de otros actores legales e ilegales en torno a la contratación; o las presiones y prebendas provenientes del gobierno nacional, que buscan recuperar la supervisión de las decisiones municipales. Finalmente, las debilidades de los actores sociales, incapaces en muchos casos de convertirse en contrapesos sociales de las decisiones gubernamentales y de ejercer una vigilancia rigurosa de la gestión de las autoridades municipales y departamentales.

CAPÍTULO 5

PLANEACIÓN EN EL MUNICIPIO DE ARAUCA⁷⁷

1. ELEMENTOS DE CONTEXTO

El municipio de Arauca es la capital del departamento de Arauca. Este se encuentra ubicado en el extremo norte de la región de los llanos orientales colombianos, en la frontera con Venezuela. Tiene una superficie de 23.818 kilómetros cuadrados y limita por el Norte con el río Arauca que lo separa de la República de Venezuela, por el Este con Venezuela, por el Sur con los ríos Meta y Casanare, que lo separan de los departamentos de Vichada y Casanare y por el Oeste con el departamento de Boyacá.⁷⁸ El departamento de Arauca ocupa una de las esquinas más alejadas del centro y tiene un visible atraso vial que lo desconecta del resto del país.

En el Siglo XIX, el departamento fue parte de la provincia de Casanare⁷⁹ y una vez sancionada la Constitución de 1886, que creó los departamentos, fue integrado al departa-

mento de Boyacá. En 1911 fue convertido en comisaría y en 1943 en corregimiento comisaral; en 1955 fue intendencia y se separó de Boyacá para formar parte del departamento de Meta. Finalmente, la Constitución de 1991 convirtió a Arauca en departamento.

El municipio de Arauca fue fundado en 1870. Dada la distancia y la dificultad de conexión con la zona central más rica y poderosa del país, la ciudad —y la región en general— han sufrido una condición de alta marginalidad. Su territorio ha sido objeto de control y de disputas de los actores armados desde mediados del siglo XX; incluso fue anexada a Venezuela por su ubicación en zona de frontera y por la dificultad que Colombia tenía de defender su territorio en ese entonces.

El municipio limita al Norte y al Oriente con Venezuela; al Sur con el municipio de Cravo Norte, y al Occidente con los de Arauquita y

77 Este capítulo tiene base en el documento «Planeación en Arauca», de Paulo Andrés Pérez (2010), solicitado para la elaboración de este informe. El autor agradece esta contribución.

78 Plan de Desarrollo Departamental de Arauca: 2008-2011. El cambio sigue su marcha.

79 Vale mencionar que desde esta zona se gestó la lucha y que parte de los futuros desencantos que tendrían los araucanos consiste en que su papel como precursores no fue reconocido nunca de manera clara. La importancia en aquel entonces fue tal que en 1818 la ciudad de Arauca fue capital provisional de la República de Colombia.

Puerto Rondón, ambos del mismo departamento. Según la última proyección poblacional del DANE al 2009 con base en el Censo 2005, el municipio tiene 80.832 habitantes, de los cuales más del 60% tiene menos de 30 años y solo el 0,5% de la población entre 15 y 24 años no sabe leer y escribir. Además, existe prácticamente un equilibrio poblacional entre hombres y mujeres.

Uno de los hitos más importantes en la vida de la región tuvo lugar en 1983 cuando se descubrió el pozo petrolero de Caño Limón, que por muchos años fue el de mayor y más importante producción petrolera en el país. Este descubrimiento generó el *boom* petrolero y devolvió a Colombia el rótulo de exportador de crudo en 1986; también modificó lentamente la estructura económica del país, hasta consolidar el sector de la minería como el de mayor aporte al crecimiento económico en Colombia.

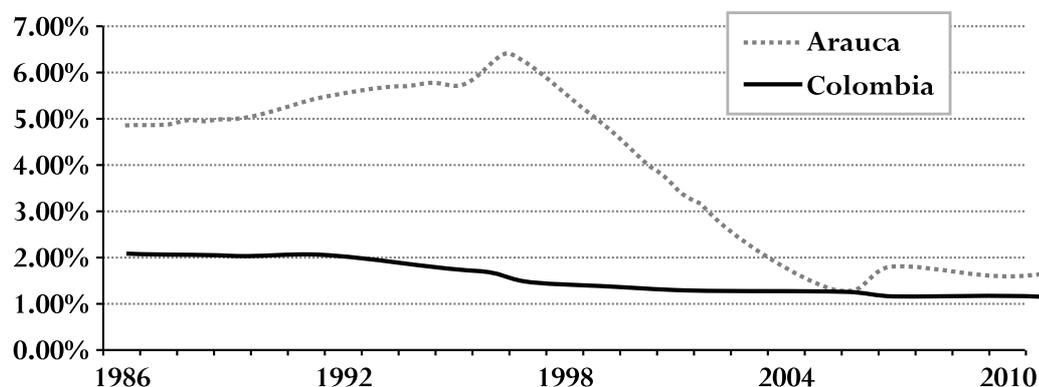
Precisamente en esa década, el petróleo desplazó al café elaborado del primer lugar como producto de exportación del país. Esta importante transformación de la economía se evidenció con fuerza en 1988. Posteriormente, el descubrimiento de otros dos pozos (Cusiana y Cupiagüa) en la misma región oriental, impulsó aún más la dinámica petrolera, hasta convertir al petróleo en el principal motor de exportaciones del país en 2010, aun por encima del sector industrial en su conjunto. Además de su participación en las exportaciones, el sector minero y la derivación de productos del petróleo lograron ubicarse de manera importante en el total del producto interno bruto (PIB) a partir de 1986. Al iniciar esa década, la participación de las dos ramas de actividad no superaba el 2,1% en el PIB;

sin embargo, al concluir el año 1986, la participación había escalado hasta el 5% y, antes de concluir la década, el valor porcentual ya era del 6%. Durante los siguientes 15 años, el promedio estaría alrededor del 5,2% y el hito fue el año 2000, cuando se registró el 6,5% de participación. Hoy, el petróleo ha superado en más de diez veces al sector agropecuario agregado. De hecho, en los dos primeros meses de 2010, el sector minero representó el 53% del total de las exportaciones, en términos monetarios; el industrial el 42% y el agropecuario solo alcanzó el 5%.

En el caso de Arauca, el petróleo modificó radicalmente al menos tres aspectos. El primero fue el demográfico, pues mientras entre el periodo intercensal 1985-1993 la población del país en su conjunto creció en 19%, en el municipio lo hizo en 49%. En el siguiente periodo intercensal (1993-2005), el crecimiento agregado de Colombia fue del 29%, mientras el de Arauca fue del 87%. Entre 1985 y 2005, el periodo de esplendor de la bonanza petrolera, Arauca triplicó prácticamente su población y pasó de 26 mil habitantes a 75 mil según los registros del último censo. Mientras tanto, la población nacional aumentó en 54%: pasó de 28 millones de habitantes a 43 millones. La población de Arauca proyectada para 2010 es de 82.129 habitantes, según datos del DANE. Aunque hoy la diferencia de crecimiento demográfico ha disminuido, este fenómeno no deja de ser un hecho muy llamativo, más si se tiene en cuenta que la desconexión vial entre Arauca y el resto del país es notoria. De hecho, para llegar a la ciudad intermedia más cercana, Cúcuta, el viaje toma casi 15 horas por carreteras colombianas, mientras que hacer el viaje por carreteras venezolanas reduce

Gráfico 4

Tasa de crecimiento anual de la población de Arauca y Colombia 1986-2010



Fuente: Censos y cálculos DANE.

el tiempo a solo 3 horas. Bogotá está a casi 20 horas de camino.⁸⁰

El segundo aspecto tiene que ver con el creciente flujo de ingresos de las regalías, que llegaron al municipio a partir de la explotación de Caño Limón y de la reglamentación de la distribución de estos recursos. En promedio, los ingresos provenientes de la nación por concepto de regalías en la década de los ochenta significaron el 12% del total de ingresos que recibía el municipio. Luego, en la década de los noventa, el promedio se situó en 34% —casi el triple— y, finalmente, entre 2000 y 2008, el promedio ascendió a 59%. Vale destacar que en 1996, el porcentaje alcanzó el 74%. Hoy en día, las regalías equivalen a más de la mitad del total de los recursos

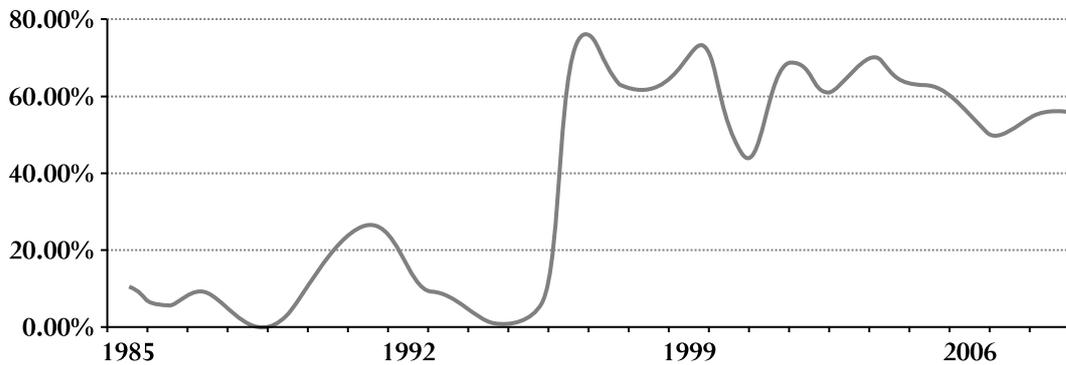
públicos que ingresan al municipio (ver gráfico 5).

En términos reales (valores del 2008), Arauca recibió 61 mil dólares para inversión en 1985; 20 millones de dólares en 1996 y casi 24 millones de dólares en 2003. Entre 1985 y 2008, el municipio ha acumulado casi 300 millones de dólares por concepto de regalías para inversión. Los gráficos 5 y 6, además de mostrar el enorme dinamismo y la gran importancia que han tenido los recursos provenientes de regalías, también dan pistas sobre la enorme pereza fiscal —en lo que se refiere a recaudación y generación de tributos locales— que ha acompañado esta avalancha de recursos originados en el petróleo.

80 Uno de los concejales entrevistados considera que el tema de las vías es uno de los más complejos de enfrentar. Plantea que pasados 30 años, la movilización entre el casco urbano y las zonas rurales se hace a través de los mismos puentes en mal estado, de las mismas carreteras llenas de huecos y lidiando los mismos problemas de seguridad y orden público.

Gráfico 5

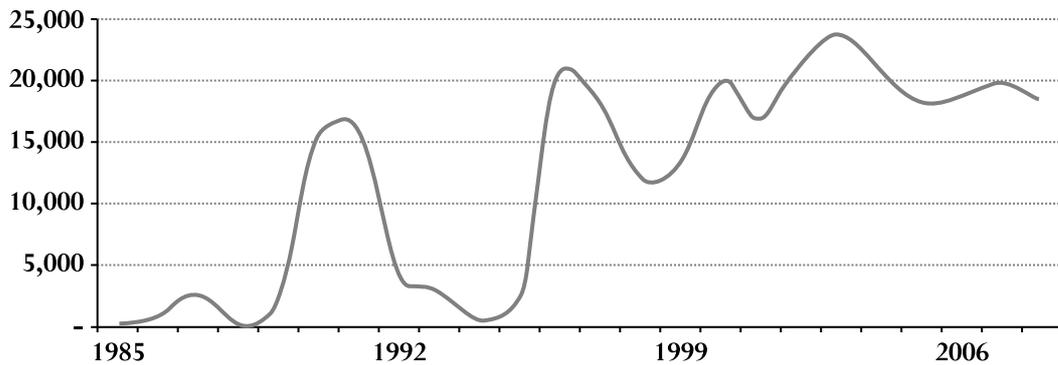
Participación de las regalías en el total de ingresos municipales de Arauca 1985-2008



Fuente: Cálculos propios con base en las ejecuciones fiscales del DNP.

Gráfico 6

Recursos de regalías transferidos a Arauca entre 1985 y 2008 (en miles de dólares)



Fuente: Cálculos propios con base en las ejecuciones fiscales del DNP.

Por último, el tercer aspecto que el *boom* de la explotación minera modificó de manera importante fue el de la violencia asociada a la presencia de actores armados ilegales. El departamento de Arauca ha sido territorio de violencia desde los años cincuenta, cuando las guerrillas liberales se levantaron frente a la

violencia partidista. Luego, en los ochenta, la generación de recursos petroleros hizo que el ELN se estableciera allí para renacer luego de un duro revés militar sufrido en Antioquia. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) tuvieron presencia a inicios de los noventa y las fuerzas paramilitares lo

hicieron en 2001, provenientes de la costa caribe colombiana y de la zona central de los llanos orientales.⁸¹

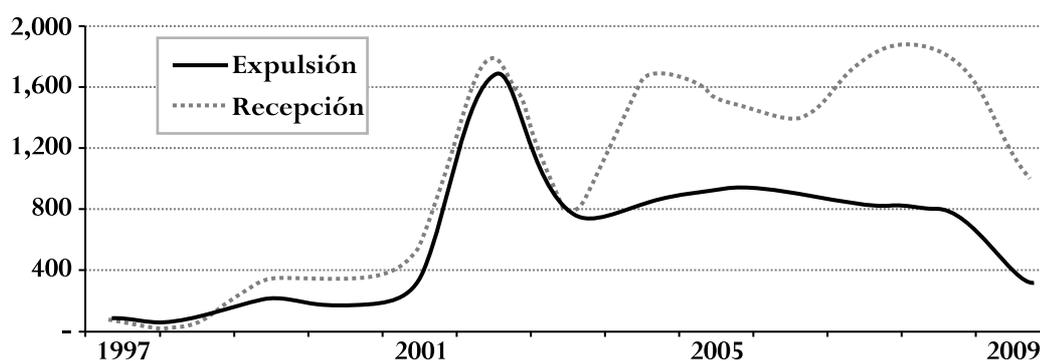
Estos actores han generado oleadas permanentes de violencia, tanto que al inicio de la década las tasas de homicidios por cien mil habitantes en el municipio superaban con creces los registros nacionales. En 2003, en la ciudad de Arauca la tasa era de 71 homicidios por cada cien mil habitantes, mientras que el departamento registraba más del doble (168) y el país solamente 40. No obstante, la situación ha mejorado: en 2008, el municipio dejó de ser zona de disputa militar —solamente registró una tasa de homicidios de 14— y la confrontación se trasladó a otras zonas del departamento donde la tasa no cede al mismo ritmo (133). Mientras tanto, en el país la caída ha sido importante: 35 en el mismo año.

El departamento registró un total de 685 confrontaciones entre actores armados en los

últimos siete años, un promedio de 115 por año. Producto de estas acciones, la expulsión y recepción de población desplazada ha sido muy dinámica en la propia capital. En total, entre 1997 y 2009 han sido expulsadas casi 8 mil personas del municipio; una cifra cercana al 10% de su población. De otra parte, como consecuencia del recrudecimiento de las acciones violentas en los municipios vecinos, Arauca recibió casi 13 mil personas en el mismo periodo: más del 15% de su actual población. El año 2002 marcó un hito en la generación de desplazamientos cuando la disputa territorial entre paramilitares y guerrillas alcanzó un momento álgido. Las cifras de ese año solo se volvieron a ver en 2008, al menos en términos de recepción (gráfico 7).

Estas transformaciones significaron un reto enorme para la vida pública del municipio. A ello se suma el proceso de descentralización de competencias administrativas, políticas y fiscales que vivió el país y todos sus munic-

Gráfico 7
Población desplazada: expulsión y recepción. Arauca 1997-2009 (número de personas)



Fuente: Consejería Presidencial para la Acción Social.

81 Según la información proporcionada por las entrevistas realizadas y el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.

pios desde finales de los ochenta. Asimismo, el impulso que el gobierno nacional quiso dar a la planeación del desarrollo a mediados de la década del noventa, para lo cual institucionalizó procesos y enfoques. Con todo ello, tenemos un municipio que enfrentó en menos de veinte años una realidad que triplicaba los retos y necesidades de planeación que se habían considerado en 1985.

2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN ARAUCA

A pesar de la oportunidad que significó el ingreso de recursos provenientes de regalías, Arauca no logró aprovechar esta ventaja para lograr niveles de desarrollo adecuado. En esto parecen estar de acuerdo dos de los entrevistados: un concejal que lleva dos periodos en la corporación y una funcionaria de la Alcaldía que lleva más de 25 años vinculada a ella.

Varias razones explican esta situación. Como todo municipio y departamento colombiano, a partir de la expedición de la Ley 152 de 1994, Arauca se vio obligada a producir para cada periodo de Alcaldía un plan de desarrollo cuyos contenidos debían tener base en el programa de gobierno, a fin de profundizar las propuestas políticas que resultaban ganadoras en la respectiva elección.

Desde 1998 a la fecha —lapso para el que se tiene registros—, en Arauca se han implementado cuatro planes de desarrollo.⁸² Para el periodo 1998-2000 fue elegida la primera y única mujer que ha sido alcaldesa de Arauca: Iliana Baroní Colmenares. Su plan de desarrollo se denominó «Gobierno con rostro»

y, entre otros detalles que llaman la atención, sobresale el hecho que solo se ejecutaron un poco más de 400 mil dólares (61%) de los más de 700 mil dólares que se presupuestaron para el periodo en su conjunto, los cuales estuvieron destinados al reforzamiento de procesos de planeación para el desarrollo y el planeamiento físico-urbano y rural.

Para el siguiente periodo (2001-2003) fue elegido Jorge Apolinar Cedeño, quien implementó el plan de desarrollo «Arauca para todos», orientado a fortalecer la capacidad institucional de la Alcaldía. Según señala el informe de ejecución del plan que se presentó en 2002 «se ha fortalecido el sistema de control interno y las herramientas de gestión y seguimiento de los proyectos han permitido realizar una gestión más eficiente y eficaz orientada al cumplimiento del plan como norte y guía de la inversión y gestión de los recursos». Parece claro que dadas las dificultades de gestión, de la desidia fiscal por la ausencia de una norma que reglamentara entonces el uso de las regalías, y por la falta de estrategia de los planes, el esfuerzo estuvo centrado en avanzar en la consolidación de una Administración Pública fuerte e institucionalizada.

De acuerdo a una funcionaria de la Alcaldía que fue entrevistada, la formulación de este plan contempló una pluralidad de miradas que no había «visto hasta entonces» y que «no ha vuelto a ver». Se refiere en particular al proceso de vinculación de la participación ciudadana como factor de enriquecimiento de los contenidos del plan. Un ejercicio que en su momento resultó novedoso, pero que no tuvo continuidad. La funcionaria entrevistada reconoce que hoy las autoridades han me-

82 Sobre el primer Plan de Desarrollo 1995-1997 no se encontró registro alguno en el municipio.

orado sus capacidades técnicas y tienen más voluntad política para incorporar la planeación al quehacer institucional, y algo similar ha ocurrido desde la orilla ciudadana. Sin embargo, aún falta bastante camino por recorrer.

El desarrollo del municipio también enfrentó otras limitaciones en la segunda parte de la década de los ochenta y los años noventa. Una de ellas fue la precaria capacidad técnica de los equipos de administración a inicios del decenio de los noventa, que hizo más complejos los procesos de planeación, pues la normatividad empezaba a desarrollarse y no estaba lista, como tampoco estaban suficientemente preparados los entes de control fiscal y disciplinario. Solo a partir de 1993, los entes de control empezaron a tener presencia regular y fuerte en la región. Sin embargo, ya se habían adelantado proyectos que en su momento se consideraron viables y estratégicos, algunos de los cuales, casi 20 años después, siguen sin concluir o sin ofrecer los servicios para los cuales fueron proyectados.

Hay dos ejemplos emblemáticos de esta situación: la piscina con olas, que solo pudo ser concluida en 1997, y el velódromo que nunca ha funcionado como tal, pues por asuntos de clima y cultura la población que usa la bicicleta como medio de transporte es realmente escasa y no hay una liga de ciclismo activa. Otras obras contaron con mejor suerte, como la sede administrativa de la Alcaldía y el dique perimetral que protege hoy a la ciudad de los desbordes del río Arauca. En general, a pesar de no contar con los documentos del plan de desarrollo de ese entonces, la funcionaria entrevistada plantea que las apuestas políticas contenidas en ellos no

obedecían a una visión estratégica de lo que se proyectaba que sería el municipio.

Otras opiniones y casos emblemáticos muestran que, a pesar de la probable desidia, se desarrollaron obras necesarias que debieron ser financiadas con recursos de la nación y no de las regalías. Ángel María León, miembro del Comité de Seguimiento a la Inversión en Regalías (CSIR) y uno de los periodistas más influyentes de la ciudad, plantea que si bien se tiene la imagen de que Arauca despilfarró recursos de regalías, también debe reconocerse que el municipio debió invertir en solucionar problemas que eran responsabilidad del gobierno nacional: la energía eléctrica y las vías son un ejemplo (carretera de Arauca-Araucuita-Saravena-Fortul-Tame), así como el dique perimetral, que fueron obras construidas con recursos de regalías.

La expedición del marco normativo de las regalías, que entró en vigencia en 1995, estableció restricciones a su uso, con lo cual redujo la posibilidad de utilización estratégica y autónoma de estos dineros, pues estos solo podían emplearse para disminuir la mortalidad infantil, mejorar la cobertura del sistema de seguridad social en salud, ampliar la cobertura educativa de primaria, media y secundaria, así como fortalecer la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

De otra parte, se identificaron inconsistencias en la gestión, pues la definición del plan de ordenamiento territorial dejó ver, entre otras cosas, que algunos equipamientos urbanos habían sido construidos en zonas donde no era viable hacerlo.⁸³ Por ejemplo, algunas escuelas fueron construidas a una distan-

83 El Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Arauca fue sancionado el 20 de diciembre de 2000, mediante el Acuerdo 26.

cia menor de 20 metros de la orilla del río Arauca, cuando la norma exigía como mínimo 100 metros y que contaran con un muro de contención.

Así, la oportunidad creada por la entrada de recursos provenientes de regalías y la institucionalidad de los procesos de planeación, desafortunadamente no lograron impulsar dinámicas de desarrollo. Debe considerarse también como factor adverso la baja capacidad de los equipos de gobierno y la incidencia de los grupos armados en la vida pública: al final de su periodo, el alcalde Jorge Apolinar Cedeño resultó vinculado a las FARC y condenado por corrupción.

3. LOS PLANES DE DESARROLLO 2004-2011

3.1 El proceso de formulación de los planes y sus principales contenidos

Salvo por un ajuste que se hizo al Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007, los tiempos y procedimientos para la formulación de los planes de la ciudad se ajustaron a lo establecido en la Ley 152 de 1994. En ambos periodos se vinculó a la ciudadanía en el proceso, en particular a las juntas de acción comunal y al Consejo Territorial de Planeación como principales referentes de la sociedad civil en el municipio.

Para el periodo 2004-2007, el alcalde Hernando Posso formuló el plan de desarrollo «De frente al pueblo con acción social». Su

principal apuesta era promover el desarrollo social, potenciando los beneficios que tiene la posición geográfica de frontera, entre los cuales se encuentra la posibilidad de fortalecer el intercambio comercial y el desarrollo empresarial. El plan se refiere también a temas directamente sociales como «optimizar y mejorar la prestación y cobertura de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, alumbrado público, aumentar la calidad y alcanzar las coberturas de los servicios básicos en salud, educación, seguridad social, etcétera».⁸⁴

Según los concejales entrevistados, el proyecto de acuerdo en la corporación no tuvo ningún tropiezo y se concluyó oportunamente con la sanción final del Acuerdo 9 del 28 de mayo de 2004. Sin embargo, tal como se mencionó, en agosto de 2006 el alcalde presentó al Concejo Municipal un proyecto de acuerdo para ajustar y actualizar las metas del plan, con el fin de recibir apoyo de UNICEF orientado al trabajo con población infantil, la adolescencia y el medio ambiente sano. Esto implicó modificar el plan indicativo y las metas específicas para los temas de mortalidad materna, infantil, nutrición, educación, salud sexual y reproductiva, y agua potable y saneamiento básico, pues así lo exigía la agencia. Al final, de modo similar a lo ocurrido con el acuerdo original del plan de desarrollo, el trámite no tuvo impedimento y el proceso concluyó con la sanción del Acuerdo Municipal 10 del 22 de agosto de 2006.

El plan tuvo un valor estimado en su momento de 229.839 millones de pesos (aproximadamente 114 millones de dólares), cifra que se

84 Alcaldía de Arauca, Plan de Desarrollo «De frente al pueblo con acción social 2004-2007», p. 8.

refería fundamentalmente a recursos destinados a la inversión y no incluía gastos de funcionamiento ni de servicios de la deuda. De estas cifras, el 36% se destinaba a agua potable y saneamiento básico, el 21% a salud y el 16% a educación. La participación de los demás sectores estuvo por debajo del 7%.

En términos de contenidos, en el tema de agua potable se trazaron metas relacionadas con intervenciones físicas particulares, pero no se establecieron metas de ampliación de cobertura concretas, dado que estas estaban cercanas al 100% desde 2004. En lo relacionado con el alcantarillado se definieron metas de cobertura, pues esta era más baja, así como algunas obras físicas; incluso en el sector rural se planteó construir 300 soluciones de baterías sanitarias.

En cuanto a salud, las principales metas fueron aumentar al 100% la cobertura del régimen subsidiado, alcanzar coberturas útiles en vacunación superiores al 95% en menores de un año, alcanzar el 80% de cobertura del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) y desarrollar acciones orientadas a impactar positivamente en las tasas de mortalidad infantil. Las metas asociadas a este tema se referían a disminuir la morbilidad infantil, a fortalecer en 70% el sistema de vigilancia epidemiológica y en 30% el primer nivel de atención en el municipio, a fortalecer los programas de cultura de la salud dirigidos a la población y los programas, planes y proyectos de salud nutricional.

El plan propuso ampliar la cobertura en educación básica pasando del 85% al 90% al finalizar el cuatrienio 2004-2007. También se esperaba capacitar a todos los docentes (sin dejar muy claro en qué), mejorar la infraestructura de un número específico de aulas (sin determinar los alcances) y modernizar los procedimientos de la Secretaría de Educación, sobre lo que tampoco ofrecía detalles.

El Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 fue formulado por el alcalde William Reyes, quien seguramente solo podrá acompañar su ejecución hasta junio de 2010, pues la Procuraduría General de la Nación, en primera instancia, ha decidido destituirlo e inhabilitarlo para ocupar cargos públicos por 20 años.⁸⁵ No obstante esta situación, el plan no tuvo grandes problemas en el proceso de discusión ciudadana ni en el Concejo.

El plan se sustenta en cuatro políticas: desarrollo social incluyente, desarrollo económico sostenible, desarrollo ambiental sustentable y desarrollo institucional para un buen gobierno. En términos de inversión, los sectores de regalías (salud, educación, agua potable y saneamiento básico) reciben el 68% del total, aproximadamente 118 millones de dólares, 4 millones más que en el plan anterior, lo que equivale a un crecimiento programado del 3,5% de la inversión entre un plan y otro. Para los siguientes cuatro años, en su momento se proyectó la siguiente inversión según sector: la salud recibiría el 32% de los recursos (casi 38 millones de dólares), agua potable y saneamiento básico recibiría el 24%

85 A la fecha se espera la resolución de la segunda instancia, que parece ratificará la decisión de la Procuraduría. El alcalde fue investigado por invertir 8 millones de dólares en empresas de captación ilegal de ahorros durante el año 2008, a través de su secretario de Hacienda. Los recursos invertidos provenían de regalías.

(29 millones de dólares) y educación participaría con el 12% del presupuesto, que equivalía a un poco más de 14 millones de dólares.

El sector salud se propuso una triple meta: aumento de la cobertura del Sistema General de Seguridad Social, mejoramiento de la calidad de los servicios y disminución de las enfermedades prevenibles en el municipio. En cuanto al tema educativo, el plan se propuso articular la enseñanza básica y la media con fines productivos, y dirigirla a la formación de capital humano; alcanzar coberturas totales en educación básica, primaria y secundaria; aumentar los estándares en todos los niveles y mejorar los resultados en las pruebas Saber e ICFES.⁸⁶

El plan contempló ampliar las coberturas en acueducto al 100% en la zona urbana y al 83% en la zona rural, y en alcantarillado se planteó una cobertura total del 95%». ⁸⁷ Asimismo se propuso mejorar la calidad en la prestación de los servicios.

El Comité de Seguimiento a la Inversión de Regalías, instancia de participación ciudadana, concluyó que aunque el plan «establece metas para cada uno de los programas e intenta construir indicadores para verificar su cumplimiento, [...] en varias de las metas los valores iniciales son tasas de promedio nacional u otras estadísticas generales que no re-

flejan la realidad de la ciudad». ⁸⁸ En el caso de la educación y la salud se anota también que las propuestas de intervención no se corresponden con precisión con el conjunto de dificultades identificadas en el componente diagnóstico. Añade que «en casi ninguna de las metas se identifica la fuente de la información, ni el año al que corresponden los valores consignados».

Por último, varias conclusiones a las que llega el CSIR en su documento son similares a las definidas a partir del análisis de la formulación de los dos planes. Inicialmente, se observa que diversas metas no están formuladas de manera técnica, con lo cual se dificulta la labor de seguimiento y evaluación. Las metas tienen también una gran relación con aquellas que debe cumplir todo municipio receptor directo de regalías cuando quiere hacer un uso más discrecional de los recursos. Además, su formulación no parte de una evaluación del plan anterior.

El tema educativo aparece en tercer lugar, probablemente porque Arauca no es un municipio certificado ni autorizado para recibir dineros destinados al pago de la nómina de los docentes o a la construcción de instituciones educativas. Cabe mencionar que no se identifica de manera clara la forma como se asignaron las partidas presupuestales para cada sector, más allá de algunas consideraciones de ley.

86 Pruebas de Estado que buscan examinar el nivel de aprendizaje y calidad en la educación para los niveles básicos (Saber) y medios (ICFES: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior).

87 Comité de Seguimiento a la Inversión de Regalías, obra citada.

88 *Ibidem*.

3.2 La relación con los planes departamentales y otras iniciativas

Al comparar el actual plan de desarrollo con el formulado por la Gobernación para el mismo periodo, se puede observar una gran similitud entre las metas de resultado en ambos documentos, al menos en los tres sectores más importantes en términos de competencia y de inversión de recursos. Sin embargo, resulta paradójico que a pesar de estar sintonizados, no se definen mecanismos claros, más allá de alusiones vacías para la articulación de acciones que converjan en el municipio capital.⁸⁹

Al inicio de este periodo de gobierno, el departamento enfrentó una crisis de gobernabilidad, similar a la que viviría el municipio en 2010, pues el gobernador elegido, Freddy Forero, fue destituido a principios de 2009 por estar inhabilitado en el momento de participar en la campaña política y de hacerse elegir. No obstante, el nuevo gobernador, Luis Eduardo Ataya, elegido el 31 de mayo de 2009 por un estrecho margen, decidió continuar la implementación del mismo plan de desarrollo, probablemente por pertenecer al mismo partido. A pesar de esta decisión, la crisis afectó la posibilidad de articular los planes y las agendas de gobierno.

En términos generales, el plan departamental vigente es un plan coherente en términos

de relación diagnóstico-solución propuesta, estructurado en torno a esferas del desarrollo que integran y contribuyen a avanzar hacia lo que el plan define conceptualmente como *seguridad humana*: la esfera social, la económica, la ambiental, la espacial funcional y la institucional. En el ejercicio de análisis realizado, el CSIR reconoce que es un plan muy sólido, centrado en los tres sectores propios de la mayoría de entidades territoriales en Colombia: educación, salud y acueducto y alcantarillado.

Sin embargo, el CSIR concluye en un documento preliminar, que no se hizo oficial, que ve con preocupación la falta de articulación y correspondencia entre las estrategias del Plan de Desarrollo Departamental de Arauca y el Plan de Desarrollo de la Ciudad de Arauca, y que tampoco aparecen estrategias de articulación claras entre el plan de desarrollo departamental y el de otros municipios diferentes de la capital.

La observación se apoya en el examen de las metas de resultado que los dos planes han formulado para los sectores más importantes en materia de inversión. Según la funcionaria y el concejal entrevistados, la falta de articulación puede explicarse también porque los dirigentes políticos forman parte de partidos políticos contrarios: Alas-Equipo Colombia, el alcalde, y Cambio Radical, el gobernador. El cuadro 13 muestra las metas principales de ambos planes.

89 En la exposición de motivos del plan de desarrollo municipal se plantea lo siguiente: «el presente plan guarda concordancia, articulación y armonía con las políticas del Plan de Desarrollo Departamental y Nacional, permitiendo que nuestro modelo de desarrollo social y económico encaje en las metas previstas por estos, con el fin de gestionar recursos e inversiones que beneficien a la comunidad en general».

Cuadro 13

Metas de resultado en salud, educación y acueducto y saneamiento básico en los planes de desarrollo municipal y departamental

Plan de Desarrollo Municipal	Plan de Desarrollo Departamental
Sector Salud	
Metas relacionadas entre sí	
Reducir por debajo de 6,7 por cien mil la tasa de mortalidad por desnutrición crónica en menores de 5 años.	Reducir en 10% (2,52 por cien mil) la tasa de mortalidad en menores de 5 años.
	Reducir por debajo de 6,7 por cien mil la tasa de mortalidad por desnutrición crónica en menores de 5 años.
Reducir por debajo de 7 por cien mil mujeres, la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino.	Reducir por debajo de 7 por cien mil mujeres, la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino.
Mantener por debajo de 1,2% la prevalencia de infección por VIH en población de 15 a 49 años.	Mantener por debajo de 0,5% la prevalencia de infección por VIH en población de 15 a 49 años.
Alcanzar la cobertura universal en el sistema de seguridad social en salud.	Alcanzar la cobertura universal en el sistema de seguridad social en salud.
Reducir a 24 por mil la tasa de mortalidad infantil.	Reducir a 10 por mil la tasa de mortalidad infantil.
Reducir a 13 por mil la tasa de mortalidad infantil (menores de un año).	Reducir a 10 por mil nacidos vivos la tasa de mortalidad en menores de un año.
Disminuir la tasa de mortalidad materna a 62,4 por cien mil nacidos vivos.	Reducir en 14,6% la mortalidad materna, pasando de 3 a 2 casos por año.
Reducir a 5% el porcentaje de desnutrición global en niños menores de 5 años.	Reducir en 28,6% el porcentaje de desnutrición global en niños menores de 5 años.
Metas no relacionadas entre sí	
Lograr cobertura universal en la atención a víctimas de explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes.	Reducir en 10% la tasa de mortalidad perinatal.
Incrementar en un mes la mediana de duración de lactancia materna exclusiva.	Lograr cobertura universal de terapia para pacientes con VIH SIDA.
Reducir y mantener por debajo de 2,4 hijos por mujer la fecundidad global en mujeres entre 15 y 49 años.	Reducir en 18% el número de embarazos de adolescentes.
	Lograr un COP (cariados, obturados y perdidos) promedio a los 12 años de edad menor de 2,3.
	Mantener la tasa de mortalidad en 0,09% por enfermedades transmisibles en menores de cinco años.
	Reducir en 10% la tasa de morbilidad por enfermedades transmisibles en menores de 5 años.
	Reducir el Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA).

Sector Educación	
Metas relacionadas entre sí	
Lograr cobertura universal en educación preescolar y básica.	Lograr cobertura universal en educación preescolar y básica.
Aumentar la cobertura de educación básica en 9,8%.	Aumentar en 10% la cobertura de educación media.
Disminuir la tasa de deserción escolar interanual en 4,62%.	Disminuir la tasa de deserción escolar interanual en 4,68%.
Disminuir la repitencia en educación básica y media en 3,29%.	Disminuir la repetición en 3% en educación básica y media.
Reducir la tasa de analfabetismo para personas entre 15 y 24 años en 5,6%.	Reducir la tasa de analfabetismo al 6% para personas entre 15 y 24 años.
Ubicar el 40% de los estudiantes de quinto y noveno grado en el nivel C y D de competencias, respectivamente.	Superar el puntaje promedio nacional en las pruebas Saber.
Metas no relacionadas entre sí	
Mejorar el desempeño en pruebas Saber e ICFES.	Incrementar el número de instituciones educativas que se ubican en las categorías alta, superior y muy superior en el examen de Estado ICFES.
	Certificar dos procesos de la Secretaría de Educación Departamental.
Sector Acueducto y Saneamiento Básico	
Metas relacionadas entre sí	
Alcanzar y sostener la cobertura universal del servicio de agua potable en el área urbana del municipio.	Aumentar en 15% la cobertura de acueducto en la zona rural.
	Optimizar y mantener en un 95% la cobertura de acueducto en la zona urbana.
Ampliar, mantener y optimizar la cobertura del servicio de alcantarillado en el 95%.	Aumentar en 25% la cobertura de alcantarillado sanitario en la zona rural.
	Optimizar y mantener en un 90% la cobertura de alcantarillado sanitario en la zona urbana.
Alcanzar y sostener la cobertura universal del servicio de aseo en el área urbana del municipio.	Ampliar y optimizar los sistemas de alcantarillado pluvial en el departamento de Arauca.
Ampliar la cobertura, la calidad del servicio de agua, el manejo de residuos sólidos y el manejo de aguas servidas en el sector rural en 25%.	Optimizar los sistemas de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos para el 30% de la población del departamento con cofinanciación de los municipios.
	Fortalecer el 50% de las entidades prestadoras de los servicios.

Fuente: Planes de desarrollo del municipio y del departamento de Arauca.

La anterior situación se explica probablemente en parte por el modelo de descentralización vigente en el país, que ha definido competencias similares, a veces incluso cruzadas o no muy claras, para los departamentos y municipios. Lo que el análisis deja entrever es que no existe articulación entre el plan de desarrollo municipal y el plan de desarrollo departamental. Al respecto, la funcionaria entrevistada indicó que el año pasado se intentó desarrollar un proceso de asistencia técnica orientado a mejorar los sistemas de evaluación del plan de desarrollo municipal, pero esta labor no fue estratégica y tampoco tuvo continuidad. La funcionaria concluyó diciendo que «existen muchos celos en términos de ejecución de los presupuestos».

3.3 La participación ciudadana en la planeación

En general, la presencia más importante de la participación ciudadana en el proceso de planeación es en el ciclo de formulación; prácticamente no aparece en la implementación, y reaparece solo en algunos aspectos del seguimiento, sin mantener la misma intensidad y estrategia que en la formulación.

Según la funcionaria entrevistada, la formulación de los dos últimos planes de desarrollo fue dispar en materia de participación, aunque se mantuvieron algunas característi-

cas comunes. La formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 incluyó participación ciudadana, pero no logró desarrollar un proceso novedoso y amplio. El plan vigente logró vincular a la ciudadanía desde la elaboración del programa de gobierno del alcalde. Este realizó consultas en las diferentes zonas del municipio, para lo cual se apoyó en equipos de profesionales que orientaban la definición de metodologías y facilitaban la identificación de los problemas. Los equipos también ofrecían claridad sobre las competencias y límites que tiene la administración municipal para enfrentar los problemas más apremiantes. No obstante los aspectos positivos de este proceso hubo también inconvenientes *tradicionales*: escasa información disponible, poco confiable y líneas de base construidas con gran dificultad.⁹⁰ La presidenta del CSIR señaló al respecto que se debe avanzar mucho en la formación de la ciudadanía y de los funcionarios. Al referirse con más detalle al papel del Consejo Territorial de Planeación, afirmó que este no tiene el protagonismo esperado.⁹¹

En 2004, el CTP de Arauca estaba conformado por 15 personas que representaban a cinco sectores: social, económico, educativo, ambiental y cultural. Otros tres miembros representaban a las minorías étnicas: negritudes e indígenas. En términos de estructura orgánica, el CTP contaba con presidente, vicepresidente y una secretaria. De los 15

90 Al respecto puede mencionarse que en el evento público «¿Dónde estamos y para dónde vamos?», llevado adelante por el CSIR, se desnudaron las grandes falencias del plan de desarrollo municipal en términos de línea de base. Los valores de algunos indicadores variaban según se trate de fuentes locales, regionales o nacionales. Así lo muestra el registro de la exposición efectuada por el secretario técnico.

91 De hecho, ningún participante en el grupo de opinión —conformado por líderes sociales, el párroco del municipio, el más reconocido periodista de la región y representantes de la academia— conoce a algún miembro del CTP y tampoco identifican sus acciones.

miembros, siete eran mujeres. En 2008, el CTP quedó conformado también por 15 personas de seis sectores definidos —se adicionó al sector comunitario— y de un sector poblacional en el que confluyeron representantes de negritudes e indígenas, y uno de los desplazados.

Durante la formulación de los dos planes se convocó al CTP y a otras organizaciones sociales importantes, como las juntas de acción comunal. En ambos casos se procuró incluir la participación de la ciudadanía y sus organizaciones mediante el desarrollo de mesas de trabajo territoriales y consejos abiertos de ciudadanos en la zona urbana.

Sin embargo, a este esfuerzo inicial por vincular la participación a una de las primeras fases del ciclo de la planeación, no siguió un impulso similar para las demás fases, o al menos para las de implementación y evaluación del plan. De hecho, el CTP desapareció de escena —aunque durante la formulación no tuvo toda la relevancia que se esperaría—, al igual que las demás organizaciones que eran parte de la formulación. Incluso, el CSIR empezó a operar solamente al finalizar el primer año de gobierno, tratando de definir conjuntamente con la Alcaldía una línea de base que sirviera como punto de partida para futuros procesos de evaluación del plan.

El año pasado, la Alcaldía produjo un documento sobre la fase del ciclo de la planeación y la inserción ciudadana en él, que reglamenta las audiencias públicas de rendición de cuentas. Uno de sus objetivos es convertirse en «un espacio de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía,

trascendiendo el esquema de que esta solo sea una receptora pasiva de informes de gestión».⁹² En general, el documento propone una metodología, una estructura de desarrollo y define como participantes de las audiencias a los ciudadanos y las organizaciones interesadas.

En ninguna parte del documento se determina el lugar que ocupa el CTP o las organizaciones e instancias que tomaron parte en la formulación. En otras palabras, el proceso no se ve como tal y no aparece en ningún lado la forma como se recupera la formulación en términos de actores y de continuidad.

Los planes examinados incluyeron casi de manera idéntica la participación ciudadana. En varios programas del plan anterior se propuso capacitar a líderes sociales para hacerlos parte de las instancias de participación, pero no se crearon espacios de articulación de todos los esfuerzos sectoriales en torno a un tema más amplio. Menos aún se diseñó, o se puso en marcha, el mecanismo o la instancia que desempeñara la interlocución entre ciudadanía y Estado en todo el ciclo del plan.

El plan actual incluye la participación como un principio en su artículo 4: «Participación ciudadana, democratización de la Administración Pública y control social. El municipio realizará todas las acciones necesarias para involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, esto para facilitar la integración de los ciudadanos y servidores públicos en el logro de las metas económicas y sociales y, construir organizaciones abiertas que permitan la

92 «La rendición de cuentas a la ciudadanía», Municipio de Arauca, 2009, p. 1.

rendición social de cuentas y propicien la atención oportuna de quejas y reclamos, para el mejoramiento de los niveles de gobernabilidad».

El plan contempla también programas orientados al fortalecimiento de la participación en varios sectores de intervención y se propone desarrollar lo que denomina un «Estatuto básico de participación ciudadana mediante el cual se consoliden y actualicen los órganos de asesoría, coordinación, consulta y/o decisión». A la fecha, el estatuto no se ha formulado. Incluso, contrasta bastante con la desarticulación propiciada por el propio reglamento de audiencias públicas que se ha mencionado.

Es importante plantear que la presencia e incidencia de actores armados ilegales ha tenido una influencia importante en el deterioro del tejido social y de la confianza, así como en la baja densidad organizacional que hay en el municipio. El inicio de la década pasada fue uno de los momentos más difíciles para el ejercicio de la ciudadanía activa, cuando la disputa entre paramilitares y guerrillas por el control territorial se hizo álgida.

3.4 La participación en la formulación del presupuesto

La participación ciudadana no solo ha sido pensada para la fase de formulación en el ciclo de la planeación; se ha incluido también en las fases de definición del presupuesto. En los dos últimos años, Arauca ha desarrollado dos ejercicios de presupuestos participativos. Sin embargo, a los satisfactorios resultados operativos propiciados por la metodología y a la expectativa creada en la ciudadanía, le sucedieron obstáculos y dificultades propicia-

das por los actores gubernamentales y políticos. Hoy, la continuidad del proceso está en riesgo dada la inminente destitución del alcalde y la falta de claridad sobre los resultados finales de esta situación.

El plan de desarrollo vigente solo considera el asunto de involucrar a la ciudadanía en la definición del presupuesto anual de inversión. Con mayor exactitud, se plantea involucrarla en un ejercicio de priorización de los proyectos de inversión que contiene el mismo plan. Desde un comienzo, el ejercicio enfrentó dificultades como la disponibilidad de recursos para la priorización, pues solo se contaba con los ingresos corrientes de libre disponibilidad, que en 2009 fueron el 1,15% del total de los ingresos fiscales del municipio. A pesar de esto, en 2008 se diseñó un proceso enfocado en definir los proyectos que deberían financiarse de manera prioritaria.

La metodología contemplaba el mecanismo para tomar decisiones sobre el uso de aproximadamente 160 mil dólares, que equivalían al 12% de los ingresos corrientes de libre disponibilidad, y que serían distribuidos territorialmente: para la zona urbana 60% y para la rural 40%. Cada sector temático, representado por una entidad en la Alcaldía, estaba encargado de definir los rubros de presupuesto de los cuales disponía, por cada zona, para someterlos a consideración de los ciudadanos participantes.

La primera sesión de trabajo (asamblea decisoria, en la metodología) se desarrolló el 22 de octubre de 2008, de acuerdo al cronograma con el cual la Alcaldía definía el presupuesto. En ella, además de priorizar tres necesidades por sector, se eligió un representante de cada asamblea para participar en el Foro General de Priorización. En total, quie-

nes participaron en el ejercicio identificaron 54 proyectos y eligieron 23 representantes para conformar el foro.

Los mismos representantes elegidos conformaron lo que se denominó el Consejo de Presupuesto Participativo, una nueva instancia encargada de priorizar los proyectos a los que les serían asignados recursos y de acompañar en lo sucesivo el proceso de definición y ejecución presupuestal. Es decir, debían participar en las discusiones del Concejo Municipal y trabajar con la Secretaría de Hacienda para hacer efectiva la inclusión de las decisiones tomadas en la programación fiscal del año 2009.

El consejo definió cuatro proyectos para ser implementados con los recursos dispuestos:

- a. Consecución y dotación de la casa institucional de la mujer, por un monto de 25 mil dólares (sector educación).
- b. Diagnóstico de la población desescolarizada del municipio de Arauca, por un monto de 10 mil dólares (sector educación).
- c. Mercados campesinos móviles en las diferentes comunas del municipio, por un valor de 15 mil dólares (sector terciario).
- d. Adquisición de maquinaria agrícola para la preparación de terrenos, por un monto de 110 mil dólares (sector primario).

Además de la metodología, se trabajó con los participantes y representantes elegidos en forma pedagógica sobre las finanzas públicas

y se logró legitimidad en torno a los representantes elegidos, además de interés en los temas abordados. No obstante, el proceso enfrentó contratiempos en la implementación de las decisiones, ocasionados fundamentalmente por «factores internos y externos [que] han incidido directamente: congelamiento de las regalías, dificultades surgidas con el Concejo Municipal, plan de desempeño suscrito con el DNP, demanda del presupuesto 2008 por parte de la Gobernación y el bajo recaudo de las rentas propias», según lo manifestó el alcalde en el discurso de instalación de la segunda versión del ejercicio en 2009.⁹³

Las dificultades relacionadas con el Concejo Municipal se refieren a la resistencia de los concejales a incorporar en el presupuesto definitivo las decisiones tomadas en el proceso. Los problemas relacionados con la Gobernación se refieren a los roces entre esta y la Alcaldía por la forma como se asignaban los recursos para la financiación de la salud y la educación, ya que la Gobernación alegaba que no era discrecionalidad del municipio tomar esas decisiones y que tampoco era su competencia ocuparse de estos temas, pues no estaba certificado.⁹⁴ No obstante esas dificultades, «los tres proyectos —mercados campesinos, dotación y adquisición de la casa de la mujer y diagnóstico educativo rural— [...], serán financiados durante el 2010»,⁹⁵ pues en 2009 esto no se logró.

La funcionaria entrevistada para este informe se refiere a la experiencia como «un ejercicio bonito» que para el año 2009 no se pudo

93 Discurso del alcalde William Reyes durante la instalación del segundo ejercicio de presupuestos participativos del municipio, desarrollado en 2009.

94 Por tanto, no recibe directamente los recursos, sino a través del departamento.

95 *Ibidem*.

mantener con la misma metodología por decisión, entre otros funcionarios, del nuevo secretario de Hacienda. Ese año, el ejercicio adoptó cambios y se centró en la definición de los *murales de necesidad* que fueron construidos de manera similar en asambleas de priorización, pero la participación de la ciudadanía se limitó a elegir cuál de los proyectos predefinidos por cada entidad de la Alcaldía sería implementado.

En esta ocasión también se eligieron representantes de la comunidad para la conformación del Consejo de Presupuesto Participativo para el periodo 2010. Sin embargo, en las sesiones de discusión del presupuesto en el Concejo Municipal se bloquearon las decisiones tomadas en el proceso y se desdibujaron nuevamente los resultados. Esto coincidió con el escándalo de uso indebido de recursos que hizo el alcalde, quien invirtió ocho millones de dólares provenientes de regalías en recaudadoras ilegales de ahorro, lo cual distrajo la atención de la vida pública del municipio. La credibilidad de la Alcaldía en torno al tema se ha resentido gravemente, lo que será determinante si se quiere dar continuidad al ejercicio en el periodo 2010.

3.5 El sistema de monitoreo de los planes

Tanto el plan municipal como el departamental incluyen, con diferencias importantes, apartados dedicados al monitoreo. Sin embargo, en las dos últimas administraciones, el sistema de monitoreo y evaluación ha operado de manera similar a como opera en muchas entidades territoriales del país y no ha logrado desarrollar sistemas de información oportunos, confiables y de fácil acceso ciudadano, lo que se considera un punto inicial

ineludible para comenzar un proceso de seguimiento y evaluación efectivo.

El Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 planteaba lo siguiente: «La administración municipal a través del Departamento Administrativo de Planeación diseñará e implementará un sistema de gestión y resultados, como herramienta que le permita medir el logro de los objetivos y metas del plan de desarrollo, de acuerdo con su estructura conformada por ejes estratégicos, sectores, líneas de actuación, programas, subprogramas y proyectos. Para tal efecto, la administración municipal deberá presentar a la corporación (Concejo Municipal) como mínimo informes anuales (o cuando lo requieran) e incluso a la comunidad, que registren la totalidad de la ejecución financiera y el nivel de avance, resultados, logros e impactos, respecto a los objetivos y metas del plan de desarrollo y los indicadores propuestos. El plan contendrá los indicadores de resultado e impacto por sectores y proyectos a fin de generar una evaluación real del avance y resultados esperados, dejando a un lado que la imaginación de los evaluadores desborde la realidad» (p. 211).

Posteriormente, el artículo 3 del Acuerdo 9 de 2004, que reglamentó el plan de desarrollo, especificó que «el Departamento Administrativo de Planeación Municipal será el encargado de realizar el seguimiento y evaluación del plan» y definió que «cada una de las secretarías de despacho, después de los primeros treinta (30) días de aprobado el plan por el Concejo Municipal, conformará su propio plan operativo que será la guía de sus acciones para cada año» (ibídem, p. 212).

Desde entonces, la Alcaldía se preocupó por generar un sistema integrado de información e incluyó en el eje estratégico Ámbito de

desarrollo institucional, una meta muy clara: implementar el sistema de seguimiento, control y evaluación al plan de desarrollo en 2004. No obstante, la meta no se logró, tal como lo considera una funcionaria de planeación entrevistada y como se puede verificar cuando se busca información en las dependencias de la Alcaldía o en su sitio web.

El plan vigente también se ha propuesto una meta similar —lo que ratifica que la pasada no se alcanzó—, que textualmente dice: «Diseñar e implementar una estrategia de monitoreo, seguimiento y evaluación, acorde con las orientaciones del Gobierno Nacional». El plan dedica el título IV a definir lo que serían los elementos centrales y los instrumentos del monitoreo. En este apartado vale resaltar los siguientes instrumentos:

- *Plan indicativo*: desarrolla y particulariza las metas del plan de desarrollo para cada periodo anual. Igualmente asigna recursos a cada meta.
- *Plan operativo anual de inversión*: particulariza las responsabilidades de cada entidad de la Alcaldía en el plan indicativo en cada periodo. De hecho, cada entidad produce su propio POAI.
- *Banco de programas y proyectos de inversión*: registra todos los proyectos que son financiados con recursos públicos y que han sido incluidos en los planes operativos anuales de inversión. Registra también todos los proyectos que aspiran a ser financiados con recursos públicos. En Arauca, se trata de una base de datos que opera en la red de informática de la Alcaldía.

La Oficina de Planeación articula estos tres elementos para dar seguimiento a los resultados alcanzados por el plan. En términos operativos, cada entidad reporta trimestral-

mente a la dependencia de planeación municipal los avances en la ejecución de su POAI, y esta consolida los resultados generales. Según la funcionaria de planeación entrevistada, en febrero de 2010 se tenía claro que, luego de dos años de implementación, el plan solamente había alcanzado un 22% de ejecución y no el 45% que había definido el plan indicativo. Aun cuando se tratase de cifras preliminares, solo se había cumplido el 50% de las metas programadas.

Desde 2008, la Alcaldía desarrolla procesos anuales de rendición de cuentas y, tal como se ha descrito, a partir del año 2009 cuenta con un manual que reglamenta el procedimiento.

A pesar de estos esfuerzos y de los intentos de diseñar un sistema de información que aún no se concreta, está claro que la formulación de los planes de desarrollo, al menos en el caso de los dos examinados, desafortunadamente no tienen base en evaluaciones y aprendizajes concretos de lo que ha sido la implementación de los planes anteriores. Eso sí, debe reconocerse que los dos planes examinados cuentan con un componente diagnóstico importante y desarrollan series de indicadores de calidad de vida que permiten dar una idea de los resultados de su implementación en los últimos años.

3.6 El presupuesto de la ciudad y su relación con el planeamiento

Si bien se cuenta con un marco normativo que establece que la implementación de los PDM debe apoyarse en la planeación y en las proyecciones de ingresos y gastos para el periodo de gobierno, las estimaciones se desdibujan cuando se examinan las ejecuciones, pues las diferencias pueden ser grandes. A

manera de ejemplo ilustrativo sobre la forma como se definen los presupuestos en el municipio, y los cambios que se hacen sobre lo presupuestado en el plan de desarrollo, se pueden examinar algunos instrumentos y la información asociada para el año 2008. A ini-

cios del año, durante el proceso de formulación del plan de desarrollo, se definió el plan plurianual de inversiones que incluía una inversión de 237 mil millones y medio de pesos para los cuatro años, equivalentes a un poco más de 118 millones de dólares.

Cuadro 14
Plan de inversiones 2008-2011 del Municipio de Arauca (en dólares)

Agenda / sector	Recursos totales
Cualificación del capital social, humano y cultural	57.705.192
Salud	37.933.860
Protección y promoción social	3.089.760
Educación	14.162.007
Cultura	1.903.374
Deporte y recreación	616.190
Promoción de la productividad y la generación de empleo	3.335.101
Económico-primario	2.542.500
Económico-secundario	332.601
Económico-terciario	460.000
Sostenibilidad ambiental	1.895.890
Gestión ambiental	1.088.500
Gestión del riesgo	807.390
Infraestructura para el desarrollo	47.519.627
Agua potable y saneamiento básico	28.861.894
Movilidad	3.832.691
Energía	4.834.693
Comunicaciones	114.676
Vivienda y desarrollo urbano	9.875.673
Fortalecimiento institucional y financiero	1.653.929
Gestión pública	1.653.929
Justicia, convivencia y seguridad ciudadana	6.631.931
Justicia, convivencia y seguridad ciudadana	6.631.931
Total	118.741.671

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011.

Efectuando el ejercicio de anualización, según la información contenida en el propio plan de desarrollo, puede estimarse que en total se esperaba invertir prácticamente 57 mil millones de pesos durante la vigencia, es decir, 28 millones y medio de dólares. Haciendo el ejercicio similar para el caso de los ingresos totales, se estimaban unos ingresos provenientes de rentas y recursos, de 65,3 mil millones de pesos (32,6 millones de dólares) (cuadros 14 y 15).

En el documento del Plan de Desarrollo Municipal se esperaba que en 2008 los ingresos tributarios (fundamentalmente locales) signi-

ficaran el 19% del total de ingresos y que las transferencias (incluidas las regalías) fueran de 25 millones de dólares, equivalentes al 76% de los ingresos totales.⁹⁶ Sin embargo, estos fueron solo el 10% del total de rentas y recursos. Se esperaba contar con 32 millones de dólares de ingreso propio; el Concejo Municipal aprobó 33,6 millones de dólares y, al finalizar el periodo, se calculó que los ingresos serían de 46 millones. Finalmente, el municipio contó con solo 44 millones de dólares. La caída de los ingresos corrientes se compensó con un aumento de los recursos de capital, fundamentalmente recursos del balance, es decir, saldos de ejecución de periodos previos.

Cuadro 15

Principales rubros del plan financiero 2008 del Municipio de Arauca (en dólares)

Concepto	Plan financiero	Presupuesto según Concejo	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado
Ingresos corrientes	32.250.880	13.213.834	15.621.560	12.919.460
Ingresos tributarios	5.665.045	5.653.024	6.476.332	4.560.850
Ingresos no tributarios	26.585.835	7.560.809	9.145.227	8.358.610
Transferencias	25.296.618	5.703.273	7.231.010	7.303.253
Otros ingresos no tributarios	1.289.217	625.000	625.000	309.039
Recursos de capital	400.411	20.405.946	30.590.027	31.164.637
Total rentas y recursos	32.651.291	33.619.780	46.211.587	44.084.097
Gastos de funcionamiento	4.164.264	4.162.225	4.753.049	3.631.522
Servicio de la deuda	0	0	0	0
Plan operativo anual de inversiones	28.487.027	29.457.554	41.458.538	25.528.172
Total gastos	32.651.291	33.619.780	46.211.587	29.159.694

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011.

⁹⁶ Un indicador sencillo de dependencia de recursos que no se generan por la actividad económica local o por el recaudo de la Alcaldía, deja mal parado a Arauca: 76% de dependencia.

En cuanto a los egresos, se esperaba gastar 32,6 millones de dólares; el Concejo Municipal aprobó inicialmente un millón más, pero luego se calculó un total de 46 millones de gasto. Sin embargo, ese año hubo problemas para adelantar la contratación pública en el municipio, de tal manera que en agosto aún no se había iniciado la contratación en forma. Así, solo se utilizaron 29 millones de dólares: el 90% de lo incluido en el plan financiero; el 88% de lo presupuestado inicialmente por el Concejo y solo el 63% de lo contemplado luego de los traslados presupuestales (presupuesto definitivo).

En general, el uso de recursos solo significó el 65% del total de ingresos, lo que demuestra que hubo grandes problemas de ejecución en el municipio en 2008.

4. EL PBOT: FORMULACIÓN, CONTENIDOS Y REFORMAS

A pesar de haber sido sancionado oficialmente en el año 2000, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de Arauca no ha logrado articularse de la mejor manera a los planes de desarrollo; así lo plantean algunos entrevistados y lo muestran los documentos. De hecho, el proceso se hizo al revés: al PBOT termina articulándose el PDM, según se mostrará.

Luego de haber sido aprobado el plan original en el año 2000, el Municipio de Arauca llevó a cabo el proceso de revisión y ajuste del PBOT en octubre de 2009. Según lo expuesto en el Acuerdo 9 de 2009, el proceso incluyó algunas etapas de carácter técnico a cargo del equipo de planeación del municipio; una de concertación ambiental con la Corporación Autónoma Regional de la Ori-

noquía (CORPORINOQUÍA) y una de presentación y consulta ante el Consejo Territorial de Planeación, organizaciones, gremios y ciudadanía en general.

El plan tiene cuatro partes: en la primera se presentan los contenidos generales sobre el modelo de municipio, y las políticas, objetivos y estrategias; en la segunda parte se muestra la articulación entre el PBOT y el actual plan de desarrollo municipal, sobre todo a través de los proyectos prioritarios; en la tercera parte se presentan los instrumentos de coordinación interinstitucional para la formulación y la ejecución del plan, y se incluyen las menciones al sistema de seguimiento y evaluación.

4.1 Contenidos del plan básico de ordenamiento territorial

De acuerdo a los parámetros del artículo 16 de la Ley 388 de 1997 con respecto a los contenidos de los planes básicos de ordenamiento, el PBOT incluye los elementos del componente general, del componente urbano y del componente rural, aunque en el articulado no guarden en estricto esta denominación.

VISIÓN Y MODELO DE MUNICIPIO

A diferencia del plan adoptado en 2000, en la revisión se plantea una visión del municipio proyectada al 2022 que le asigna tres aspectos: en primer lugar, el liderazgo del municipio para el desarrollo urbano-rural en la región de la Orinoquía colombiana y en la frontera colombo-venezolana. El segundo aspecto apunta a potenciar su carácter de nodo geoestratégico en el ámbito nacional e internacional así como su articulación con el sistema urbano, rural y regional colombiano.

El tercer aspecto tiene que ver con elementos socioculturales como la diversidad étnica, que le otorga la particularidad al PBOT de incluir el plan de vida de las comunidades indígenas.

Teniendo en cuenta el componente fronterizo de Arauca y que la mayoría de municipios y ciudades ponen énfasis en su proyección regional e internacional, la idea de un modelo de municipio articulado al sistema urbano-rural y regional colombiano es un indicador de la necesidad de establecer estrategias de continuidad territorial y de disminuir la brecha con el territorio a escala regional y nacional, fundamentalmente en términos de conectividad.

POLÍTICAS GENERALES Y SECTORIALES

En relación con las políticas de largo plazo que orientan el ordenamiento territorial de Arauca, el PBOT incluye una política general y doce políticas sectoriales. La política general apuesta por el bienestar de la población mediante la defensa de los recursos naturales, el equilibrio urbano-rural y regional y el uso sostenible del territorio.

Hay tres políticas sectoriales relacionadas con lo ambiental que se orientan al cumplimiento de los principios de la función ecológica de la propiedad (establecidos en la Ley 388 de 1997), al desarrollo sostenible, a la educación ambiental y al control de la contaminación ambiental con la implicación del sector privado, las entidades gubernamentales y la ciudadanía.

Entre otras políticas de ordenamiento territorial está la política de tierra, con la cual se pretende armonizar las actividades económicas con la vocación del suelo para asegurar la

sostenibilidad de los procesos productivos y lograr el equilibrio ecológico de los ecosistemas. Aunque en la visión del municipio la política regional es determinante, ésta no tiene un desarrollo significativo en el articulado; se señala básicamente que debe estar orientada a la integración con los otros municipios del departamento de cara a la planeación y la construcción colectiva del desarrollo. La política de espacio público está asociada a lo ambiental y lo cultural, y pretende un alcance regional que incluye el espacio público urbano y rural.

Las otras políticas del PBOT se refieren a los sectores cultural, social, económico, administrativo y fiscal. En el campo de la cultura se pretende incentivar la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación del patrimonio cultural. La política social tiene dos derroteros: la creación de condiciones para la solución de las necesidades básicas insatisfechas y la apertura de espacios para la convivencia, la tolerancia y la paz.

La política económica está dirigida a la generación, la regulación y la armonización de las diferentes actividades económicas con énfasis en el sector agropecuario. Finalmente, con la política administrativa y fiscal se pretende adecuar a las instituciones para la ejecución del PBOT.

OBJETIVOS

El PBOT presenta siete objetivos, cuyo cumplimiento en el largo plazo permitirá consolidar la visión y el modelo de municipio presentado anteriormente. Estos objetivos se pueden agrupar en tres categorías; en una primera estarían los relacionados directamente con el modelo de ordenamiento te-

territorial y, en particular, con el principio de sostenibilidad ambiental que ya se ha mencionado.

En una segunda categoría estarían los objetivos que apuntan a la noción de territorio como construcción social y, en esa medida, se orientan a la integración social, la creación de espacios de encuentro e intercambio sociocultural, la articulación entre las zonas urbanas y rurales así como la recuperación de la identidad cultural y la recuperación, la protección y la conservación del patrimonio histórico y cultural del municipio.

En una tercera categoría estarían los objetivos relacionados con la acción pública para la ejecución del plan y el logro de los demás objetivos. Se trata del componente de gestión que remite a instrumentos y que también involucra la participación del sector público, del privado y de las organizaciones sociales.

ESTRATEGIAS

El plan agrupa las estrategias en doce categorías, algunas de las cuales coinciden con los sectores de las políticas que se presentaron antes, aunque algunas se parecen más a proyectos. Las estrategias se resumen en el cuadro 16. Como se muestra en el mismo, el componente ambiental es el más fuerte. Este predominio guarda cierta coherencia con el modelo territorial propuesto. Las estrategias sectoriales que más contribuyen o que están en armonía con la visión de Arauca son, en primer lugar, las de integración regional, que implican un protagonismo del municipio en la creación de la Asociación de Municipios de Arauca; en segundo lugar, las estrategias económicas que buscan la diversificación, la especialización y la atracción de empresas productoras y prestadoras de servicios; en tercer lugar, las estrategias social y de cultura que pretenden consolidar al municipio como centro cultural y educativo en la región.

Cuadro 16
Estrategias contenidas en el PBOT

Sector	Nº de estrategias	Apuesta	Proyectos ⁹⁷
Integración regional	4	Desarrollo regional con perspectiva binacional.	
		Creación de la Asociación de Municipios de Arauca.	
Gestión pública, financiación y control del ordenamiento territorial	12	Adecuación y fortalecimiento institucional de entidades como la Secretaría de Hacienda y la Oficina Asesora de Planeación.	
		Fortalecer capacidad de gestión del municipio.	

97 En el PBOT aparecen como estrategias y algunas de ellas se corresponden con los proyectos prioritarios o estratégicos del programa de ejecución del plan. Hay que tener en cuenta que la revisión del año 2009 se hizo con un claro referente en el plan vigente.

Sector	Nº de estrategias	Apuesta	Proyectos
		Eficiencia y racionalización del gasto para mayor inversión social y aumentar las transferencias nacionales.	
Urbanismo	4	Control del proceso de urbanización.	Plan Maestro del Espacio Público.
		Conservación del espacio público.	
Economía	5	Propiciar el asentamiento de actividades económicas productoras y de servicios.	
		Creación de organizaciones campesinas solidarias y cooperativas.	
Ambiente	26	Creación del Sistema Local y Regional de Áreas Protegidas.	Reubicación del sitio de disposición final de residuos sólidos.
		Fomentar el uso y el ahorro eficiente del agua.	Reubicación de habitantes en zona de alto riesgo, mediante programas de vivienda asociativa y subsidiada.
		Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales.	
		Manejo y aprovechamiento de residuos.	
		Prevención, control y atención de riesgos y desastres.	
Espacio público	3	Inclusión de los cursos y cuerpos de agua como elementos del sistema del espacio público.	Creación y conexión de un sistema de andenes mixtos para peatones, ciclistas y deportistas, entre otros.
		Conservar y mejorar los espacios públicos.	
Social	5	Promover la localización de centros de educación superior y afines.	Diseño y construcción de escenarios de recreación activa y pasiva en la franja declarada de protección ambiental que se inserta en el centro de la ciudad y que correspondía, en otro tiempo, al cauce del río Arauca.
		Campañas para la concertación y construcción colectiva del territorio.	Oferta de vivienda de interés social y prioritario.

Sector	Nº de estrategias	Apuesta	Proyectos
Cultura	3	Situar al municipio como centro cultural regional.	Construcción o dotación de infraestructura cultural (biblioteca, escuela de músicas y danzas, centros interactivos veredales). ⁹⁸
		Establecer los lineamientos para el tratamiento de los bienes y elementos de interés cultural patrimonial según la Ley 397 de 1997.	
Rural	13	Desarrollo de las unidades de planificación rural (UPR) a partir de la planificación integral, acorde con la vocación de los suelos.	Construcción de centros veredales, artesanales y agropecuarios.
Urbano	1	Construcción de un modelo territorial incluyente y equilibrado en sus funciones espaciales (ocupación interna de las áreas libres y del espacio público como elemento ordenador y articulador).	
Integración social	3	Ampliación y mejoramiento de espacios culturales y deportivos.	
		Garantizar el derecho al suelo y a la vivienda digna a grupos socialmente vulnerables.	
		Consolidación de asentamientos rurales y articulación en red para mejorar la prestación de servicios públicos e infraestructura vial.	
Saneamiento básico	3	Celebrar convenios con CORPORINOQUÍA para el manejo completo de las aguas, la potabilización y la recuperación de las aguas servidas.	Construcción del alcantarillado de aguas de lluvia en el área urbana.
		Implementar un programa municipal de separación de residuos sólidos en la fuente y crear un sistema de reciclaje.	

Fuente: Acuerdo 9 de 2009.

98 Las veredas son las divisiones territoriales del área rural de los municipios colombianos; son equivalentes a los barrios en las áreas urbanas.

4.2 Articulación con el plan de desarrollo municipal vigente

En la agenda de infraestructura para el desarrollo del plan de desarrollo municipal, el programa de gestión urbana incluye la siguiente meta: «formulación, ajuste, desarrollo y ejecución del Plan Básico de Ordenamiento Territorial». Una meta del sector gestión pública de la agenda para el fortalecimiento institucional y financiero plantea la «construcción y puesta en común de una agenda de desarrollo económico local, articulado con el PBOT y la agenda interna para la productividad y la competitividad de la región AMAZORINOQUÍA».

De otro lado, existe articulación con los proyectos prioritarios que aparecen en el plan. En esta medida y, según el propio Acuerdo 9, la revisión del PBOT tiene como propósito armonizar los programas y proyectos de largo plazo del PBOT con las orientaciones programáticas del Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011.

Así, el programa de ejecución del PBOT coincide con programas, proyectos y metas definidos en el actual plan de desarrollo. Sin embargo, algunos proyectos estratégicos o prioritarios no están relacionados de manera explícita con el PDM a pesar de ser este el referente para la revisión y el ajuste del PBOT. Los proyectos son los siguientes:

- El proyecto estratégico de apoyo a la reubicación de viviendas situadas en zonas de alto riesgo.

- La adecuación del relleno sanitario. Sin embargo, las metas relacionadas en el plan de desarrollo hacen referencia a la dotación y operación del relleno, que según el PBOT aún no existe.⁹⁹
- En materia de espacio público, la construcción del paseo urbano Caño Córdoba no aparece con una referencia directa en el plan de desarrollo.

Por lo demás, tal como se señaló antes, existe articulación entre el PBOT y el plan de desarrollo porque el proceso de revisión y ajuste estuvo orientado a la armonización de los dos planes.

4.3 La coordinación institucional para la formulación y la ejecución del plan

El PBOT incluye «estrategias para la gestión pública, la financiación y el control del ordenamiento territorial» que están relacionadas con la adecuación institucional del municipio, en términos técnicos, financieros y humanos para la planeación y la gestión del ordenamiento territorial.

Estas estrategias se orientan al fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda, mediante la dotación de recursos técnicos para el registro y el control de las finanzas públicas, y de la Oficina Asesora de Planeación para el registro y control de los usos del suelo, a través de la implementación de un sistema de información geográfica municipal.

99 La revisión del PBOT fue posterior a la elaboración del PDM.

Sin embargo, ninguna estrategia de gestión pública se refiere de manera explícita a mecanismos de coordinación interinstitucional del municipio para la formulación y la ejecución del PBOT. No obstante, la estrategia que apuesta por conducir la construcción de un ordenamiento regional que reglamente la intervención en el territorio está relacionada con la política regional y con las estrategias para la integración regional, que incluyen la creación de la Asociación de Municipios de Arauca, así como el fomento y el desarrollo de los sistemas de información.

En el programa de ejecución (artículo 62) aparecen las entidades responsables de los proyectos estratégicos o prioritarios definidos para el periodo de la actual administración municipal. Si bien esta es una evidencia del papel que juegan las diferentes entidades del municipio en la ejecución del PBOT, no hay mención a ningún mecanismo de coordinación o articulación entre entidades para la ejecución de dichos proyectos. En cualquier caso, ni el Acuerdo 26 de 2000 ni el Acuerdo 9 de 2009 ofrecen lineamientos en materia de coordinación institucional para la formulación y la ejecución del PBOT.

4.4 El sistema de seguimiento y evaluación del PBOT

En el Acuerdo 9 de 2009 no existe ninguna referencia sobre los instrumentos o el sistema más o menos definido para el seguimiento y la evaluación de la implementación del PBOT. Solo para el caso de la formulación y la creación de las unidades de planeamiento rural, el PBOT establece que se deben definir los instrumentos de seguimiento y evaluación, con sus respectivos indicadores, para los aspectos contemplados en el diagnóstico y la formulación.

El Acuerdo 26 de 2000 tampoco estableció los mecanismos de seguimiento y evaluación del plan que debieron servir de referencia para el proceso de revisión y ajuste del PBOT y que, por tanto, formarían parte de la versión actualizada y revisada del plan.

4.5 Percepción de los actores

Para el concejal Fabio Pérez, quien ha estado en la corporación por dos periodos y conoce los procesos de formulación de los PDM y la revisión del PBOT, los planes de desarrollo no han estado realmente articulados con el PBOT. Argumenta que en la revisión del PBOT no se tuvo en cuenta ese aspecto, en principio porque este fue copiado de otro municipio y, aunque en el proceso de revisión se trató de incluir esta apreciación, tal como se mostró, los resultados no han sido los mejores.

Por su parte, la funcionaria de la Cámara de Comerciantes que fue entrevistada aceptó que el plan de productividad y competitividad que la cámara formuló en 2008, junto a otros gremios y gobiernos, no tiene correspondencia en el PBOT final, y esta institución ni siquiera fue vinculada al debate sobre los ajustes y la revisión. De igual forma se expresó Diana Bernal, presidenta del CSIR, cuando planteó que ningún miembro del CSIR participó ni conoció el proceso de revisión del PBOT.

Una funcionaria del DNP, al referirse a la participación ciudadana en el proceso de revisión, afirmó que se trató de efectuar un proceso amplio, pero considera que el CTP tiene una intensidad muy baja y que faltarían por lo menos dos periodos más para lograr la inserción ciudadana en el tema.

5. IMPACTOS DE LA PLANEACIÓN EN LA CALIDAD DE VIDA

Luego de 15 años de planificación del desarrollo, el balance muestra un avance lento en indicadores agregados de calidad de vida y uno un poco más dinámico y positivo en indicadores sectoriales. Podrían anticiparse dos ideas: la primera, que Arauca a pesar de las ventajas que tuvo en apariencia con la entrada de recursos provenientes de las regalías, no mejora en los indicadores de vida agregados al ritmo que lo hace el promedio del resto del país. La segunda, que el municipio inició la década pasada con una gran e inexplicable deuda social, con indicadores realmente deficientes en educación, salud y acueducto y alcantarillado, y con un desempeño fiscal que muestra —luego de los años de recursos provenientes del petróleo— que la generación de ingresos fiscales locales sigue al debe y aún se depende en gran medida de las transferencias nacionales.

5.1 Pobreza según NBI y el ICV¹⁰⁰

Si se comparan las cifras de Arauca con el agregado nacional de NBI y el índice de calidad de vida (ICV) para los años 1985, 1993 y 2005 —el periodo de recepción de regalías y el de la planeación institucionalizada del desarrollo—, fácilmente puede observarse que los niveles de calidad de vida no mejoraron lo suficiente. En 1985, el censo mostró que los

niveles de pobreza según NBI en Arauca eran bastante similares a los del promedio nacional e incluso un poco más bajos. Sin embargo, en 1993, ocho años más tarde, Arauca mantenía niveles altos de población con necesidades básicas insatisfechas, mientras que el dato agregado para el país mostraba una caída significativa del indicador. Finalmente en 2005, el NBI nacional estuvo cerca al 10% y el de Arauca solamente bajó al 33%.

El desempeño ha sido similar en el caso del ICV: en el primer periodo intercensal los valores del agregado nacional y de Arauca mejoraron, pero luego de 1993, el desempeño se frenó para el agregado nacional y retrocedió dramáticamente para el caso del municipio. Además de las tres mediciones censales, el ICV también se calculó para el año 2003, mediante la Encuesta de Calidad de Vida de ese año (gráfico 8).

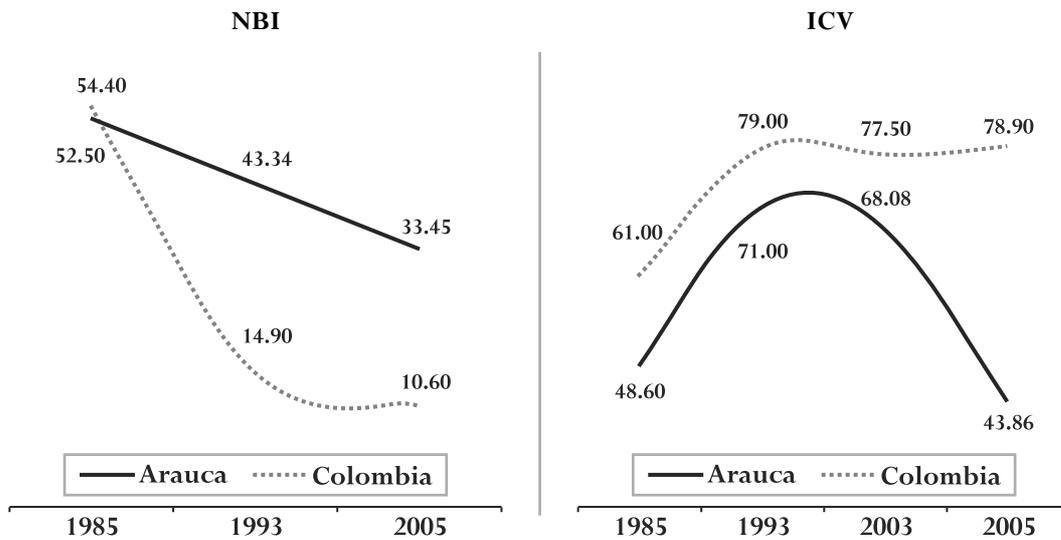
5.2 Desempeño sectorial

Tal como se mencionó, Arauca inició la década con un pobre desempeño sectorial en casi todos los temas. En materia de salud, en el año 2000 cerca de 20 niños por cada mil nacidos vivos morían antes de cumplir un año. Como una referencia externa de este indicador podemos emplear la meta asociada de los ODM, que plantea reducir la tasa a 10 niños. En materia de vacunación, en el mismo año, solo el 40% de los niños menores de 5 años estaba cubierto por los programas de inmunización.

100 El índice de calidad de vida combina variables de capital humano, de acceso potencial a bienes físicos y otras que describen la composición del hogar. Agrega cuatro factores: i) acceso y calidad de los servicios; ii) educación y capital humano; iii) tamaño y composición del hogar; y iv) calidad de la vivienda. Su valor va entre 0 y 1 y mientras más cerca está a 1, se tiene mejor calidad de vida. Es una metodología desarrollada en Colombia.

Gráfico 8

Población de Colombia y del Municipio de Arauca según NBI e ICV 1985-2005



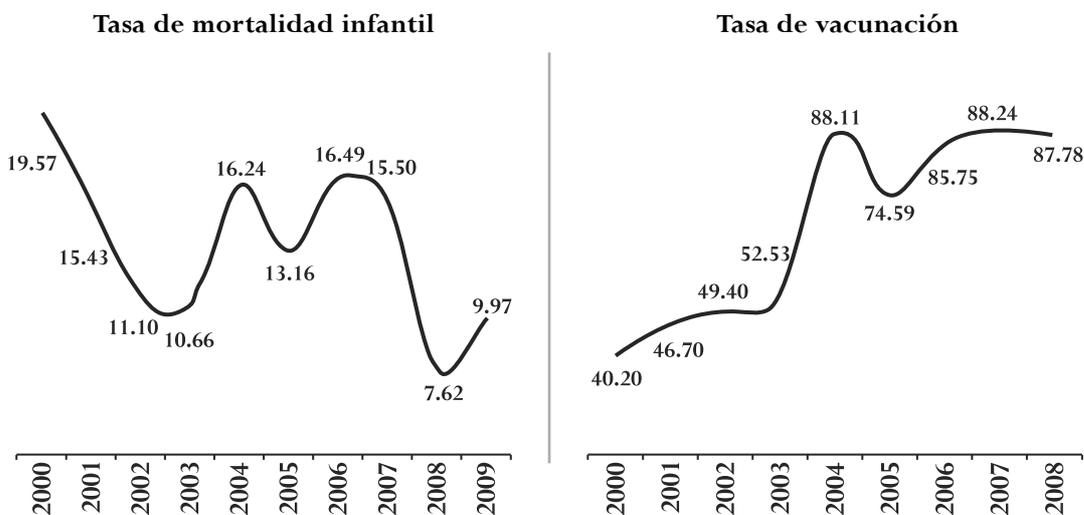
Fuente: DANE, cálculos propios.

El desempeño en el decenio puede calificarse como satisfactorio, pues al finalizar el año 2009 los datos consolidados muestran que la mortalidad infantil está y ha estado debajo de la tasa esperada por la meta respectiva de los ODM y la tendencia se mantiene a pesar de algunas dispersiones. En materia de

vacunación, la situación es similar. Hoy, luego de diez años de implementación de los programas ampliados de inmunización, la tasa de población infantil cubierta por estas acciones llega a casi el 90% de las necesidades. El gráfico 9 muestra más detalles.

Gráfico 9

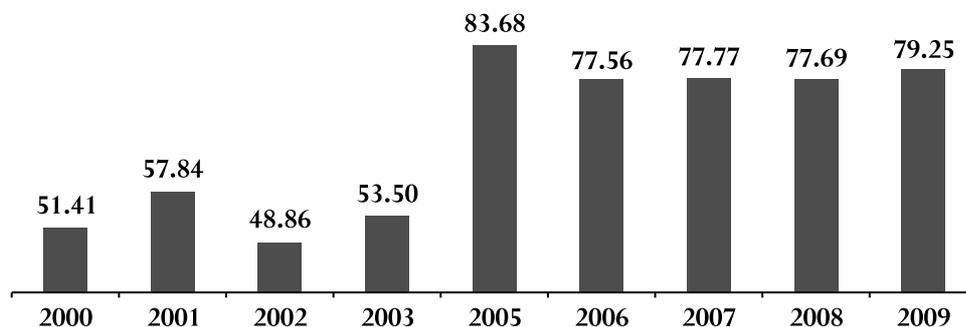
Municipio de Arauca, tasa de mortalidad y de vacunación



Fuente: Sistema de Información de Salud del Municipio de Arauca.

Gráfico 10

Tasa de aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud



Fuente: Planes de desarrollo del Municipio de Arauca e informes anuales de gestión del alcalde.

Finalmente, la tasa de aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud ha crecido de manera importante, aunque en los últimos años no ha podido superar el techo del 80%. De cada 100 personas a las que se les ha identificado la necesidad de subsidio para acceder al sistema mediante el instrumento de focalización SISBEN, 80 son respaldadas por recursos públicos. El gráfico 10 muestra en detalle la evolución: el año 2005 se alcanzó el techo de aseguramiento; hoy, cuatro años después, el indicador está por debajo de ese porcentaje.

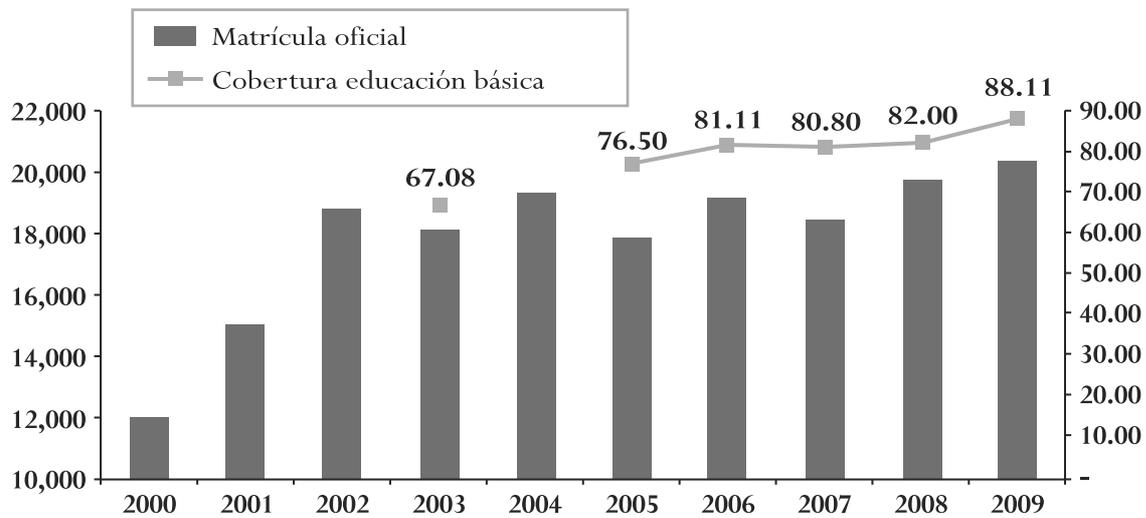
En materia de educación se han examinado dos variables: matrícula escolar del sector oficial (educación pública) y cobertura en educación básica. En cuanto a la primera, es inaceptable que en el año 2000, luego de recibir por varios años recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (o transferencias municipales en ese año) y de las regalías que tienen un destino específico importante para educación, solo se haya logrado matricular a un poco más de 12 mil niños. Sin embargo, es necesario reconocer que este indicador se incrementó en la década

en un 70% según los valores observados para 2009.

Paralelamente e influida por la matrícula oficial, la tasa de cobertura de educación básica —para la cual solo se tienen registros de 2003 y de 2005 a 2009— ha alcanzado el 90%, de manera lenta y con una tendencia no uniforme. El gráfico 11 sintetiza las dos variables.

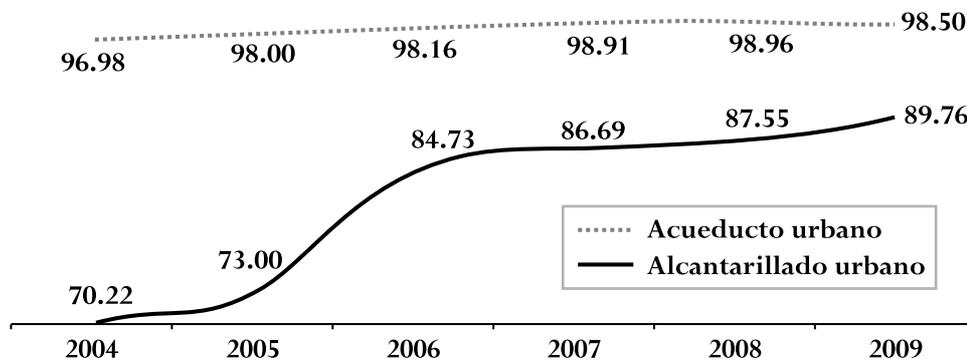
Finalmente, en cuanto a acueducto y alcantarillado, solo se cuenta con información para el caso de la prestación de estos servicios en la zona urbana. Así, se evidencia una constante en materia de cobertura en la prestación de servicios de acueducto, que mantiene una tasa entre el 96% y el 98%, y un gran dinamismo en materia de alcantarillado, que pasa de un vergonzoso 70% en 2004, a niveles muy cercanos al 90%. Lo asombroso es que este es uno de los sectores privilegiados para invertir con recursos de transferencia y que las cifras se refieren a la zona urbana. Si se tiene en cuenta que según las proyecciones de población para 2009, el 15% de los araucanos estaba asentado en la zona rural, la falta de cobertura estaría cerca al 25% (gráfico 12).

Gráfico 11
Matrícula oficial y tasa de cobertura de educación básica



Fuente: Planes de desarrollo del Municipio de Arauca e informes anuales de gestión del alcalde.

Gráfico 12
Cobertura de acueducto y alcantarillado urbano en el Municipio de Arauca 2004-2009



Fuente: Planes de desarrollo del Municipio de Arauca e informes anuales de gestión del alcalde.

Es importante mencionar con respecto a estos indicadores que, salvo el de mortalidad infantil, los demás están lejos de las metas establecidas por el Decreto 1747 de 1995 en términos de las coberturas mínimas que debe alcanzar un municipio que quiere destinar sus regalías a temas más estratégicos.

5.3 Desempeño fiscal

Los indicadores de desempeño fiscal muestran que la recepción de los recursos de regalías ha contribuido a crear pereza fiscal, aunque la participación de los recursos propios en el total de ingresos haya crecido en los úl-

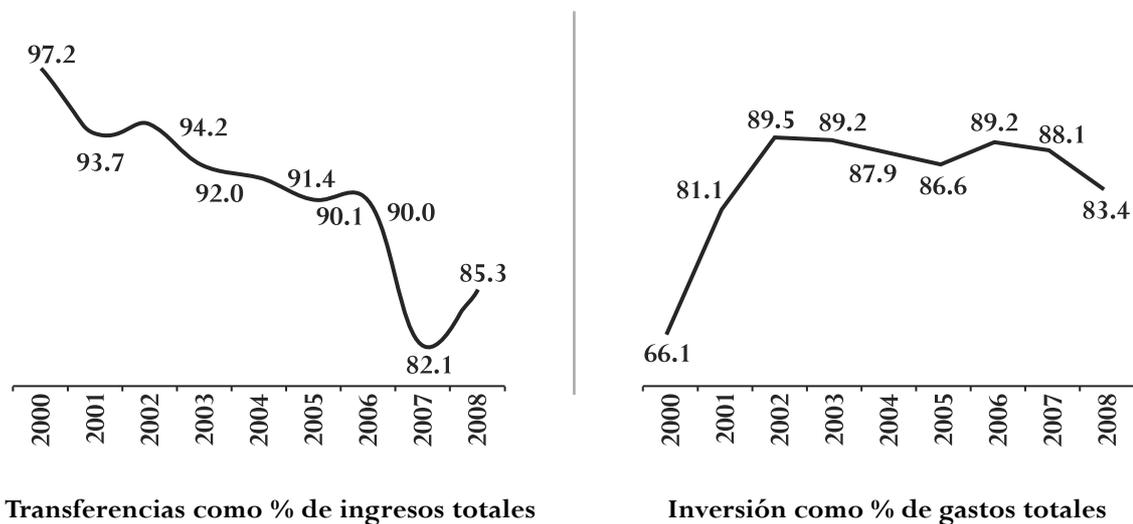
timos años del 3% al 15%. Aun así, el municipio ha dependido en promedio en un 90% de las transferencias del gobierno nacional —entre las cuales están las regalías— para consolidar sus recursos fiscales y financiar la implementación de sus planes de desarrollo. Al menos, esto es lo que muestran las estadísticas fiscales del Departamento Nacional de Planeación.

La participación de la inversión en el total de los gastos —aunque inició la década en niveles preocupantemente bajos—, ha crecido pero no ha logrado superar la barrera del 90%, techo que es difícil de remontar. Este indicador, junto a los anteriores y tres más, son usados por el DNP para establecer anualmente una clasificación de desempeño fiscal, que ubica a la totalidad de municipios en una

escala donde el primer puesto lo tiene el que maneja mejor sus recursos fiscales, invierte más, genera sus propios recursos, depende menos de aquellos del gobierno nacional, gestiona mejor su deuda e invierte menos en funcionamiento. En total se han considerado 1.100 municipios.

Desde el año 2000, año en el que se inició el cálculo de este indicador, Arauca muestra un rendimiento dispar, con tendencia a la mejora. Ese año ocupaba el puesto número 608, debido a la mala utilización de los recursos de las regalías. Posteriormente ha ocupado mejores puestos: el 34 en 2003 y el 36 en 2007; luego, los peores han sido el puesto 178 en 2005 y el 156 en 2001. En definitiva, un desempeño volátil. Los gráficos 13 y 14 muestran los indicadores fiscales considerados.

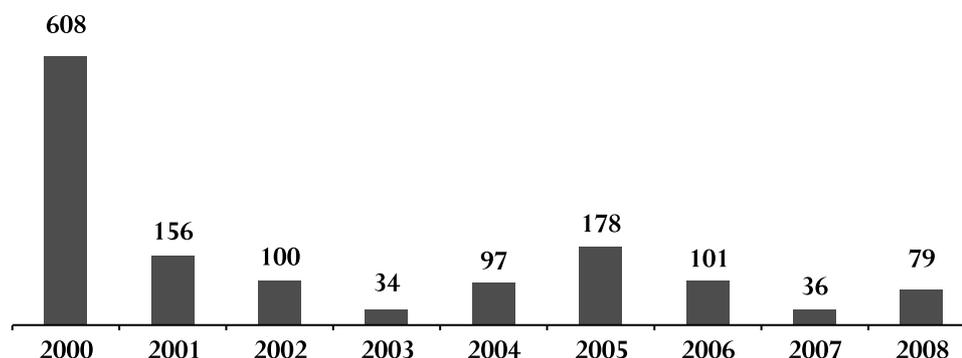
Gráfico 13
Municipio de Arauca: transferencias e inversión



Fuente: DNP.

Gráfico 14

Posición de Arauca en la clasificación del desempeño fiscal nacional



Fuente: DNP.

5.4 Percepción de los líderes entrevistados

Luego de estos años de transformaciones importantes en el municipio, los líderes opinan que la calidad de vida y el ejercicio de los derechos no han mejorado. El padre José María Bolívar, habitante del municipio desde hace 30 años, plantea que hoy Arauca sigue aislada del resto del país al igual que hace 40 años. «Cuando empezó el *boom* de las regalías acá no se contaba con los profesionales que se necesitaban» lo que impidió aprovechar una oportunidad dorada para la gestión del desarrollo.

Para otro líder social entrevistado, el tema de las decisiones políticas sustentadas en caprichos políticos, o el excesivo peso que ha tenido la política en el momento de tomar decisiones estratégicas, por encima de lo técnico, es uno de los factores decisivos que explica la falta de desarrollo de la región.

Hoy, el panorama no es el mejor. A pesar de no contar con información totalmente confiable, pues los sistemas de información no funcionan como se requiere, una integrante

del CSIR que fue entrevistada, considera que aunque se ha avanzado en los niveles de calidad de vida, estos podrían ser mejores y ser sostenibles.

Ambos creen que esta situación, aunada al lento despegue de la participación ciudadana y del control social, se convierten en caldo de cultivo para que las decisiones basadas en la política se impongan sobre otras lógicas. El conflicto armado y las presiones de los actores armados ilegales han contribuido también a crear las condiciones necesarias para alejar a los araucanos de lo público.

6. BALANCE FINAL: EL ALCANCE DE LA PLANEACIÓN, LOGROS Y LÍMITES

Arauca ha vivido una de sus épocas más convulsionadas. A la transición demográfica, el crecimiento de sus recursos públicos, la presencia de actores armados luego del inicio de la explotación petrolera y la lenta mejora de las capacidades de gestión de sus dirigentes, se sumaron cambios y factores exógenos re-

lacionados con la reforma descentralista, la institucionalización de la planeación del desarrollo y la definición cambiante de límites a la utilización de recursos públicos.

Hoy, 25 años después del inicio de la avalancha de cambios, el saldo muestra que si bien hay mejoras y avances en calidad de vida, en capacidades de gestión y en posibilidades de continuar progresando, es claro que se han perdido oportunidades valiosas de gestionar el desarrollo para una región que a pesar de todo sigue desconectada del país.

Tal como se anotó al comienzo de este capítulo —y como se ha ratificado a través del análisis del impacto sobre calidad de vida—, los líderes locales otorgan gran responsabilidad por la falta de avances a la escasa preparación de la clase dirigente que, en su momento, se vio sorprendida por los cambios que la gestión pública tuvo a inicios de los años noventa. Sin embargo, este no es el único aspecto por el que la clase dirigente ha sido criticada. Su vínculo con actores armados y con prácticas corruptas, además de histórico, ha sido frustrante: los dos últimos alcaldes y los dos últimos gobernadores —mandatarios durante el periodo que se ha estudiado— fueron destituidos.¹⁰¹ El gobernador del periodo 2004-2007 fue condenado por su relación con fuerzas paramilitares de la región. Su sucesor y el alcalde de la etapa 2008-2011 fueron destituidos por impedimentos relacionados con la contratación y el mal manejo de recursos.

Los líderes creen también —y así lo muestra la información secundaria— que la explota-

ción petrolera ha traído más perjuicios que beneficios. Uno de los que muestra la evidencia es la atracción de actores armados, pues antes de 1985, la seguridad y la tranquilidad eran características de la región de Arauca.

Igual, podría pensarse que inicialmente las expectativas de mejora de condiciones de vida ligadas al petróleo se referían a las posibilidades de empleo que este iba a generar. Lo paradójico es que se calcula que solo 200 personas de la región han llegado a trabajar en el pozo petrolero. En este mismo sentido, los recursos públicos generados aumentaron el poder de la clase política así como las posibilidades de consolidar un cacicazgo e incrementar el clientelismo.

En este escenario, la planeación del desarrollo que ha sido institucionalizada ha jugado inicialmente un papel importante al evitar que las oportunidades que representaba la generación de recursos de regalías se siguieran desperdiciando. Pareciera que la legislación y las políticas relacionadas con la obligación de invertir recursos en mejorar coberturas y ampliar servicios en educación, salud y acueducto y alcantarillado hubiesen empujado al municipio hacia un mejor escenario de niveles de vida. Así lo muestran varias prácticas e indicadores examinados.

Sin embargo, conforme ha transcurrido el tiempo y los indicadores han mejorado, es necesario considerar que estas restricciones deben reorientarse, o al menos hacerse más flexibles. Más aún, cuando de manera clara las restricciones y alineamientos dados al uso de las regalías y de los recursos de transferencia en

101 El tema de los grupos armados ilegales es complejo. De hecho, la propia empresa petrolera ha sido acusada en varias ocasiones de ceder a la extorsión de la guerrilla del ELN.

general apuntan a contribuir al logro de las metas del Plan de Desarrollo Nacional.

Arauca enfrenta una situación difícil pues la explotación petrolera está calculada para ocho o diez años más, con lo cual el municipio dejará de recibir relativamente pronto más de la mitad de los recursos públicos que emplea en inversión. En parte, esto explica su afán, mencionado por los concejales y funcionarios entrevistados, de lograr indicadores que les permitan dirigir recursos hacia otras áreas que hoy podrían ser más estratégicas y contribuirían a generar mejores condiciones para el desarrollo. En otras palabras, Arauca no cuenta hoy con recursos para desarrollar su capacidad de generar riqueza.

Sin duda, este es el principal reto que tiene la planeación del desarrollo en el municipio: usar los recursos que se agotan de manera estratégica para avanzar en la creación de condiciones que fomenten el desarrollo empresarial, la conectividad y el aprovechamiento de las ventajas comparativas del municipio. En este sentido, el Plan de Competitividad Regional, al igual que la opinión de varios líderes consultados, confluyen en pensar que el potencial agroindustrial de la región es su salvación y debería ser su vocación.

Este gran reto incluye otros no menos importantes. El primero es articular los instrumentos de planeación, tarea que tiene al menos dos dimensiones: una relacionada con la necesidad de vincular planeación del desarrollo y planeación del territorio en el municipio; y la otra relacionada con la necesidad inaplazable de articular los planes de desarrollo mu-

nicipales con los planes de desarrollo departamentales. Deben hacerlo, no solo en términos de plantearse metas comunes —algo a lo que prácticamente están obligados—, sino también de diseñar los mecanismos de coordinación y trabajo conjunto. La información planteada en las páginas anteriores se ha encargado de sustentar esta conclusión.

Un segundo reto consiste en vincular de manera decidida, clara y permanente, a la totalidad de los diversos actores del municipio a los ejercicios de planeación. A pesar de la normatividad, estos ejercicios son aún muy tímidos, de corto plazo, poco estratégicos e inconstantes. En el trabajo de campo se evidenció la desarticulación que hay entre academia y gobierno, y entre este y clase empresarial, a pesar de los últimos esfuerzos que hacía el alcalde Reyes. Una visión y un enfoque participativo de la planeación permitirían avanzar en la definición estratégica y legitimar referentes estratégicos a los que le deba apuntar la planeación.

En otro plano es también necesario superar un gran reto: modificar el marco de regulación y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y de las regalías. Este es un reto que aparece inicialmente por fuera de la órbita del municipio, pero que quizá es el más grande que Arauca debe enfrentar y superar. Luego de tantos años de desconexión vial y de tantos recursos que no pueden tener un destino diferente de educación, salud y acueducto, el municipio continúa en la esquina alejada del país. Esta situación refleja la necesidad de avanzar en la flexibilización de los marcos de regulación.

CAPÍTULO 6

LA PLANEACIÓN EN BOGOTÁ¹⁰²

1. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO

Bogotá tiene una tradición de planeación urbanística que se remonta a la década del cincuenta, cuando prestigiosos urbanistas del momento, en especial Le Corbusier, José Luis Sert y Paul Lester Wiener, formularon para la ciudad una serie de planes reguladores y de zonificación que marcaron el crecimiento posterior de la ciudad. Desde ese entonces, la planeación de la ciudad ha sido una tarea constante, mucho más cuando fueron expedidas en Colombia las primeras leyes al respecto, en particular la Ley 61 de 1978, conocida como Ley de Desarrollo Urbano, que introdujo el concepto de planeación integral, y su Decreto Reglamentario 1306 de 1980, que abrió por primera vez las puertas a la participación ciudadana en la planeación. Posteriormente, el Decreto 1333 de 1986 y la Ley 9 de 1989 ratificaron el marco normativo de la planeación nacional y dieron respaldo institucional a este ejercicio en todo el país y, en particular, en Bogotá.

Bogotá ha tenido avances importantes en materia de planeación participativa desde

mediados de la década del ochenta del siglo pasado, cuando se realizaron algunos ejercicios de identificación de proyectos de desarrollo para la ciudad en ciertas localidades —en ese momento denominadas alcaldías menores— con participación de la población. Desde entonces, los ejercicios de planeación participativa, tanto en el ámbito distrital como local, han sido valiosos para mejorar la gestión pública y como contribución al logro de mejores condiciones de vida en la ciudad, sin negar las dificultades que han debido enfrentar y que aún encaran para el logro de sus objetivos.

Las normas de planeación en Bogotá están enmarcadas en los lineamientos nacionales, específicamente en la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), en lo que se refiere a los planes de desarrollo, y en la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), en lo que hace al plan de ordenamiento territorial. Antes de la expedición de estas leyes existía una referencia a la planeación participativa en el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993), el cual señala el deber de la administración municipal de promover, posibilitar y poner en marcha proce-

102 Este capítulo se apoya en el documento «La planeación participativa en Bogotá», de Esperanza González, elaborado para este informe. Se agradece a la autora su colaboración.

sos de participación, especialmente en la planeación de la ciudad.

Bogotá cuenta actualmente con un Estatuto de Planeación (Acuerdo 12 de 1994) que reglamenta los procedimientos para la planeación del distrito (formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Bogotá).¹⁰³ El acuerdo define las autoridades e instancias de planeación en la ciudad. Las primeras son el alcalde mayor (máximo orientador de la planeación); el Consejo de Gobierno Distrital; el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (hoy Secretaría Distrital de Planeación) y las secretarías, departamentos administrativos u oficinas especializadas del distrito. Las instancias de planeación son el Consejo Distrital,¹⁰⁴ órgano de representación política de los bogotanos, y el Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD).

El CTPD es el mecanismo de representación de la sociedad civil y tiene los siguientes roles:

- Analizar y discutir el proyecto del plan de desarrollo presentado por la administración distrital.
- Propiciar y organizar una amplia discusión ciudadana sobre el proyecto del plan.
- Formular propuestas, recomendaciones e iniciativas a las demás autoridades de planeación y a otras instancias sobre el contenido y la forma del plan.

- Elaborar un documento de opinión y recomendaciones sobre el proyecto del plan preparado por la administración distrital.

Posteriormente, el consejo debe hacer seguimiento a la ejecución del plan de desarrollo y presentar informes periódicos a la ciudadanía sobre esta.

El Acuerdo 12 de 1994 estableció la siguiente conformación del CTPD:

- Cuatro miembros en representación de los gremios económicos, escogidos de ternas que presentan las organizaciones reconocidas jurídicamente que agremian y asocian a industriales, comerciantes, entidades financieras y aseguradoras, empresas, entidades de prestación de servicios y microempresarios.
- Cuatro en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que presentan las organizaciones reconocidas jurídicamente que agremian o asocian a profesionales, campesinos, trabajadores asalariados, independientes e informales y a las organizaciones nacionales y distritales no gubernamentales reconocidas jurídicamente.
- Un representante por cada Junta Administradora Local.
- Dos miembros en representación del sector educativo y cultural, escogidos de ternas que presentan las agremiaciones reconocidas jurídicamente de las universidades públicas o privadas, las organizacio-

103 El ser Distrito Capital le otorga algunos privilegios, especialmente desde el punto de vista de los recursos que recibe del Sistema General de Participaciones.

104 Actualmente está conformado por 45 miembros, elegidos por votación popular el mismo día en que se elige al alcalde y a los miembros de las juntas administradoras locales.

nes reconocidas jurídicamente que agrupan instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones sin ánimo de lucro constituidas legalmente cuyo objeto es el desarrollo científico, técnico o cultural, y las organizaciones que agrupan a los estudiantes universitarios.

- Dos en representación del sector ecológico, escogidos de ternas que presentan las organizaciones sin ánimo de lucro reconocidas jurídicamente cuyo objeto es la protección y la defensa de los recursos naturales y el medio ambiente.
- Tres en representación del sector comunitario, escogidos de ternas que presentan las agremiaciones distritales de asociaciones comunitarias con personería jurídica.
- Dos representantes de las organizaciones no gubernamentales femeninas.
- Dos miembros de la Comisión Consultiva Distrital para Comunidades Afrobogotanas, quienes son elegidos por los representantes de las organizaciones de base reconocidas jurídicamente que la conforman, quienes integrarán las dos ternas en el mismo proceso de elección.

El acuerdo señala que las ternas por cada sector deben elaborarse de manera autónoma y

democrática. El alcalde mayor selecciona al representante de cada sector a partir de las ternas enviadas, para un período de ocho años. Cada cuatro años, el consejo debe renovar a la mitad de sus miembros.

En 2004 se modificó la composición del CTPD con la adición de tres nuevos miembros: un representante del Consejo de Cultura, un representante del Consejo Distrital de Juventud y un representante del Consejo Tutelar Distrital. De esta forma, el número de miembros aumentó a 42. En 2007 ingresaron al Consejo 20 representantes del Consejo de Planeación Local (CPL) de cada localidad.¹⁰⁵

En lo que respecta a la planeación en las localidades,¹⁰⁶ se promulgaron varias normas que reflejan cierta inestabilidad en materia de planeación participativa en la escala local y, en algunos casos, retrocesos en materia de participación. En 1995 se expidió el Decreto 425, por medio del cual se fijaron los procedimientos para la elaboración de los proyectos del plan de desarrollo local (PDL) en el Distrito Capital. En el decreto se consignaron los procedimientos para determinar los proyectos susceptibles de ser financiados por los fondos de desarrollo local creados por el Estatuto Orgánico de Bogotá (artículo 87).¹⁰⁷ Con base en esta norma se efectuó el primer ejercicio de planeación participativa local en Bogotá.

105 Los consejos de planeación local son instancias de representación social en las localidades, análogos en su conformación y rol al CTPD.

106 Bogotá está dividida en 20 localidades que son divisiones territoriales y administrativas, las cuales deben gestionar sus asuntos propios a través de sus autoridades.

107 Los fondos de desarrollo local son asignaciones presupuestales que entrega la Alcaldía Mayor a las alcaldías locales para que estas, mediante procedimientos participativos, las distribuyan en diferentes proyectos incluidos en el plan de desarrollo local. Los fondos representan actualmente el 10% de los ingresos corrientes del distrito.

Posteriormente, se elaboró y promulgó otro decreto que pretendía subsanar algunos problemas relacionados con la contratación y la selección de los proyectos. El Decreto 395 de 1996 precisaba en su artículo 21 que no se podría ejecutar ningún programa o proyecto del programa anual de las localidades, mientras no estuviera formulado y registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Local. El año siguiente, la Resolución 15 de 1997 especificó más el carácter del banco de proyectos como un sistema de registro, evaluación y recomendaciones sobre iniciativas de inversión local y distrital, y de empresas de servicios públicos.

En la línea de mejorar la eficiencia del uso de los recursos públicos se expidió el Decreto 176 de 1998, cuando era alcalde Enrique Peñalosa. El decreto creó la Unidad Ejecutiva de Localidad (UEL) para el manejo de los procesos de contratación en las localidades.¹⁰⁸ En la misma administración se emitió el Decreto 739 de 1998 cuyo eje central fue la creación y el uso de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planeación local. A través de este decreto se crearon los encuentros ciudadanos como espacios de participación de la ciudadanía en la discusión, la identificación, la concertación y el seguimiento a proyectos prioritarios de interés colectivo, en el marco de los planes de desarrollo locales.

Los encuentros ciudadanos fueron entendidos como escenarios de concertación, en los

cuales la ciudadanía y las organizaciones sociales jugarían un papel activo en la definición de los derroteros de desarrollo de cada localidad en el marco del plan de desarrollo distrital, en asociación con los CPL y en diálogo con las autoridades locales y las JAL.¹⁰⁹ Este decreto fue claro en señalar la necesidad de conciliar con la JAL y el alcalde local el plan de desarrollo local en términos de «la visión de la localidad, las grandes líneas de acción, los proyectos de gran impacto y las propuestas estratégicas zonales». La convocatoria de los encuentros quedó a cargo de la Junta Administradora Local y del alcalde local, dos meses después de iniciado el período del alcalde mayor.

El decreto buscó fortalecer la democratización mediante la creación de espacios de intervención ciudadana para incrementar el sentido de lo público y de pertenencia a una localidad y a la ciudad. Los encuentros ciudadanos se concibieron como mecanismos que harían posible la interacción y el intercambio entre diferentes actores sociales, la construcción de acuerdos, la formación ciudadana y la identificación de los problemas locales.

Los avances en materia de planeación participativa sufrieron un retroceso con la promulgación del Decreto 518 de 1999, que restringió la posibilidad de conciliar las iniciativas producidas en los encuentros ciudadanos con el alcalde local y las JAL para la toma de decisiones. Las iniciativas fueron asumidas como propuestas sin carácter vinculante. Se perdía

108 Las UEL son las unidades ubicadas en las dependencias de la administración central (Alcaldía Mayor) encargadas de garantizar que la contratación de los recursos de los fondos de desarrollo local asignados a los proyectos de inversión local sea eficiente y transparente.

109 La Junta Administradora Local es un cuerpo de representación política elegido popularmente en cada una de las localidades de Bogotá, por un periodo de cuatro años.

de esta forma la oportunidad real para que la ciudadanía incidiera en lo público mediante ejercicios de concertación.

El decreto también dispuso que los proyectos debían contar con el aval técnico de las UEL, las cuales los examinarían y harían modificaciones a aquellos que no fueran técnicamente viables. De otro lado, el alcalde local, con base en los proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Local, formularía los planes operativos anuales de inversión de cada localidad.

En el año 2000 se promulgó el Acuerdo 13 «por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del plan de desarrollo económico y social para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones». En el acuerdo se definieron las autoridades (Junta Administradora Local), las instancias de planeación local (Consejo de Planeación Local), los mecanismos de participación ciudadana (los encuentros ciudadanos) y la intervención de la ciudadanía en la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo de cada localidad.

En tanto instancia de participación, el papel del CPL en las localidades era promover y generar procesos de participación ciudadana a través de los encuentros ciudadanos para el análisis, la discusión y la formulación de propuestas sobre el proyecto del plan de desarrollo distrital y el plan de desarrollo local. Asimismo, realizar el control a la ejecución de los respectivos planes de desarrollo local.

El CPL estaba conformado por organizaciones que tuvieran asiento en las respectivas

localidades, como la Asociación de Juntas de Acción Comunal, las asociaciones de padres de familia, las organizaciones juveniles, los rectores de establecimientos educativos, las organizaciones de comerciantes e industriales, los gerentes de establecimientos de salud pública local, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones ambientales. En las localidades donde existieran organizaciones étnicas e indígenas y organizaciones campesinas, estas tendrían el derecho de elegir a un representante al Consejo de Planeación Local.

La elección de los representantes al CPL debía ser autónoma y participativa, de acuerdo a los estatutos de cada una de las organizaciones a las que estos pertenecían. En el acuerdo se establecieron dos criterios para la selección de los representantes: estar vinculado a las actividades de la respectiva localidad y poseer experiencia o conocimiento sobre asuntos del sector o actividad en la localidad. El período de la membresía era igual al del plan de desarrollo local, es decir cuatro años.

Las funciones asignadas al CPL fueron las siguientes:

- Diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad.
- Proponer alternativas de solución a las necesidades estructurales y sectoriales de la localidad.
- Organizar, promover y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del plan de desarrollo local, mediante la organización de foros informativos, seminarios, talleres, audiencias públicas, encuentros ciudadanos u otros mecanismos, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana.

- Hacer seguimiento a la ejecución de plan de desarrollo local.
- Evaluar los informes presentados por el alcalde local según lo estipulado en el acuerdo.
- Formular recomendaciones sobre el contenido del plan de desarrollo local elaborado por el alcalde local, en concordancia con la concertación realizada en los encuentros ciudadanos.

El acuerdo definió el plan de desarrollo local como «un instrumento de la planeación en el que se establece el marco del desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro, el cual es resultado de un proceso de concertación entre los diversos actores de planeación local. En él se definen las prioridades del desarrollo para orientar la aplicación racional de los recursos de los fondos de desarrollo local, permitiendo así concebir objetivos y metas alcanzables en un período determinado» (artículo 1). Su formulación debía tomar como referencia principal el plan de desarrollo distrital, para que la planeación de la ciudad tuviera suficiente consistencia.

En cuanto a los tiempos para la formulación de los planes de desarrollo distrital y locales, el cuadro 17 muestra el cronograma previsto por el Acuerdo 12 de 1994 y el Acuerdo 13 de 2000. En el caso del plan de desarrollo distrital, el alcalde contaba con dos meses luego de la toma de posesión para formular el proyecto del plan de desarrollo, tiempo en el cual el Consejo de Gobierno debía avalarlo para entregarlo al Consejo Territorial de

Planeación Distrital. Este tenía un mes para examinarlo, realizar las consultas y discusiones con diversos sectores de la población, y formular un documento de opinión y recomendaciones sobre el plan de desarrollo. El documento se entregaba a la administración distrital y esta tenía la potestad de aceptar o no las propuestas e iniciativas del CTPD.

Después de revisar e introducir cambios en el proyecto de plan, al mes siguiente el alcalde debía entregarlo al Concejo Distrital para su análisis y posterior aprobación.¹¹⁰ La norma fue clara en señalar que si el Concejo Distrital no aprobaba el plan, el alcalde tenía la facultad de hacerlo por decreto. La fecha límite de aprobación del plan de desarrollo sería el 31 de mayo del primer año del mandato del alcalde distrital. A partir de la aprobación, el CTPD iniciaría sus funciones de seguimiento y evaluación al plan, para lo cual el acuerdo estableció las pautas correspondientes.

El Acuerdo 13 de 2000 definió los procedimientos y los tiempos para la aprobación final de los planes de desarrollo de las localidades. Desde el momento de toma de posesión del alcalde mayor (1° de enero) hasta el mes de febrero se debía convocar y conformar el CPL; en las últimas dos semanas de febrero se invitaría a la ciudadanía a participar en los encuentros ciudadanos y su inscripción se realizaría en las dos primeras semanas de marzo. Los encuentros se llevarían a cabo entre los meses de marzo y abril. La definición final de los contenidos de los PDL debía estar lista en la primera semana de mayo.

110 El Concejo Distrital es el cuerpo de representación política que tiene la función de ejercer control político a la administración distrital y expedir normas para promover el desarrollo integral de las personas y de la ciudad en consonancia con los fines del Estado social de derecho.

Cuadro 17
Cronograma de la planeación distrital y local en Bogotá

Actividad	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio
Elaboración de la propuesta de PDD	■	■	■				
Convocatoria y conformación del CTPD		■	■				
CTPD elabora el documento de opinión y recomendaciones sobre la propuesta de PDD			■	■			
Administración distrital hace ajustes al plan				■	■		
Concejo Distrital aprueba el plan					■	■	
Alcalde mayor adopta el plan						■	
Convocatoria y conformación de los CPL	■	■	■				
Convocatoria a encuentros ciudadanos		■	■				
Inscripción en los encuentros ciudadanos			■				
Realización de los encuentros ciudadanos			■	■			
Consolidación de los PDL a partir de los encuentros ciudadanos				■	■		
Elaboración del documento de opinión y recomendaciones de los PDL					■	■	
Alcaldes locales consolidan los PDL						■	
Presentación del plan a las JAL						■	
JAL aprueban el PDL						■	■

Fuente: Velásquez, Fabio y Esperanza González (2006): *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia y Fundación Corona.

Durante dos semanas del mes de mayo, el CPL debía trabajar en la elaboración del documento de opinión y recomendaciones sobre la propuesta de plan. El alcalde tenía la última semana de mayo para consolidar el PDL y presentarlo a la JAL, que finalmente aprobaría el PDL en un lapso de siete semanas.

A la luz de esta normatividad se han desarrollado cinco experiencias de planeación participativa distrital y local. Estas sugieren algunos interrogantes sobre el marco normativo de la planeación en Bogotá. En lo que se refiere a los distritos, el Acuerdo 12 de 1994 entrega al Consejo Territorial de Planeación muy pocos instrumentos de acción, lo que limita sensiblemente la posibilidad a sus miembros de tener mayor incidencia en el estudio y en la aprobación del plan de desarrollo. La norma reduce el alcance de la acción del CTP —se ha limitado a emitir un documento de opinión y recomendaciones sobre el plan— e impide que sus miembros se conviertan en actores que inciden en las decisiones distritales. De otro lado, el Acuerdo 12 no precisa con claridad las funciones de los consejeros relacionadas con el seguimiento y la evaluación de la ejecución del plan distrital. Por el contrario, en el acuerdo se señala que esa tarea la debe desarrollar el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.¹¹¹ Posteriormente, la Corte Constitucional definió que la función correspondía a los consejos de planeación y obligó a las autoridades públicas a prestar el apoyo logístico necesario para que la ejerciera. Tal dictamen fue ratificado por el Decreto 28

de 2008 emitido por la Presidencia de la República.

Otro aspecto tiene que ver con la composición del CTPD: 20 miembros son representantes de las JAL, es decir, actores políticos, no sociales. Este argumento es de peso, pues el CTPD es por excelencia una instancia de representación social. De hecho, las decisiones han estado marcadas por un tinte partidista por la importante influencia que juega casi el 30% de los integrantes de dicha instancia.¹¹²

En relación con la planeación local se señaló que los cambios en la norma habían ocasionado inestabilidad y algunos tropiezos. Un aspecto central son los problemas jurídicos que genera el Acuerdo 13 de 2000. En efecto, según el artículo 18 del acuerdo, las decisiones del CPL son de carácter vinculante, lo cual quiere decir que la JAL no puede modificar ninguna decisión tomada en los encuentros ciudadanos cuando aprueba el plan de la localidad, lo que supuestamente les ataría las manos para ejercer su función como representantes de la localidad. Ello ha generado malestar entre los ediles, quienes como representantes políticos de la localidad reclaman para sí un poder de decisión que, a juicio de ellos, no puede ser simplemente formal: aprobar algo que otros han decidido y que, por la norma, no pueden modificar.

De otra parte, el plan de desarrollo distrital y los planes locales de desarrollo son procesos paralelos que responden a lógicas diferen-

111 Con la reforma administrativa desarrollada en el distrito, el Departamento Administrativo de Planeación se convirtió en la Secretaría Distrital de Planeación (Acuerdo 257 de 2006).

112 Eso es lo que realmente ha sucedido. Generalmente, el presidente del consejo es un edil (miembro de la JAL).

tes, a pesar de que la norma dispone que los planes locales deben formularse en concordancia con el plan de desarrollo distrital. De un lado, el PDD examina la ciudad en su conjunto pero no logra distribuir territorialmente la inversión.¹¹³ De otro, los planes locales definen proyectos concretos sin partir de una visión de la localidad y menos de la ciudad. Así, la articulación es meramente formal, pues la norma obliga a que los planes locales se atengan a la estructura del plan distrital, lo cual ocurre a la fuerza. De esta manera se desconocen las particularidades de los problemas, necesidades y soluciones de cada localidad. Un espacio con población de ingresos altos puede tener —al igual que una localidad con población de ingresos bajos— problemas de educación, salud o vías públicas. La forma como se manifiestan dichos problemas y el diseño de su solución deben atenderse a las particularidades de cada localidad y no a parámetros rígidos definidos por el PDD, tal como la norma obliga a hacerlo en la actualidad.

En materia de participación, el marco normativo no propicia la articulación entre las instancias de planeación y las de participación.¹¹⁴ La articulación que existe es más producto de las iniciativas ciudadanas en los espacios de participación que de los procesos de planeación. Se advierte una notoria debilidad de los actores de la planeación participativa para actuar coordinadamente, de manera de convertir a la planeación en un escenario de encuentro, deliberación y construc-

ción de consensos entre las diferentes iniciativas ciudadanas sectoriales y poblacionales.

En los últimos años se han realizado esfuerzos para mejorar el marco normativo de la planeación en Bogotá. La Secretaría Distrital de Planeación, al valorar los avances en este campo y ante la necesidad de proveer instrumentos más eficaces que permitieran mayor complementariedad y coordinación entre la planeación distrital y la local, desarrolló un esfuerzo interesante para formular un nuevo Estatuto de la Planeación que estableciera un Sistema Distrital de Planeación. La propuesta elaborada definía el propósito, los objetivos y principios de la planeación en el Distrito Capital. Asimismo contenía las definiciones sobre las dimensiones de la planeación, sus respectivos instrumentos y el ciclo de la planeación con sus etapas y procesos. De igual manera, definía los componentes y roles de los diferentes actores de la planeación, así como su funcionamiento y coordinación. Como instrumentos de planeación señalaba al plan de desarrollo distrital, al plan de desarrollo local y al plan de ordenamiento territorial, de acuerdo con las etapas del ciclo de la planeación. Por último, la propuesta incluía pautas para la conformación, el período y los procedimientos para la designación de los consejos de planeación distrital y locales. Sin embargo, el proyecto de acuerdo no se pudo concretar, lo que dejó a la ciudad y a la población sin la posibilidad real de subsanar los problemas detectados en la norma.

113 La administración distrital ha iniciado recientemente la asignación territorial de la inversión. Es una tarea aún no terminada.

114 Bogotá cuenta con una gran cantidad de instancias de participación, de carácter sectorial o poblacional, que operan tanto en el ámbito distrital como local: consejos de cultura, de juventud, de población con discapacidad, de política social, de participación comunitaria en salud, etcétera.

2. LOS PLANES DE DESARROLLO DE BOGOTÁ 2001-2011

En la última década Bogotá ha tenido tres alcaldes. Cada uno de ellos ha formulado sus planes de desarrollo con énfasis concretos, siguiendo las directrices de las normas examinadas en el apartado anterior. A continuación se analizan los planes desarrollo distrital, tomando en cuenta su estructura general, la relación con los planes departamental y nacional, el sistema de monitoreo, la participación de la ciudadanía en la formulación del plan distrital y de los planes locales, y la relación entre planes y presupuestos distritales.¹¹⁵

2.1 El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2001-2004¹¹⁶

En la segunda administración de Antanas Mockus (2001-2003) se formuló el Plan de Desarrollo Distrital «Bogotá para vivir todos del mismo lado» para el período 2001-2004. El plan pretendía avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y viejos, en la cual se debería aprender a vivir en paz con la conciencia individual y con la ley. Al mismo tiempo se aspiraba a una ciudad competitiva en la producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público fuera sagrado.

El plan contemplaba siete objetivos: cultura ciudadana, productividad, justicia social, edu-

cación, medio ambiente, familia y niñez, y gestión pública admirable. La estrategia de cultura democrática se ubicó en el primero de ellos, en el de cultura ciudadana. Con este objetivo se pretendía «aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos» (artículo 7).

El plan de desarrollo definía como elemento relevante la participación ciudadana, concebida como un ingrediente esencial de la gestión pública. Esta fue la primera de las nueve políticas generales del plan de desarrollo. Las otras ocho políticas fueron las siguientes:

- La descentralización orientará la gestión pública.
- La administración distrital será promotora de confianza en un entorno cada vez más abierto.
- Se privilegiarán las inversiones con mayores beneficios sociales.
- La administración y los programas del distrito tendrán en cuenta que los derechos de la niñez tienen prevalencia.
- Los programas del distrito tendrán perspectiva de género e incluirán a la mujer como gestora.
- Todos los proyectos y programas de las entidades del distrito serán desarrollados de manera coordinada para potenciar los recursos, construir mayores niveles de eficiencia y desarrollar el tejido social.

115 Los planes locales no serán objeto de este análisis.

116 Decreto 440 del 1° de junio de 2001, por el cual se adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001-2004 «Bogotá para vivir todos del mismo lado».

- Prevenir y mantener es mejor que remediar.
- Solo se harán inversiones que cuenten con estudios previos que consideren los costos generados para su mantenimiento y operación.

Para la formulación de este plan, la administración distrital enmarcó el proceso en las campañas de pedagogía ciudadana. El alcalde Mockus incentivó a la ciudadanía a intervenir en la definición de las prioridades para el plan de desarrollo distrital haciendo uso del llamado *priorizador*. Este último era un artefacto que tenía una serie de tubos transparentes y huecos que permitía introducir unas fichas en cada uno de ellos, con el propósito de que la ciudadanía determinara qué proyectos debería priorizar la Alcaldía en su período. La mecánica era muy sencilla. A cada persona se le entregaban cinco fichas que podía distribuir en cada tubo que representaba un programa específico, y tenía la posibilidad de introducir dos o más fichas en un solo tubo, de acuerdo a su opinión.

El CTPD elaboró un documento de recomendaciones sobre el proyecto del plan, programó y desarrolló encuentros y audiencias en las cuales participaron los consejeros, las consejeras y la ciudadanía, y presentaron recomendaciones que fueron sistematizadas y se incluyeron en el documento final entregado a la administración distrital.

Al alcalde Mockus le correspondió aplicar por primera vez el Acuerdo 13 de 2000, que estableció la formulación de los planes de desarrollo locales con participación ciudadana.¹¹⁷ Ante este reto, la administración distrital diseñó una metodología que hiciera posible la participación activa de un buen número de personas en los encuentros ciudadanos. De igual forma, definió la estrategia para la elección de los miembros de los CPL por primera vez. Creó un Comité Interinstitucional integrado por todas las dependencias que tenían como tarea el fortalecimiento y el desarrollo institucional de las localidades, que contribuyó en todo el proceso de planeación participativa. El comité diseñó la metodología para el proceso de los encuentros ciudadanos, asesoró a la ciudadanía en la formulación de la propuesta del plan de desarrollo local, acompañó con apoyo técnico a los integrantes de los CPL, a los técnicos de las oficinas de planeación local y a los alcaldes. Asimismo, realizó seguimiento y control a todo el proceso de planeación local.

En cada localidad se realizaron tres encuentros ciudadanos. En el primero se presentó la caracterización de cada localidad y el borrador del plan de desarrollo local elaborado por el respectivo alcalde local que terminaba su período.¹¹⁸ Una vez realizado este proceso, los ciudadanos se inscribieron en las mesas de trabajo y se eligieron dos representantes de cada mesa para conformar las comisiones

117 El alcalde fue claro al indicar que el Acuerdo 13 de 2000 presentaba problemas para su aplicación. No obstante, era el único instrumento legal que se tenía en ese momento y no se contaba con el tiempo suficiente para hacerle reformas.

118 La normatividad establece que los alcaldes locales terminan su período en el mes de febrero del año en que toma posesión del cargo el nuevo alcalde elegido popularmente. A este último le corresponde nombrar nuevos alcaldes o alcaldesas locales cuando ya se ha iniciado el proceso de planeación en el distrito.

de trabajo. Estas definieron las alternativas de solución y los proyectos, que fueron llevados al segundo encuentro ciudadano para su discusión y definición.

Cumplido este proceso, el Consejo de Planeación Local Ampliado formuló una propuesta de plan de desarrollo de la localidad correspondiente con base en los resultados de los encuentros ciudadanos.¹¹⁹ Esta propuesta se presentó a un encuentro ciudadano de toda la localidad en el que, a partir de la discusión, deliberación y ajustes, la ciudadanía aprobó la propuesta final de plan de desarrollo.

Posteriormente se inició la fase de negociación entre las diferentes autoridades e instancias de planeación. El alcalde local presentó al Consejo de Planeación Local la propuesta de plan aprobada en el último encuentro ciudadano, para que este emitiera un conjunto de recomendaciones. Luego, el alcalde local incorporó las recomendaciones y sugerencias del Consejo de Planeación Local que consideró pertinentes desde su punto de vista. Cada alcalde local presentó el plan de desarrollo local y el plan de inversiones a cada Junta Administradora Local, la que los aprobó.

El plan distrital y los planes locales giraron en torno al contenido programático más importante de la propuesta del alcalde Mockus: la de cultura ciudadana. Ese fue el principal énfasis de su gestión, sin que otros aspectos fueran descuidados, en especial la preparación del paquete de inversiones en educación,

salud y sistema de transporte masivo (Transmilenio).

2.2 El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2004-2008

El Plan de Desarrollo «Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión» se propuso «construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado social de derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos humanos. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva».

El plan fue formulado en clave de derechos humanos; en él se hace presente la urgente necesidad de que todos los habitantes de la ciudad puedan ejercer sus derechos y vivir dignamente. Para ello se definieron los siguientes principios: solidaridad, autonomía, diversidad, equidad, participación y probidad. Un aspecto importante es la valoración que se asignó a la participación ciudadana, no solo

119 La administración distrital determinó incluir a un miembro de cada comisión técnica en las reuniones del Consejo de Planeación Local con el propósito de garantizar mayor transparencia y representatividad de la ciudadanía que asistía a los encuentros ciudadanos.

como principio sino también como política general.

El plan estuvo estructurado en tres ejes y el objetivo de gestión pública. Los ejes fueron los siguientes:

a. *Eje social*: su objetivo fue crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. El eje definió los siguientes programas:

- Bogotá sin hambre.
- Más y mejor educación para todos y todas.
- Salud para la vida digna.
- Restablecimiento de derechos e inclusión social.
- Tolerancia cero con el maltrato, la mendicidad y la explotación social infantil.
- Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres.
- Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo.
- Escuela ciudad y ciudad escuela: la ciudad como escenario de formación y aprendizaje.
- Cultura para la inclusión social.
- Recreación y deporte para todos y todas.

b. *Eje urbano-regional*: buscó avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promoviera el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Su programas fueron:

- Hábitat desde los barrios y unidades de planeamiento zonal (UPZ).¹²⁰
- Red de centralidades distritales.

- Sostenibilidad urbano-rural.
- Región integrada para el desarrollo.
- Bogotá productiva.

c. *Eje de reconciliación*: se propuso desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propiciara y dinamizara la cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad y corresponsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos y la justicia. Sus programas fueron:

- Gestión pacífica de conflictos.
- Derechos humanos para todas y todos.
- Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado.
- Sistema de justicia de la ciudad.
- Comunicación para la reconciliación.
- Atención integral de violencia, delincuencia y orden público.
- Red distrital de reconciliación, resistencia civil y no violencia.
- Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos.
- Participación para la decisión.
- Comunicación para la participación.
- Control social a la gestión pública.
- Obras con participación ciudadana.
- Gobernabilidad y administración territorial.
- Inclusión económica.

d. *Objetivo gestión pública humana*: buscó fortalecer la gestión institucional para hacerla humana, sostenible y eficaz de manera tal de garantizar la materialización y el respeto de los derechos humanos y demás derechos constitucionales y legales, como

120 Las UPZ son divisiones territoriales en cada localidad para la planeación del territorio. Existen 114 en Bogotá.

condición fundamental para el logro de una *Bogotá sin indiferencia*. Sus programas fueron:

- Administración moderna y humana.
- Localidades modernas y eficaces.
- Sistema distrital de servicio al ciudadano.
- Bogotá transparente y efectiva.
- Sistema distrital de información.
- Comunicación para la solidaridad.
- Gestión de ingresos y control a la evasión.
- Planeación fiscal y financiera.

Desde la campaña por la Alcaldía de Bogotá, Luis Eduardo Garzón planteó la importancia de la planeación participativa como ingrediente central de la gestión pública. Una vez elegido alcalde, se ratificó en ese principio y uno de los ejes centrales de su plan de desarrollo fue la participación ciudadana. En esa perspectiva, la estrategia de planeación involucró la intervención de amplios sectores de la ciudadanía, tanto de organizaciones sociales como de ciudadanos y ciudadanas.

Un aspecto que cabe resaltar es el reconocimiento de la administración de Luis Eduardo Garzón de las limitaciones de la norma, especialmente en los procesos de planeación local. A pesar de ello, la apuesta de su administración fue llevar al límite la normatividad para garantizar la participación amplia de la ciudadanía y la posibilidad de concertar entre distintos actores la formulación de los planes de desarrollo locales.

En un principio, la relación entre los procesos distrital y local no fue explícita; sin embargo, posteriormente, se vio la importancia de establecer articulaciones entre uno y otro. La estrategia de comunicaciones fue el instrumento que hizo posible la intervención

ciudadana en los dos procesos, distrital y local. El propósito de articulación tuvo más dificultades que logros. A pesar de la intención no se consiguió un proceso conjunto y armónico; más bien hubo paralelismo entre la planeación distrital y la local. La administración distrital contribuyó a desatar procesos en las diferentes localidades para la participación de la ciudadanía en la formulación del plan de desarrollo; de igual forma contribuyeron el Consejo de Planeación Distrital, diferentes organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG), tal como se verá más adelante.

Un hecho notorio fue la creación de la Oficina Asesora de Participación en la Alcaldía Mayor, que tenía entre sus tareas desarrollar diferentes estrategias para garantizar una amplia participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo distrital y local. Para tal efecto, se conformó el Comité Interinstitucional de Participación que tenía como tarea apoyar la planeación participativa de manera articulada. La estrategia de comunicación se propuso lograr una participación masiva tanto distrital como de las localidades para la construcción de ciudad, mediante la concertación, la articulación y la retroalimentación de los ámbitos distrital, regional y local.

La administración del alcalde Garzón ideó una consigna bastante sugestiva para informar sobre el proceso de planeación participativa y convocar a grandes sectores de la población: «Bogotá está de plan». En esa línea, se hizo una convocatoria amplia y abierta de los procesos de planeación distrital y local. Una primera tarea consistió en convocar a la ciudadanía organizada para que participara en la renovación de la mitad de los miembros del Consejo de Planeación Distrital. Fueron

reemplazados 11 miembros y 14 ediles (integrantes de las JAL). Además, fueron incluidos tres representantes del Consejo Distrital de Cultura, del Consejo Distrital de Juventud y del Consejo Tutelar Distrital. Con los nuevos integrantes y los otros miembros, el alcalde Luis Eduardo Garzón instaló formalmente el CTP el 20 de febrero.

El CTP definió reglas de juego y un plan de actuación para cumplir con su responsabilidad de producir el documento de opinión y recomendaciones del plan de desarrollo distrital. Una de sus labores fue promover dinámicas sociales para recoger propuestas e iniciativas de la ciudadanía con el objeto de incluirlas en el documento que entregaron a la Alcaldía Distrital. La estrategia fue la realización de audiencias públicas tanto distritales como locales y sectoriales. En total se hicieron cerca de 80 audiencias de discusión del plan de desarrollo.¹²¹ El CTPD participó en la organización de la mitad de ellas.¹²²

Otra jornada importante en la que se recogieron propuestas ciudadanas fue el 20 de marzo, Día de la Planeación Participativa, organizada por la administración distrital. El volumen de información acopiada en esa jornada fue significativo. El CTPD entregó en la fecha estipulada el documento de opinión y recomendaciones sobre la propuesta de PDD, en el que se reconocían ciertos aspectos positivos del borrador del plan de desarrollo de la Alcaldía y se hacían también críticas y recomendaciones.

Un aspecto novedoso en este proceso fue la apertura de la administración distrital para concertar con el CTPD las recomendaciones y propuestas e incluir algunas en la redacción final del plan de desarrollo. Se efectuaron varias reuniones entre funcionarios de la administración distrital y algunos consejeros. Este gesto de la administración contribuyó a generar mayor confianza y a llegar a algunos acuerdos, lo que en última instancia redundó en una aprobación muy expedita del plan de desarrollo.

Otra innovación fue la creación de diferentes espacios ciudadanos de discusión y elaboración de propuestas para el plan de desarrollo, en los cuales los dinamizadores fueron organizaciones y redes sociales, universidades y ONG. Dada la apuesta de la administración por involucrar a la ciudadanía en la planeación, se incentivó el establecimiento de redes y alianzas entre diversos sectores sociales, la academia, las ONG e instancias de participación, con el propósito de recabar un conjunto de propuestas e iniciativas ciudadanas para mejorar el borrador del plan de desarrollo de la administración distrital y lograr que se tradujera claramente el derrotero planteado por la administración, de lograr una gestión pública con participación e incidencia significativa.

La dinámica desatada fue muy interesante y se obtuvo mayor diálogo y concertación entre la ciudadanía y la administración distrital. No obstante, estos esfuerzos tuvieron un conjun-

121 En los archivos del distrito no existen datos sobre el número exacto de audiencias realizadas. El que se menciona es el que más se aproxima a los conteos realizados a través de diversas fuentes y de los testimonios de varias personas entrevistadas.

122 Las audiencias restantes fueron organizadas por la administración distrital o por organizaciones de la sociedad civil.

to de tropiezos que le redujeron el alcance. Por ejemplo, se hicieron evidentes fuertes tensiones entre diversos actores, especialmente entre el Consejo de Planeación Distrital y la llamada Red de Participación Ciudadana en Construcción, entre algunos técnicos de la administración y redes y organizaciones sociales, y entre las propias organizaciones. Esas tensiones, desarticulaciones y desconfianzas no fueron resueltas y tuvieron como efecto una menor posibilidad de construcción colectiva y de llegar a acuerdos que redundaran en mejorar la calidad de vida de la población.¹²³

Las relaciones de la administración distrital con el Concejo Distrital fueron más de diálogo y discusión conjunta que de distanciamiento. A diferencia de la anterior administración, el Concejo sintió una relación más cercana y de construcción colectiva con esta administración. La actitud del alcalde y de su equipo de gobierno crearon mejores condiciones para la concertación con el Concejo Distrital. De hecho, el Concejo se abrió a la discusión y a las propuestas ciudadanas, a las opiniones de los órganos de control y a las propuestas de la administración distrital antes de emitir su decisión positiva de aprobación del plan de desarrollo (Acuerdo 119 de 2004).

En materia de planeación local, hubo una importante movilización ciudadana en las diferentes localidades para participar en el proceso. Se inscribieron 97.191 personas en los encuentros ciudadanos, cifra que duplicó el

número de quienes se inscribieron en 2001. Sin embargo, en el proceso solo participaron alrededor de 50.000 personas, que sigue siendo una cifra muy superior, el doble que la de 2001. Un factor que permitió la movilización ciudadana fue la realización de audiencias en las localidades para la presentación, la discusión y la formulación de propuestas sobre el borrador del plan de desarrollo distrital. En ellas, la ciudadanía tuvo la oportunidad de conocer más a fondo el borrador del plan y de presentar iniciativas. En toda la ciudad se contabilizaron más de 200 encuentros ciudadanos, tanto en las localidades como en las unidades de planeación zonal y las unidades de planeación rural (UPR).

La metodología diseñada estuvo a cargo de la Secretaría de Gobierno con el objeto de contar con una guía estándar para los encuentros ciudadanos y obtener los resultados esperados en cada localidad. Sin embargo, no fue una camisa de fuerza pues algunas localidades optaron por definir su propia metodología. La Secretaría de Gobierno conformó equipos de apoyo para cada localidad, cuya tarea era ayudar a los CPL y a la ciudadanía en la formulación de los planes de desarrollo. En algunas localidades, estos equipos no contaron con la aceptación de la población. Se planteaba que no tenían el conocimiento necesario para identificar los problemas de las localidades y que tenían demasiada injerencia en la orientación de los procesos y en la toma de decisiones. Además, estos equipos

123 «[...] existen desacuerdos entre los actores de la planeación que, en perspectiva positiva, pueden servir de acicate para cualificar los debates sobre los grandes temas de la ciudad siempre y cuando las reglas de la democracia se impongan como criterios para dirimirlos y construir poco a poco los consensos necesarios para enriquecer las políticas públicas y fortalecer la gobernabilidad democrática en la ciudad. El valor agregado de esta experiencia de movilización de la sociedad organizada es la multiplicación y el fortalecimiento de los espacios públicos de deliberación, condición *sine qua non* para el desarrollo de una democracia fuerte» (Velásquez y González, 2006).

asumían las tareas y responsabilidades de los consejeros, los comisionados y las autoridades locales. En otras localidades, por el contrario, los equipos técnicos de apoyo recibieron el reconocimiento de los participantes.

En comparación con el proceso de 2001, hubo avances significativos de la planeación participativa en esta experiencia. Se observó un compromiso mayor del alcalde con la participación —al menos de palabra—, que se expresó a través del trabajo de la Secretaría de Gobierno y de la Dirección de Participación Ciudadana (de su Subsecretaría de Asuntos Locales). Sin embargo, el compromiso no trascendió la fase de formulación del plan distrital y de los planes locales. La ejecución del plan distrital no incorporó niveles de participación parecidos a los promovidos en su formulación.¹²⁴ Tal como lo señalaron dos funcionarios de la administración distrital entrevistados para este informe, en realidad «el alcalde le tuvo miedo a la participación, pues entendía que se le podría salir de su control»¹²⁵. Tuvo la voluntad, pero no la decisión de asumir las consecuencias concretas de su implementación.

2.3 Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2008-2012, «Bogotá positiva: para vivir mejor»

El plan «Bogotá positiva: para vivir mejor» del alcalde Samuel Moreno fue aprobado por

el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 308 de 2008. El plan pretende dar continuidad a algunos aspectos del plan 2004-2008, especialmente en lo relacionado con la perspectiva de derechos. A diferencia de lo ocurrido en la anterior administración, en esta ocasión el alcalde encontró algunos tropiezos en el Concejo, lo que demoró la aprobación del plan unos días por encima del plazo estipulado en la ley. No obstante, recibió el apoyo de la mayoría de concejales luego de acordar algunas modificaciones sugeridas por estos últimos.

El propósito del plan es lograr que la gestión pública garantice la universalización de los derechos de la ciudadanía, la disminución de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de la población. En esa óptica se promueve el crecimiento económico y la distribución equitativa de los beneficios obtenidos. Se enfatiza la participación ciudadana como un elemento central de la gestión pública, así como la corresponsabilidad del sector privado en la consecución de los objetivos propuestos y en la garantía de una Administración Pública transparente en el uso de los recursos públicos.

El plan gira alrededor de un conjunto de objetivos estructurantes; es decir, objetivos de ciudad que determinan aspectos fundamentales de su vida y que generan estructuras básicas de la ciudad. Estos son los siguientes:

- *Ciudad de derechos*. La idea es construir una ciudad en la que se reconozcan, restablez-

124 Excepción hecha de la formulación de algunas políticas específicas para ciertos grupos de población, como afrodescendientes, lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero (LGBT), mujeres y jóvenes, que propiciaron una considerable intervención de los interesados en su definición y concertación.

125 Entrevista a un funcionario y a una funcionaria de la administración distrital (sector gobierno).

can, garanticen y ejerzan los derechos individuales y colectivos, y en la que se disminuyan las desigualdades injustas y evitables con la institucionalización de políticas de Estado que permitan trascender los periodos de gobierno y consolidar una Bogotá en la cual la equidad, la justicia social, la reconciliación, la paz y la vida en equilibrio con la naturaleza y el medio ambiente sean posibles para todas y todos. El objetivo tiene 16 programas, entre ellos: Bogotá sana, Bogotá bien alimentada, Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor, Derecho a un techo, Construcción de paz y reconciliación e Igualdad de oportunidades y derechos.

- *Derecho a la ciudad.* Se busca una ciudad que sirva de escenario a las actividades humanas, en la que el ordenamiento territorial promueva el desarrollo integral, equitativo y ambientalmente sostenible, y permita el efectivo disfrute de los derechos. Para ello, el plan comprende acciones que dignifican el hábitat, hacen más eficiente la movilidad, generan condiciones de reconciliación, convivencia, paz y seguridad, y promueven la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo intercultural, con base en un modelo de desarrollo democrático, social e incluyente. Entre sus programas están: Mejoremos el barrio, Alianzas por el hábitat, Bogotá rural, Sistema Integrado de Transporte Público, Espacio público para la inclusión, Bogotá segura y humana, y Amor por Bogotá.
- *Ciudad global.* Con este objetivo se pretende construir una ciudad confiable, atractiva, con visión de futuro y competitiva, capaz de poner el crecimiento económico al servicio del desarrollo huma-

no sobre la base del respeto, la recuperación y la preservación del medio ambiente, la diversidad sexual, cultural, religiosa y étnica, y la acción corresponsable entre lo público y lo privado. Entre sus programas están: Región Capital, Fomento para el desarrollo económico, Bogotá competitiva e internacional y Río Bogotá.

- *Participación.* La idea es la de una ciudad en la que se reconozcan las diferencias entre hombres y mujeres, donde se fortalezca la participación de niños y niñas, adolescentes, jóvenes, sectores LGBT, grupos étnicos y personas en condición de discapacidad o desplazamiento, para que incidan en la definición, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas, directamente o a través de sus representantes y organizaciones, y se hagan corresponsables del desarrollo integral de la ciudad. Entre sus programas están: Ahora decidimos juntos, Organizaciones y redes sociales, Control social al alcance de todas y todos.
- *Descentralización.* Se busca que Bogotá posea un modelo de descentralización territorial acorde con las necesidades de los territorios. Sus programas: Gestión distrital con enfoque territorial, Localidades efectivas, Gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración.
- *Gestión pública efectiva y transparente.* Con este objetivo se quiere construir una ciudad articulada local, distrital, nacional e internacionalmente, con una administración distrital que promueva una gestión integral, efectiva y transparente al servicio de la comunidad, garante de los dere-

chos y la producción de bienes y servicios, a través de mecanismos de interlocución y sistemas de información modernos. Sus programas: Servicios más cerca del ciudadano, Gestión documental integral y Desarrollo institucional integral.

- *Finanzas sostenibles.* Con este objetivo se pretende construir una ciudad modelo de sostenibilidad fiscal y financiera, eficiente en la recaudación, en la asignación de recursos, en el manejo del financiamiento y en la ejecución del gasto. Sus programas: Gerencia en el gasto público y Gestión fiscal responsable e innovadora.

«Ahora decidimos juntos» fue el lema de la administración distrital con la finalidad de involucrar a la ciudadanía en la gestión pública. El lema fue uno de los sellos de la planeación participativa de la ciudad. La planeación distrital se atuvo a las disposiciones normativas y, a diferencia de la experiencia de la administración pasada, no se desataron muchos eventos de movilización ciudadana.

Una vez formulado, el borrador del plan de desarrollo se presentó al CTPD, órgano que promovió varias audiencias públicas y eventos con diferentes sectores de la población, a fin de recoger impresiones y propuestas que sirvieran de insumo al plan. El CTPD elaboró su documento de opinión y recomendaciones en el plazo estipulado y lo entregó a la administración distrital con la expectativa de que el gobierno de la ciudad tomara en cuenta esas consideraciones en la formulación del texto final del plan.

La nueva versión se entregó formalmente al Concejo Distrital. En el seno del concejo se presentaron dificultades, pues dos concejales adujeron impedimentos para debatirlo y apro-

barlo, los cuales se relacionaban con familiares que tenían contratos con dependencias de la administración distrital. Hubo también atrasos en el cronograma por la demora en definir la metodología que iban a seguir para la discusión y aprobación del plan, así como por las negociaciones que fue necesario realizar con el alcalde de la ciudad. Finalmente, el Concejo dio su aval al proyecto de plan y lo aprobó, e incluyó temas que el alcalde y su equipo de gobierno no habían tenido en cuenta, como los de infancia, presupuesto participativo y otros.

En el caso de la planeación local, el Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal (IDPAC) asumió el liderazgo del proceso para incentivar la participación y orientar las actividades. Una primera tarea consistió en la preparación de un ambiente favorable para la realización de los encuentros ciudadanos. Para ello, el IDPAC organizó procesos de formación, citó a reuniones de información en las localidades, elaboró cartillas pedagógicas y conformó mesas de trabajo sobre el proceso de planeación en algunas localidades.

De otra parte, se puso un importante acento en la elaboración y la entrega a la ciudadanía de información sobre las localidades y los planes locales en ejecución para que los asistentes a los encuentros ciudadanos cualificaran su participación. La realización de diagnósticos sectoriales y territoriales fue otro de los medios para brindar información a la población.

Luego de la fase de preparación en las localidades, la administración distrital convocó a las organizaciones de cada localidad para que tomaran parte en los consejos de planeación locales. Un dato interesante es el aumento

significativo de personas interesadas en esta instancia de participación. En el año 2004, en todas las localidades se inscribieron 1.933 organizaciones; en el año 2008 la cifra llegó a 4.027 organizaciones.¹²⁶ No solo influyó la convocatoria de la administración sino también, de manera importante, el concepto positivo que adjudicó la ciudadanía a los encuentros ciudadanos.

Una innovación de este proceso fue la organización de reuniones o asambleas ciudadanas en cada localidad para participar en la elección de los miembros de los CPL. En las asambleas se observó una disminución de la participación en relación con la inscripción de las organizaciones. No obstante, se cumplió con la tarea de elegir a los miembros de esta instancia de participación. Solamente en 3 de 20 localidades se eligieron nuevos consejeros. En las otras se eligieron algunos consejeros que ya habían participado en procesos anteriores. En total se escogieron 242 consejeros: 151 hombres y 91 mujeres.

Los planes de desarrollo local siguieron los lineamientos del plan de desarrollo distrital. Sin embargo, en las localidades no se asumieron todos los objetivos estructurantes del plan de desarrollo distrital debido a que cada una poseía condiciones particulares. Los planes se formularon de acuerdo a la norma y con la participación de la ciudadanía, los CPL, las

JAL, los alcaldes locales y la administración distrital. Sin embargo, se presentaron problemas: por ejemplo, en algunas localidades las JAL no aceptaron todas las propuestas concertadas en los encuentros ciudadanos y alegaron que tenían autonomía para tomar decisiones. En otras, la comunidad manifestó que los miembros de los CPL no reunían las condiciones para coordinar y orientar el proceso de formulación del plan de desarrollo. Estas dificultades pusieron en evidencia, una vez más, las falencias del marco normativo y la necesidad de reformarlo para garantizar procesos en los que la participación de la ciudadanía tenga un rol más relevante en las decisiones finales sobre la aprobación de los planes.¹²⁷

El proceso no tuvo la relevancia ni la visibilidad del que se llevó a cabo en 2004, pero no porque el alcalde no estuviera interesado en promover la participación. Por el contrario, la idea de involucrar a la gente en la gestión de la ciudad es uno de los planteamientos básicos del alcalde Moreno y él, a diferencia del alcalde Garzón, estaba dispuesto a asumir las consecuencias de ese postulado.¹²⁸ Sin embargo, su equipo de gobierno, de perfil más técnico que el de Garzón, no estaba tan convencido de la idea y no la puso en práctica en su operación diaria de programas y proyectos. No cumplió la tarea. Así, lo que faltó en el proceso de planeación 2008 no fue la vo-

126 IDPAC, «Preparación de Encuentros Ciudadanos. Conformación de Consejos Locales de Planeación», Bogotá, 2010 (documento no publicado).

127 Por ejemplo, la incompatibilidad entre el artículo 18 del Acuerdo 13 de 2000, que señala que las decisiones de los Encuentros Ciudadanos son vinculantes, y el Estatuto Orgánico de la Ciudad, que entrega a las JAL la atribución de tomar la decisión final sobre el plan de desarrollo, en su calidad de representantes políticos en la localidad.

128 Según una funcionaria de la administración distrital entrevistada para este trabajo, el alcalde Moreno tiene muy claro que la participación es un elemento vital de su tarea y conoce bien el engranaje de la política. Más aún, la campaña electoral para llegar al cargo estuvo muy ligada a la gente.

luntad política del alcalde sino el liderazgo sobre su equipo de gobierno para que se acogiera al mandato y lo ejecutara.

Además, a diferencia de lo que ocurrió en 2004, en esta ocasión la responsabilidad por la formulación de los planes de las localidades recayó en el IDPAC, una entidad de menor rango que la Secretaría de Gobierno, que fue la encargada de conducir en aquella oportunidad el proceso de planeación en esa escala. El IDPAC hizo un esfuerzo muy grande, tanto en el aspecto técnico como en el de movilización ciudadana. «Hizo lo que pudo», tal como afirmó una funcionaria de esa entidad, pero no tenía el peso necesario en la administración distrital para lograr que todas las secretarías se comprometieran con el proceso y le dieran su apoyo, lo que sí ocurrió en gran parte en la experiencia de 2004.

Esto pone en evidencia un problema de diseño institucional aún no resuelto, que impide que la participación tenga mayor vigor en la planeación: no existe una entidad que conduzca la política de participación en la ciudad. En el papel, esa responsabilidad es de la Secretaría de Gobierno, pero desde el año 2006, cuando se llevó a cabo la reforma administrativa de la administración distrital, la secretaría no ha asumido ese papel, entre otras razones porque no tiene una dependencia encargada del asunto. El IDPAC lo asumió, pero no tiene esa función pues es la encargada de operar, no de diseñar la política de participación. Así pues, la Secretaría de Gobierno no tiene una propuesta ni el

liderazgo, y tampoco los ha tenido el alcalde en el Consejo de Gobierno para impulsar el ejercicio de la participación y lograr un compromiso orgánico de la administración con la democratización de la planeación y de la gestión de la ciudad. A ello se suma la resistencia de un buen número de funcionarios a dar cabida a la participación ciudadana en su quehacer institucional.

En el ámbito distrital, la Secretaría de Planeación fue la encargada de impulsar y apoyar el proceso en ambas ocasiones. Ese papel fue mucho más relevante y consistente en la experiencia anterior (2004), cuando incluso se hicieron algunas innovaciones, como la concertación del documento de opinión y recomendaciones emitido por el CTPD. En 2008, la Secretaría de Planeación tuvo un perfil más técnico y no mostró el mismo compromiso con la participación que el antiguo Departamento Administrativo de Planeación había asumido cuatro años antes.¹²⁹

Un factor adicional, de carácter cultural, parece haber influido en los resultados de 2008: a pesar de que buena parte de los proyectos incluidos en el plan distrital y en los planes locales han sido realizados, la gente mantiene la idea de que la participación, especialmente en la formulación de los planes de la ciudad, no es eficaz, «no sirve para nada». Ese *prejuicio*, unido a cierta desconfianza en las instituciones del Estado, mina la posibilidad de que el proceso involucre a más ciudadanos y ciudadanas y tenga un sustento social más poderoso.

129 Entre otras cosas, la Secretaría de Planeación es la encargada de conducir el Sistema Distrital de Planeación y de promover las reformas necesarias para que dicho sistema opere. Sin embargo, esa no ha sido su prioridad, pues desde el comienzo de esta administración se dedicó a la reforma del plan de ordenamiento territorial.

2.4 La relación entre los planes de desarrollo distrital, el departamental y el nacional

Los tiempos establecidos para la planeación nacional difieren de la departamental y distrital, tal como se ha señalado en el informe. La formulación del Plan de Desarrollo Nacional obedece al período del mandato presidencial, el cual constitucionalmente no coincide con el periodo de los alcaldes y gobernadores. Cuando los planes municipales y departamentales se elaboran, el plan nacional tiene prácticamente dos años de ejecución.

En tal sentido, la interrelación del plan departamental (de Cundinamarca) de un lado, y del plan distrital y los planes de las localidades, de otro, con el plan nacional es muy débil. Otra cosa podría decirse de la relación entre el plan distrital y el plan departamental, pues ambos se formulan de manera paralela y tienen el mismo calendario. En este caso, existen mejores condiciones para establecer puntos en común y diseñar estrategias de desarrollo compatibles. Sin embargo, ello tampoco ocurre necesariamente.

Los textos de los diferentes planes distritales incluyen siempre un artículo sobre la importancia de mantener algún grado de coherencia entre las metas distritales y las del departamento. Incluso, en algunos casos, con las metas nacionales. Por ejemplo, en el artículo 50 del plan 2001-2004 se incluyó un apartado sobre la coordinación entre los ámbitos

nacional, regional y local. Al respecto se plantea que se debe efectuar un conjunto de acciones de manera coordinada y concertada a fin de definir los temas estratégicos para Bogotá en relación con el gobierno nacional, con los departamentales y con los municipios de la región. «En particular, se establecerá una instancia de análisis de temas legislativos que afecten presupuestal o estratégicamente los resultados del plan en Bogotá, para efectos de participar activamente en las decisiones de carácter legislativo o administrativo de otros niveles de Gobierno relacionadas con el distrito. Asimismo, se concertarán decisiones con respecto a proyectos que afecten municipios de la región, se presentarán propuestas conjuntas de acciones que puedan realizarse en asocio con otros gobiernos de carácter territorial». Sin embargo, tal como puede verse, es un enunciado general que no necesariamente se concreta en relaciones específicas entre los gobernantes o entre sus equipos de planeación.

Ello también depende de variables de tipo político. Los dos últimos alcaldes de Bogotá fueron elegidos por el partido Polo Democrático Alternativo, de oposición al del presidente Uribe, lo que ha producido ciertas distancias o, por lo menos, dificultades para su acercamiento.¹³⁰ En el caso del departamento, se trata también de partidos diferentes a Polo Democrático, aunque con el gobernador actual hay más afinidades y la relación ha sido un poco más fluida, porque pertenece al Partido Liberal que forma parte del bloque de oposición al gobierno nacional.

130 Se recuerda el episodio ocurrido luego del triunfo en las elecciones del actual alcalde de Bogotá, quien declaró que esperaba entrevistarse con el Presidente de la República para hablar sobre proyectos de interés común. Sin embargo, el Presidente no le concedió una audiencia inmediatamente, sino dos meses después de haber tomado posesión del cargo.

No obstante lo anterior, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno son ineludibles. En el caso del gobierno nacional, el alcalde y el Presidente de la República tienen que dialogar para llegar a acuerdos sobre la financiación de proyectos de gran envergadura que requieren apoyo del gobierno nacional. Es el caso del transporte masivo como el Transmilenio, que ha sido un proyecto bandera de Bogotá en los últimos doce años; es muy costoso y requirió una importante cofinanciación del gobierno nacional. Lo mismo ocurre con el proyecto de metro para la ciudad, sobre el cual existe hasta el momento un acuerdo para su cofinanciación. Otro ejemplo es el Documento CONPES 3256, expedido por el gobierno nacional, que define un conjunto de políticas y estrategias para garantizar de manera concertada el desarrollo armónico y sostenible de la región, que supone mejorar la articulación entre la nación, y las entidades territoriales y ambientales de Bogotá y Cundinamarca.

En lo que respecta al departamento, la relación entre el alcalde de Bogotá y el gobernador de Cundinamarca ha sido más fluida en los últimos años. Desde la formulación de su plan de ordenamiento territorial, Bogotá tiene clara la necesidad estratégica de pensar su desarrollo en términos regionales, para lo cual la relación con los municipios circunvecinos y con otras escalas regionales es fundamental. Por ello, tanto en el POT como en los PDM es frecuente la definición de metas que involucran a los municipios de la región, con los cuales comparte características similares y relaciones estrechas en diversos ámbitos (económicos, poblacionales, territoriales, etcétera). En esa óptica se han diseñado espacios de diálogo conformados por los gobiernos de algunos municipios circunvecinos de Bogotá y la administración distrital para

definir los derroteros en materia de las relaciones y complementariedades entre sus territorios.

Una de las instancias creadas fue la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC) en el año 2001, por voluntad expresa del gobernador del departamento, del alcalde mayor de Bogotá, Antanas Mockus, y del director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). La mesa es un espacio para estrechar los lazos entre Bogotá y el departamento, y para concertar acciones orientadas a incrementar la productividad y la competitividad de sus territorios con la perspectiva de lograr que toda la población acceda al conjunto de servicios sociales que permitan el goce de bienestar y desarrollo.

Otro esfuerzo conjunto, en el que participaron sectores sociales, el sector privado y el sector público, fue la creación del Consejo Regional de Competitividad (CRC) en el año 2002. Actualmente, lo conforman 1.800 organizaciones de los sectores público, académico, cívico-social y empresarial de Bogotá y Cundinamarca, interesadas en contribuir a formular y desarrollar la visión económica regional de largo plazo. En el año 2003, el CRC aprobó las bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014 que trazó cinco objetivos estratégicos:

- Situar a Bogotá y Cundinamarca como uno de los mejores destinos de inversión en Latinoamérica.
- Fortalecer el desarrollo de la economía regional a través de la organización de las empresas en cadenas productivas u otras formas de agrupamiento empresarial.
- Convertir el recurso humano y la ciencia y la tecnología en los principales factores

generadores del desarrollo de la economía regional.

- Construir la capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía regional.

El CRC y sus proyectos han contado con el apoyo de los diferentes alcaldes y gobernadores, lo que se ha traducido en la inclusión de varios proyectos del consejo en los planes de desarrollo del departamento y de la ciudad.

En el plan de desarrollo de la administración de Luis Eduardo Garzón se incluyó de manera clara y con propósitos definidos el tema de la región y la competitividad. En el eje urbano-regional se contemplan las apuestas por la ciudad en el marco de la articulación con la región, la nación e incluso con los países latinoamericanos y de otros continentes, en la perspectiva de lograr el crecimiento económico, la equidad ecológica y social, así como el desarrollo sostenible.

En ese periodo de gobierno se impulsó la mesa de planificación y se definió como objetivo central «convertir el ordenamiento territorial en el soporte para lograr mayor productividad y competitividad, así como el equilibrio con el entorno territorial en términos ambientales, sociales e institucionales».¹³¹ La mesa tiene también como propósito formular una estrategia de desconcentración regional y la creación de una red de ciudades que trabajen alrededor de los siguientes temas:

productividad y competitividad; calidad de vida; autonomía local y sostenibilidad política, equidad y cohesión social, e infraestructura existente.

En el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012 «Bogotá positiva: para vivir mejor» se institucionalizó el componente de integración regional en el proyecto Región Capital. De igual forma, mediante el convenio interadministrativo entre el departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital de Bogotá se creó la Región Capital que tiene por objeto «garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo». En esa línea se ha definido trabajar 54 proyectos con una inversión aproximada de 140 millones de dólares en el periodo 2008-2012.¹³²

2.5 La participación ciudadana en la definición de los presupuestos

La intervención de la ciudadanía en la planeación territorial ha sido un ingrediente importante y con amplia trayectoria, tal como se ha planteado en las páginas anteriores. La participación ciudadana en la definición de los presupuestos es mucho más reciente y ha tenido menor alcance e impacto. En 1987, las alcaldías menores (hoy alcaldías locales) de Ciudad Bolívar, Suba y Santa Fe desarrollaron un ejercicio participativo a través de talleres ciudadanos para determinar las líneas de inversión y los presupuestos que eje-

131 <http://camara.ccb.org.co/documentos/440_Agenda_Interna_Regional_con_Anexos_1_y_4.pdf> consultado el 28 de mayo de 2010.

132 En este momento se trabaja en una figura legal que permita crear una región administrativa y de planeación, contemplada en la ley.

cutarían las entidades centrales, en el marco del proyecto «Acciones integradas para el mejoramiento de la calidad de vida de los asentamientos populares en Bogotá».

Una segunda experiencia fue el ejercicio de participación de los habitantes de las localidades de Suba, San Cristóbal y Ciudad Bolívar en la definición de la inversión local en 1990. Se decidió la inversión de 150 mil dólares que estaban asignados a los proyectos de fortalecimiento del acceso y la calidad de los servicios de bienestar social.

Desde el año 2005, la Secretaría de Educación Distrital ha promovido la construcción colectiva de los presupuestos de los colegios públicos con participación ciudadana. La comunidad educativa (estudiantes, docentes, personal administrativo, rectores y padres de familia) definen la inversión necesaria para cumplir con los propósitos establecidos en el proyecto educativo institucional y para fortalecer la gestión financiera de los colegios. La Resolución 280 de febrero de 2010 establece el programa de presupuestos participativos en todos los colegios oficiales de Bogotá y los lineamientos generales para la construcción participativa del presupuesto de inversión no recurrente de los proyectos de la Secretaría de Educación Distrital.

En el año 2006, la administración de Luis Eduardo Garzón desarrolló —bajo el liderazgo de la Secretaría de Gobierno y con el apoyo de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Planeación— un ejercicio piloto de presupuesto participativo en las 20 locali-

dades denominado «Participación para la inversión local 2007». Se escogió el eje social del plan de desarrollo como base, porque era un aspecto central de la administración y porque favorecía una mayor participación ciudadana.¹³³ El ejercicio consistía en priorizar los programas y objetos de inversión del eje social contemplados en los planes de desarrollo local, por UPZ, por agrupaciones de UPZ o por barrios. Para esta experiencia se inscribieron en total 21.600 personas que representaban el 22% del total que se inscribió en los encuentros ciudadanos de 2004.

La metodología utilizada estableció cuatro fases: preparación, definición de prioridades ciudadanas, concertación y socialización de los resultados. La preparación contempló varias tareas: un proceso de formación a los integrantes de los CPL, la socialización del enfoque, la metodología que sería aplicada, los insumos de información sobre la ejecución de los proyectos del eje social en los años inmediatamente anteriores y la elaboración de información sobre las localidades a fin de brindar los elementos necesarios para que la ciudadanía tomara las decisiones. Se determinó que los CPL jugarían el rol de interlocución entre la ciudadanía y las alcaldías locales y distritales.

La segunda fase, de definición de prioridades ciudadanas, se ejecutó a través de 67 asambleas informativas en el distrito, en las cuales se brindó información sobre la metodología del ejercicio, los presupuestos locales y las inversiones distritales. Luego se desarrollaron las asambleas por UPZ o por agrupacio-

133 La Alcaldía de Garzón apostó fuertemente a la inversión social, a sabiendas de que la brecha social en Bogotá seguía siendo amplia y recurrente.

nes de UPZ o de barrios, las cuales priorizaron los programas y objetos de inversión del eje social para los presupuestos locales del periodo 2007. En las asambleas se escogieron 390 delegados ciudadanos para participar en las asambleas de concertación. En todo el distrito se efectuaron 71 asambleas de concertación, en las que se formuló una propuesta ciudadana de prioridades del eje social por localidad.

Culminada esta fase, se inició la concertación final con base en los resultados del proceso ciudadano de priorización. Se crearon 27 comités de concertación con participación de alcaldesas locales,¹³⁴ miembros de los CPL, delegados de las entidades centralizadas que tenían relación con los programas priorizados y representantes de los participantes de las asambleas de concertación. El resultado fue una propuesta final de prioridades de programas del eje social por cada una de las localidades. Aunque no existe una norma explícita que ordene que esas propuestas ciudadanas sean acatadas por las autoridades locales (alcaldesas y JAL), sí se había acordado respetar las decisiones de la ciudadanía, de manera tal que formaran parte integral de la propuesta que las alcaldesas debían presentar a las JAL como parte del presupuesto de 2007. Esto se logró en la mayor parte de las alcaldías locales.

La última fase fue la socialización de los resultados, de los compromisos y acuerdos definidos con la Alcaldía Local. En algunas localidades, los resultados se socializaron con la ciudadanía, pero esto no fue posible hacerlo

en muchas de ellas, porque las personas que participaron en el proceso anterior tuvieron poco interés por conocer el resultado final.

La experiencia contó con la intervención de diferentes actores sociales, técnicos y políticos. No siempre fueron relaciones fluidas y en algunos momentos se presentaron tensiones y problemas. Por ejemplo, los CPL no estaban muy de acuerdo con el proceso, presentaron resistencias y, en algunas localidades, mostraron poco compromiso. Los técnicos del distrito diseñaron e impulsaron la experiencia con un equipo técnico, buen apoyo logístico, información y orientación. La ciudadanía intervino a través de sus organizaciones. Las juntas de acción comunal intervinieron de manera organizada y le dieron un impulso vital a esta experiencia.

Los sectores políticos, especialmente las JAL, se mantuvieron alejados del proceso y fueron también muy críticos. Un elemento clave que explica en parte esta posición se relaciona con las competencias asignadas a las JAL, ya que la priorización de los programas y la asignación de los presupuestos es su responsabilidad. En ese sentido, muchos ediles sentían que se estaban invadiendo sus competencias. No obstante, al final, cuando ya se habían cumplido las etapas, terminaron apoyando el proceso y en la mayoría de localidades aceptaron los acuerdos de la ciudadanía como insumos para su decisión final sobre el presupuesto de 2007.

Infortunadamente, este ejercicio no tuvo continuidad y no se ha vuelto a realizar. El actual

134 El alcalde Luis Eduardo Garzón designó en cada una de las 20 localidades a mujeres para ejercer el cargo de alcaldesas.

alcalde, Samuel Moreno, ha dicho que está comprometido con la participación ciudadana y con el desarrollo de los presupuestos participativos. Sin embargo, no les ha dado impulso como estrategia global de esta administración, a pesar de la existencia de un mandato en esa materia.¹³⁵

Ante las dificultades de la administración distrital para poner en marcha el mandato de presupuestos participativos consignado en el plan de desarrollo vigente —y sobre todo por falta de voluntad política de algunas dependencias como la Secretaría de Hacienda— el IDPAC decidió emprender un ejercicio de participación ciudadana para asignar el 24% de su presupuesto de inversión del año 2009. Esta es una de las experiencias recientes más notorias en materia de asignación participativa del presupuesto en el distrito.

El IDPAC formuló y puso en práctica esta estrategia atendiendo el propósito general del plan de desarrollo y, en particular, el objetivo estructurante de participación del programa «Ahora decidimos juntos». La idea fue construir un acuerdo sobre el uso de esos recursos a partir de una metodología que involucrara a los ciudadanos y ciudadanas de manera decisoria.

La metodología de trabajo tuvo un soporte fundamental en acciones de pedagogía ciudadana y de adecuación institucional. Se definieron las siguientes etapas del proceso: preparación, concertación de tarjetones para la votación, divulgación y pedagogía sobre el

proceso, votación, escrutinio, resultados y ejecución. Esas etapas serían ejecutadas en un período de cinco meses a partir del 15 de noviembre de 2008 hasta el 17 de abril de 2009.

Dado que el IDPAC despliega sus programas con poblaciones específicas, se tomó la determinación de involucrarlas directamente a través de sus diferentes organizaciones: juntas de acción comunal, organizaciones de mujeres, población LGBT, población afrodescendiente, raizales, población en condición de discapacidad, jóvenes y organizaciones de propiedad horizontal.

Si bien el IDPAC estableció las opciones de asignación de recursos en cada uno de los grupos poblacionales de acuerdo con sus programas y planes de inversión, se realizó también una etapa de concertación con estos grupos para llegar a acuerdos sobre qué debería contener el tarjetón¹³⁶ para la votación de la ciudadanía en las diferentes localidades. Por ejemplo, las mujeres, los jóvenes, los afrodescendientes y la población LGTB, entre otros, introdujeron algunas propuestas nuevas, en el marco de la discrecionalidad del IDPAC, que se incluyeron en el tarjetón para realizar la votación.

Entre el 31 de enero y el 30 de marzo de 2009 se convocó a la ciudadanía a participar en el proceso a través de eventos de sensibilización, información y formación dirigidos a la comunidad de las 20 localidades. Se utilizaron los medios de comunicación masivos, el ca-

135 Tanto el Acuerdo 257 de 2006, que reformó la administración distrital, como el Acuerdo 308 de 2008, que expidió el plan de desarrollo distrital, obligan al alcalde a poner en marcha los presupuestos participativos en Bogotá.

136 El tarjetón es la planilla de votación para identificar las prioridades de inversión.

nal institucional, las emisoras radiales y los periódicos regionales y nacionales. Un soporte esencial fueron también los espacios locales, barriales y comunitarios, los cuales se constituyeron en la correa de transmisión de la estrategia comunitaria para incentivar la participación de la ciudadanía. El esfuerzo se reflejó en la participación directa de 27.578 personas en las 20 localidades.

La siguiente fase fue la votación ciudadana que se realizó entre el 30 de marzo y el 5 de abril de 2009. Se instalaron puestos de votación en sitios estratégicos de la ciudad con computadoras, pues una modalidad innovadora fue la habilitación de medios electrónicos para que la ciudadanía pudiera efectuar su voto. En la votación presencial y virtual participaron 23.550 personas mayores de 14 años.

Las experiencias de presupuestos participativos son todavía muy incipientes en una ciudad que ofrece muchas condiciones para implantarlo como una modalidad importante de la gestión pública. Hoy, las dificultades están en el seno de la administración distrital. No se observa una apuesta única y concreta en este asunto; tampoco una orientación contundente del alcalde. Si bien se ha trabajado en el diseño de una estrategia, no se ha podido llegar a acuerdos entre las diferentes dependencias ni de estas con la Secretaría de Hacienda y con la Secretaría de Planeación Distrital. Los documentos de concepto que defiende cada entidad sobre el presupuesto participativo son diferentes; la distancia conceptual entre la Secretaría de Planeación y el

IDPAC es evidente, y no se vislumbra la posibilidad de llegar a un consenso. Así, estos ejercicios deben verse como una forma de experimentación que, dadas las condiciones actuales, tardará en implantarse en la ciudad como una modalidad de participación ciudadana en la gestión pública.

3. EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL¹³⁷

Mediante el Decreto 619 de 2000, el alcalde Enrique Peñalosa adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, luego de que no fuera posible que, dentro del plazo dispuesto por la ley, el alcalde y el Concejo de Bogotá llegaran a un acuerdo sobre el contenido del plan. El POT fue revisado en 2003 (Decreto 469 de 2003); actualmente es objeto de una nueva revisión que se ha iniciado en 2009 y que espera ver la luz en 2010.

El POT recogió una tradición de planeación físico-espacial en Bogotá que data desde finales de la década del veinte del siglo pasado y que tuvo como momentos destacados el *plan piloto* de Le Corbusier en 1951; el *plan regulador* de Winner y Sert en 1954; los Acuerdos 30 de 1961, 65 de 1967, 7 de 1979 y 6 de 1990; y el *plan fase II* en 1972-1973.

El POT define un modelo integral de desarrollo para la ciudad, en el que se establecen las directrices y mecanismos para un aprovechamiento territorial equilibrado, equitativo

137 Este apartado se ha elaborado con base en la consulta de la amplia documentación que existe sobre el POT de Bogotá: los decretos de su expedición y su revisión, los documentos técnicos de soporte, el diagnóstico de la ciudad y los expedientes locales, entre otros.

y eficiente. El modelo contempla seis tipos de tratamiento para ordenar la ciudad existente y la prevista en la siguiente década:

- La conservación de los sectores construidos y en buen estado.
- La consolidación de sectores construidos que permitan una densificación.
- El mejoramiento de los barrios marginados.
- La renovación de los sectores urbanos deteriorados.
- El desarrollo ordenado de las zonas de expansión.
- La protección de la estructura ecológica principal.

3.1 La participación en la formulación del POT

Uno de los insumos de la formulación del POT fue el proceso de participación ciudadana de acuerdo a los parámetros establecidos en la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial). El proceso tuvo varias fases: en primer lugar, la construcción de una visión de ciudad, tanto de la actual como de la deseada. De esa visión se derivaron los grandes temas para la elaboración del modelo de ordenamiento. En segundo lugar, la divulgación pública de la información existente, previa a la formulación del POT, a través de reuniones y foros públicos que aportaron insumos para elaborar los documentos constitutivos del plan. Una tercera fase de retroalimentación ciudadana condujo a la concertación de contenidos con la autoridad ambiental (Corporación Autónoma Regional), con el Consejo Territorial de Planeación Distrital y el Concejo de Bogotá, máximo órgano de representación política en la capital del país.

Se promovió el acercamiento a las localidades con el fin de capacitar a grupos locales, gremios, ONG y asociaciones, y para presentar el POT a diferentes entidades y organizaciones, con el ánimo de recoger opiniones y recomendaciones. El CTPD formuló comentarios y sugerencias sobre modificaciones que, en su concepto, debían ser incorporadas en la versión final del plan.

Hubo una cuarta fase, de seguimiento, a través del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, organización mixta en la que tienen asiento representantes del gobierno municipal y de los diferentes sectores organizados de la ciudad.

La revisión del POT en 2003 involucró parcialmente al Consejo Territorial de Planeación Distrital. Como parte de la revisión actual, en el segundo semestre de 2009 se ha realizado una consulta en las 20 localidades de la ciudad en la que participaron más de 12 mil personas en 132 reuniones. Se realizaron audiencias locales e interlocales con grupos poblacionales, gremios económicos y sectores organizados de la ciudad, con el fin de conocer su visión de la ciudad, diagnosticar los principales problemas del ordenamiento territorial y, posteriormente, socializar los avances de la revisión.

La participación ciudadana en el POT tiene un carácter consultivo y de canalización de iniciativas. Esto ha sido criticado por diversos sectores de la ciudad, que ven la consulta como un instrumento que otorga poca capacidad de incidencia a la población en las decisiones finales en materia de ordenamiento territorial. El balance que hacen diversos sectores del componente participativo en el POT es negativo. Dos personas entrevistadas para este trabajo señalaron que la participación no

pasa de ser una formalidad que la administración distrital se ve obligada a cumplir, sin que el proceso arroje resultados positivos en términos de incidencia ciudadana en las decisiones finales.¹³⁸ Estas son sobre todo de carácter técnico y, hasta hoy, han sido monopolio del equipo técnico y de los consultores de la Secretaría de Planeación.¹³⁹

3.2 El análisis del contexto

El POT de Bogotá partió del análisis del contexto urbano, del diagnóstico de la ciudad y de la identificación de sus potencialidades. El contexto fue examinado en torno a cuatro tendencias básicas: la primacía de Bogotá en el orden urbano nacional, producto de su crecimiento demográfico mayor que el promedio nacional, de su rol económico y de su carácter como centro industrial, financiero y de servicios; la desarticulación regional para el ordenamiento territorial; la protección del medio ambiente, dado que la ciudad se encuentra asentada sobre un soporte natural frágil (cerros de Oriente, región del Sumapaz, humedales, etcétera); y, finalmente, el crecimiento demográfico y el consecuente déficit de vivienda.

En ese contexto, el diagnóstico de la ciudad ponía en la agenda varios problemas: la segregación socioespacial, con predominio del crecimiento de la informalidad; el deterioro de buena parte de las zonas residenciales

por cambios en los usos del suelo; el atraso en la construcción de infraestructuras y equipamientos; la ausencia de un sistema de transporte masivo; la densidad media de la ciudad; la ausencia de una escala zonal en la que se pudieran satisfacer necesidades básicas de vivienda, transporte, comercio, servicios, educación, etcétera; la inexistencia de una jerarquía de los equipamientos y de una red vial intermedia; el deterioro de lo público.

Ante esta situación, el POT plantea la necesidad de formular un modelo de ordenamiento territorial que facilite el desarrollo integral urbano, recupere el espacio público, reduzca los factores de pobreza y segregación, dé prioridad a los problemas de transporte y vivienda, y permita a la vez el intercambio económico, de servicios y otros, entre la ciudad y sus municipios circunvecinos.

Los criterios que orientan la formulación de ese modelo son:

- El ordenamiento urbano en función del territorio regional.
- La sostenibilidad del desarrollo ambiental y económico.
- El incremento de oportunidades económicas para la satisfacción de las necesidades de la población.
- La equidad territorial para garantizar oferta de bienes, amenidades y servicios urbanos para todos y todas.

138 Entrevistas a un miembro del Consejo Territorial de Planeación Distrital y a una docente universitaria con amplia experiencia en ordenamiento territorial y en participación ciudadana.

139 Con esta afirmación no se quiere menospreciar la buena intención de los funcionarios encargados de promover la participación en el ordenamiento territorial de la ciudad. La consulta para la modificación del POT realizada en 2009 fue un ejercicio bien intencionado que brindó información útil para la revisión del POT, pero la participación no pasó del nivel consultivo.

- El aprovechamiento racional del suelo.
- El reconocimiento de la estructura urbana histórica como base para orientar el desarrollo futuro.
- El fortalecimiento de la escala zonal para tener conjuntos de vida urbana más armoniosa y de dimensiones más cercanas al ser humano.
- La construcción del espacio público y su goce por todos los habitantes.
- La expedición de una normativa sencilla que sirva de base de entendimiento entre los ciudadanos.

La imagen que sustenta el modelo es la de una ciudad que preserva su articulación física con dos regiones fisiográficas: el altiplano de la cuenca alta del río Bogotá y la cadena cordillerana dominada por el sistema Sumapaz. En esa imagen, el área rural (80% del territorio) debe ser considerada como una reserva hídrica, biótica, escénica y productiva, y como hábitat adecuado para la población rural. El área urbana debe ser continua, compacta y densa, ordenada por una estructura de piezas urbanas¹⁴⁰ y sistemas generales jerarquizados desde la escala metropolitana a la local.

3.3 La propuesta

Con base en esas consideraciones, el modelo propone un centro metropolitano que albergue actividades terciarias y los equipamientos de mayor jerarquía, y promueva la localización de actividades nuevas generadoras de vivienda, empleo y oferta de servicios. Pro-

pone igualmente la reestructuración de los tejidos residenciales en el norte y en el sur de la ciudad, que permitan el planeamiento y la construcción de escalas intermedias en la ciudad. Finalmente, sugiere las periferias en desarrollo y las nuevas áreas de expansión que deben ser incorporadas en los próximos diez años.

El modelo de ordenamiento territorial propone fortalecer a escala metropolitana la infraestructura para el transporte y el saneamiento, los equipamientos para el desarrollo social y los sistemas específicos del espacio público.

El POT propone mirar e intervenir la ciudad a través de la consideración de varias piezas urbanas:

a. *El centro metropolitano:* aloja las grandes funciones urbanas que se derivan de su condición de capital de la república. Se trata de consolidar ese centro con una estructura de uso múltiple y alta densidad, limitando su expansión hacia el norte y fortaleciendo el desarrollo del eje occidental para tener un mayor vínculo con los municipios vecinales; reforzar los equipamientos metropolitanos, lograr mayor fluidez del tráfico, potenciar la competitividad, recuperar el patrimonio cultural, renovar sectores deteriorados y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

b. *Los tejidos residenciales al norte y al sur de la ciudad.* La idea es recuperar la calidad ur-

140 Una pieza urbana es entendida como un área en la que se busca consolidar las funciones urbanas especiales, las formas de ordenamiento acordes con esas funciones y el equilibrio entre la capacidad de los sistemas generales, las funciones urbanas y el tipo de ordenamiento adoptado.

banística de los barrios tradicionales; restringir usos incompatibles con la vivienda, mejorar la accesibilidad al centro metropolitano; reforzar las centralidades existentes y proponer nuevas dotándolas de equipamientos; recuperar el espacio público y reducir las deficiencias de los sistemas generales, con prioridad en saneamiento, accesibilidad y transporte.

- c. *La periferia.* Se refiere a los bordes de desarrollo reciente y a las áreas de expansión urbana (ciudad sur, ciudad norte y borde occidental). El POT propone formular planes parciales para reglamentar esas áreas. Los planes deben contemplar lugares de empleo, vivienda, servicios y esparcimiento; potenciar valores ambientales y paisajísticos; generar nuevos espacios de centralidad; plantear una estructura jerarquizada en materia de vías, parques y equipamientos; mejorar los sistemas generales, con énfasis en saneamiento básico, accesibilidad vial y transporte público; y garantizar suelos para vivienda de interés social.

El modelo propone fortalecer las centralidades para facilitar el acceso a los servicios urbanos de menor rango que en el centro metropolitano. Plantea cuatro escalas:

- *Metropolitana:* Bogotá como gran ciudad y centro urbano en el país.
- *Urbana:* el POT propone cinco grandes centralidades: Unicentro-Santa Bárbara, en el Norte; Las Ferias-Bonanza, en el centro-occidente; Plaza de las Américas, en el suroccidente; Restrepo, en el Sur, y Fontibón en Occidente.
- *Zonal:* unidades de planeamiento zonal que abarcarán 35 centralidades.
- *Local o vecinal.*

El POT se refiere también a los sistemas generales como instrumentos integradores del modelo de ordenamiento territorial: el sistema vial y de transporte; el sistema de acueducto; el de saneamiento básico; el de equipamientos y el de espacio público construido.

La ejecución del modelo requiere un conjunto de instrumentos (programas, proyectos, normas y operaciones estructurales) en función de intervenciones sobre áreas territoriales que demandan unidad de acción. El POT propone tres grandes intervenciones: sobre la estructura ecológica principal, sobre el territorio rural y sobre la estructura urbana (piezas urbanas y sistemas generales). En materia de programas, el POT prioriza los siguientes: valoración y protección del patrimonio; oferta de suelo urbano para vivienda de interés social; reasentamiento de población ubicada en zonas de alto riesgo; renovación urbana y producción ecoeficiente.

En materia de normas urbanísticas, el plan propone redefinir las normas sobre usos del suelo (siete áreas de actividad) y normas sobre tratamientos. Los instrumentos normativos, que son de tres tipos, deben ser complementados con instrumentos de gestión del territorio:

- a. *De planeamiento urbanístico:* planes parciales, planes de ordenamiento zonal, fichas normativas, planes maestros, planes de recuperación de canteras.
- b. *De actuación urbanística:* declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria; enajenación forzosa de inmuebles; banco de tierras; derecho de preferencia para la adquisición de predios.
- c. *De financiamiento:* recuperación de plusvalía urbana; contribuciones de valorización; transferencia de derechos.

El POT tiene un triple escenario de ejecución: de corto plazo (hasta 2004), de mediano plazo (hasta 2007) y de largo plazo (a 2010).¹⁴¹

Bogotá ha utilizado todos estos instrumentos de gestión. Por ejemplo, se han formulado 17 planes maestros sobre temas muy diferentes: equipamientos urbanos, infraestructuras viales, espacio público, servicios públicos, entre otros. También se ha trabajado en la formulación de planes parciales y de planes de ordenamiento zonal, el más reciente es el del borde norte, cuyo decreto fue expedido hace pocos meses.

La primera revisión del POT se hizo en 2003 y quedó consignada en el Decreto 469 de ese año. El decreto deroga parcialmente los Decretos 619 y 1110 de 2000 y los complementa. La revisión obedeció en parte a los resultados del seguimiento a la ejecución del POT en su fase de corto plazo y, en parte, a la existencia de nuevos contextos y realidades, en particular la concertación de una nueva estrategia de desarrollo y ordenamiento territorial en la Mesa Regional de Planificación Bogotá-Cundinamarca promovida por el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional, con participación del gobierno nacional.

Según el gobierno distrital, el POT a 2003 había tenido importantes avances en la ejecución de recursos (cerca de 2.500 millones de dólares) con el apoyo del gobierno nacional en algunas obras viales. Se avanzó en la reglamentación de 17 unidades de planea-

miento zonal, de temas de espacio público y de procedimientos para los planes parciales, de regularización y manejo y de implantación de algunos equipamientos. De otra parte, la mesa regional amplió el horizonte al analizar la relación de Bogotá no solo con sus municipios circunvecinos, sino también con escalas regionales más amplias, no contempladas en el POT.

Teniendo en cuenta lo anterior, la revisión del POT apuntó no solo a incluir en él una visión más amplia de la región, sino también a «unificar políticas en materia de protección del medio ambiente, desconcentración de las actividades productivas, poblamiento, ubicación de equipamientos sociales, tributación y para mejorar la movilidad de la carga y los pasajeros regionales, nacionales y del comercio internacional» (DAPD, Documento resumen de la revisión del POT, p. 8). La revisión respondió igualmente «a la necesidad de definir prioridades en el sistema de conectividad urbano-regional y nacional, y la pertinencia de contar con políticas que articulen los subsistemas viales y de transporte público masivo, de buses y busetas, de terminales de buses urbanos e intermunicipales en una política de movilidad que se institucionalice en un Plan Maestro de Movilidad» (*ibidem*, p. 10).

En tal sentido, la revisión se propuso:

- Planear el ordenamiento territorial del Distrito Capital en un horizonte de largo plazo, para garantizar su sostenibilidad ambiental, económica y fiscal.

141 Estos plazos se definieron de acuerdo al período del mandato de los alcaldes (tres años). Posteriormente, una reforma constitucional amplió el período de los alcaldes a cuatro años, por lo que el POT tiene hoy un horizonte de largo plazo de doce años.

- Pasar de un modelo cerrado a un modelo abierto de ordenamiento territorial reconociendo el territorio del Distrito Capital como nodo principal de la red de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca.
- Vincular la planeación del Distrito Capital al Sistema de Planeación Regional, de tal forma que las decisiones que se tomen en materia de ordenamiento del territorio distrital se orienten en la perspectiva regional.
- Controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte del proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural.
- Promover el uso eficiente del suelo disponible tanto en el área de expansión, como en el suelo urbano.
- Promover propuestas de ordenamiento territorial en el marco de acuerdos regionales, que impliquen la formulación, la gestión y la promoción del desarrollo de otros centros urbanos.
- Avanzar a un modelo de ciudad región diversificado, con un centro especializado en servicios.
- Reconocer la interdependencia entre el sistema urbano y el territorio rural regional y la construcción de la noción de hábitat en la región.
- Desarrollar instrumentos de planeación, de gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo para la región.
- Promover el equilibrio y la equidad territorial en la distribución y la oferta de bienes y servicios a todos los ciudadanos.

Para el logro de tales objetivos, la revisión formuló políticas en varios campos: de usos y ocupación del suelo urbano, de expansión, ambiental, de dotación de servicios públicos

domiciliarios y de desarrollo rural. Todo ello para favorecer la integración del territorio del Distrito Capital a una red de ciudades autónomas y estrechamente comunicadas física y virtualmente, con el propósito de construir una región que busque la mayor desconcentración posible de oportunidades económicas y de mejoramiento de las condiciones de vida de todos sus habitantes.

3.4 La relación POT-PDD

Desde el año 2001, los planes de desarrollo distrital establecieron puentes con el POT. En varios objetivos del plan 2001-2004 de la administración de Antanas Mockus se toma como referencia al POT: en el objetivo de productividad, por ejemplo, se plantea la estrategia de integrar productivamente a Bogotá con la región y una serie de proyectos relacionados con la creación de ciudadelas, la renovación urbana, la expansión de la ciudad, el mejoramiento de los servicios públicos y la infraestructura para garantizar la competitividad de la ciudad. En el objetivo de medio ambiente, se plantea que la incorporación de nuevas áreas de expansión de la ciudad se haga según los lineamientos del POT. Finalmente, en el objetivo «gestión pública admirable», la referencia al POT es central. Se plantea que las principales decisiones de política en todos los campos consideren su incidencia en el territorio, en el marco del POT.

El plan de desarrollo distrital presenta una clara correspondencia con los grandes objetivos del POT en la medida en que sus programas permiten cumplir los principales objetivos de este último:

- La consolidación de una ciudad productiva, con gran dinámica de desarrollo y un

futuro cierto en la globalización de las economías modernas. Esta nueva ciudad tiene como manifestaciones físicas un espacio urbano en el cual sobresalen el sistema de transporte (buses por troncales y ciclorrutas); un renovado espacio público que respeta al peatón y a la población vulnerable; barrios en continuo proceso de mejoramiento; nuevos equipamientos escolares, de bienestar, salud y recreación; la posibilidad de adquirir vivienda legal para el sector más pobre de la población, entre otros.

- La necesidad de considerar a Bogotá como parte de la región, para lo cual se establecieron programas y proyectos específicos.
- El esfuerzo explícito por sostener niveles de inversión pública que garanticen la continuidad de los proyectos, su mantenimiento y la consolidación de la estructura urbana propuesta.
- La coordinación interinstitucional como principio básico para actuar estratégicamente sobre el territorio. El carácter no sectorial de los proyectos de inversión física permite que muchos de estos apoyen o complementen programas sociales de cultura ciudadana, de gestión pública y de inversión social.

En el Anexo 1 del PDD se incluye el plan de ejecución del POT para el período 2001-2004. El PDD asigna 3.500 millones de dólares para la inversión en proyectos del POT, de los cuales 3.230 millones de dólares se destinan al ordenamiento urbano y el resto a las acciones de impacto regional y de ordenamiento rural. El documento incluye, además, el detalle de los proyectos que van a ser ejecutados en el período del PDD.

La administración de Luis Eduardo Garzón fue también diligente en establecer la rela-

ción entre el PDD y el POT. El PDD incluyó un programa de ejecución del POT para el período 2004-2008, que tomó en cuenta los cambios que introdujo el Decreto 469 de 2003 en este último. Como lo señala el PDD, el Plan de Desarrollo «Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión» aporta al logro de los objetivos de largo plazo del POT, principalmente a través del eje urbano-regional, que contempla políticas de hábitat, sostenibilidad, región y competitividad.

A través de los programas Hábitat desde los barrios y las UPZ, Red de centralidades distritales, Sostenibilidad urbano-rural y Región integrada para el desarrollo, el plan de desarrollo aborda los principales objetivos definidos por el POT en varios ámbitos: la construcción del hábitat a escala zonal, la configuración de la red de centralidades, la construcción de la región Bogotá-Cundinamarca, el manejo de los elementos de la estructura ecológica con criterios de sustentabilidad, la consolidación de la plataforma funcional para la competitividad y la política de desarrollo urbano-rural integrado.

De acuerdo al plan de desarrollo y en el marco de su política social, la inversión en obras físicas definidas en el POT debe ejecutarse de manera coordinada y con arreglos interinstitucionales que garanticen que la intervención de algunas áreas de operaciones estratégicas contemple tanto la adecuación física como los programas sociales. Esta intervención debe dar como resultado acciones integrales con efectos simultáneos de carácter inmediato y de largo plazo.

En ese orden de ideas, los costos de ejecución del POT para el período 2004-2008 ascienden a cerca de 4.000 millones de dóla-

res, de los cuales el PDD asume el financiamiento del 62%. El plan indica que el resto debe ser financiado con recursos del gobierno nacional y del departamental.

Finalmente, el plan «Bogotá positiva. Para vivir mejor» de la administración del alcalde Samuel Moreno, actualmente vigente, plantea también el compromiso con la ejecución del POT. Además, emprendió la tarea de revisarlo para incorporar nuevas variables, especialmente desde el punto de vista de los planes de transporte masivo que el alcalde Moreno ha colocado en el centro de sus preocupaciones de gestión. El PDD considera el ordenamiento territorial como uno de sus principios de política y de acción: «Las acciones de la administración distrital garantizarán la provisión de espacio público, equipamientos y servicios que constituyen su soporte funcional y administrativo; desarrollarán la Estructura Socioeconómica y Espacial en torno a centralidades y operaciones estratégicas; y consolidarán la Estructura Ecológica Principal» (artículo 2).

El plan está organizado en torno a objetivos estructurantes, uno de los cuales es el «derecho a la ciudad». Una estrategia del objetivo es consolidar el modelo de ordenamiento territorial, de acuerdo al propósito de integración regional. Otra estrategia da prioridad al Plan Maestro de Movilidad. Entre los programas incluidos en ese objetivo están los siguientes: Mejoremos el barrio, Transformación urbana positiva, Alianzas por el hábitat, Medio ambiente vital, Bogotá rural, Sistema Integrado de Transporte Público, Vías para la movilidad, Tráfico eficiente y Espacio público para la inclusión.

El título IV del PDD se refiere al programa de ejecución del POT. Según el articulado, el

alcalde se compromete a dar continuidad a las inversiones territoriales, a promover nuevas áreas de desarrollo y renovación urbana, a materializar los planes maestros, a implementar los instrumentos de gestión territorial y a prever los impactos sobre el territorio de grandes proyectos como el del aeropuerto o la construcción de la primera línea del metro. La idea es que el PDD contribuya a consolidar el modelo de ordenamiento territorial de largo plazo en lo que se refiere a la estructura ecológica principal, la estructura funcional y de servicios, y la estructura socioeconómica y espacial. Para tal efecto, el gobierno distrital dispone de 5.200 millones de dólares, cifra superior a la comprometida por la administración anterior.

Lo que queda claro es que sí existe una relación entre los planes de desarrollo distrital y el plan de ordenamiento territorial, no solo en términos programáticos sino también de financiación, lo que asegura una coherencia que puede tener impacto positivo sobre las condiciones de vida de la población.

4. EL MONITOREO A LOS PLANES DE DESARROLLO

La norma que rige la planeación en Colombia es clara al señalar la necesidad de efectuar seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo. La Constitución de 1991 contempla como derecho ciudadano la tarea de vigilar y fiscalizar aquellos asuntos relacionados con la gestión pública. Este es un derecho político que permite el ejercicio de control ciudadano tanto a las entidades del Estado, como a los servidores públicos y a individuos u organizaciones no estatales que ejerzan funciones y manejen recursos públicos.

En materia de planeación, la norma es precisa al indicar que existen tres fuentes de monitoreo a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial: los organismos de control institucional; la administración distrital y las alcaldías locales, apoyadas por sus oficinas de planeación; y la ciudadanía en general, a través de diferentes modalidades de control ciudadano a la gestión pública.

Los órganos de control son principalmente dos: la Contraloría Distrital y la Veeduría Distrital. La Contraloría Distrital es un órgano independiente de la administración distrital. El contralor es elegido por el Concejo de la Ciudad y ejerce funciones de control fiscal. El contralor debe colocar alertas sobre procedimientos de gestión que puedan tener efectos fiscales negativos, vigilar la ejecución de los presupuestos y analizar sus resultados para proponer recomendaciones a las autoridades distritales y locales. Para tal fin, desarrolla programas de estímulo a la conformación de veedurías ciudadanas, que son grupos de ciudadanos y de organizaciones que realizan la tarea de vigilancia de la gestión pública, apoyados en la Ley 850 de 2003 que los faculta a realizar esa tarea con base en los preceptos constitucionales.

El otro órgano de control de los planes es la Veeduría Distrital. Es un organismo de control interno de la administración distrital, que depende del alcalde mayor y está encargado de vigilar el funcionamiento de las entidades distritales y de coordinar los ejercicios de rendición de cuentas del alcalde mayor y de los alcaldes locales. La Veeduría Distrital también promueve la participación de la ciudadanía en la vigilancia de los asuntos públicos y, en particular, de la ejecución de los instrumentos de planeación. Para tal efecto, se creó un dispositivo llamado «La casa del control

social», a través del cual se llevan a cabo procesos de formación ciudadana, apoyo a redes sociales de control y acompañamiento e información para el ejercicio de la vigilancia ciudadana.

La administración distrital tiene también sus propios instrumentos de seguimiento al plan de desarrollo y al POT. El Acuerdo 12 de 1994 señala que corresponde a la Secretaría de Planeación y a la de Hacienda crear los dispositivos necesarios para monitorear la ejecución de los planes de desarrollo y garantizar que se cumplan sus metas y se produzcan los resultados esperados. En ese sentido, la administración distrital tiene dos instrumentos para hacer seguimiento a las metas del plan: uno es el sistema de monitoreo a las metas físicas del plan de desarrollo, que todas las entidades aplican permanentemente y que es complementado por el sistema de seguimiento a la ejecución presupuestal. Este análisis constituye una base fundamental para retroalimentar la gestión pública y reorientarla, en caso que fuera necesario, a partir de la información proporcionada por los dos sistemas.

El segundo dispositivo con el que cuenta la administración distrital y las alcaldías locales es la rendición de cuentas. Esta tiene una base constitucional (la obligación de las autoridades públicas de rendir cuentas de su gestión a la ciudadanía) y legal, consagrada en la Ley 136 de 1994. En Bogotá, esa norma fue desarrollada por el Acuerdo 131 de 2004 y el Acuerdo 380 de 2009, que afirman el deber del alcalde mayor de informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía, poniendo a consideración del público las acciones y resultados que ha desarrollado en el ejercicio de su mandato, en cumplimiento de su programa de gobierno y de su consecuente plan de desarrollo. Este mecanismo se suma a otras

normas tendientes a promover el principio de información, la transparencia y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos, que permiten el seguimiento y la vigilancia al cumplimiento de los compromisos y metas de las autoridades.

Según los acuerdos mencionados, la administración distrital, a través del alcalde mayor, debe presentar en marzo de cada año un informe de rendición de cuentas de la gestión contractual y administrativa a la ciudadanía en general. Este debe contener el balance de resultados de los objetivos, políticas, programas y estrategias llevadas adelante en el marco del plan de desarrollo distrital, en términos de eficiencia, eficacia y efectividad en el desempeño de cada uno de los sectores. Para elaborarlo, el alcalde debe atender a los siguientes criterios:

- Sectorización, de conformidad con la estructura administrativa vigente.
- Destacar el objetivo del plan de desarrollo para cada sector, sus respectivos programas, el nivel de cumplimiento, las acciones proyectadas y los recursos financieros invertidos para la ejecución de cada uno de ellos.
- Indicadores de efectividad, resultados, cumplimiento e impacto.
- Avance y cumplimiento de los contratos vigentes en la ciudad.

El informe debe resaltar los logros y dificultades en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo distrital. La administración distrital tiene la obligación de anticipar los datos estructurales del informe de gestión para facilitar el análisis previo y la comprensión del mismo por la ciudadanía. La información cuantitativa de la rendición de cuentas debe permanecer a disposición de los ciudadanos

en las páginas web de las entidades distritales por lo menos durante el mes siguiente luego de la realización de la audiencia.

Durante las audiencias públicas de rendición de cuentas, la ciudadanía puede formular preguntas por teléfono, Internet o por escrito, entre otros medios. Las preguntas que no sean resueltas en la audiencia deben ser respondidas y publicadas en los plazos legales por medio del Sistema Distrital de Información. Los organismos de control del distrito deben hacer seguimiento al desarrollo de las audiencias públicas de rendición de cuentas.

La Veeduría Distrital, en su condición de organismo de control de la ciudad y asesor de la administración, ha liderado el proceso de acompañamiento a las diferentes entidades que conforman la administración distrital en el cumplimiento de esa obligación. Su papel ha sido establecer un puente entre la administración y la ciudadanía, definir la metodología de la rendición de cuentas y garantizar una extensa divulgación y una amplia participación de la ciudadanía.

Los ejercicios de rendición de cuentas se han desarrollado en cumplimiento de la norma, pero no han tenido ninguna trascendencia como mecanismo de información sobre el funcionamiento de la gestión pública ni como medio de acercamiento entre la administración distrital y la ciudadanía. Es un ejercicio más bien formal, que no convoca a demasiados ciudadanos y que la administración acoge para cumplir con un requisito legal. Podría decirse que es un espacio desaprovechado tanto por la administración distrital y las alcaldías locales como por la propia ciudadanía.

Finalmente, los ciudadanos y ciudadanas, sus organizaciones y las instancias de participa-

ción son parte del monitoreo y la evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Esta tarea la llevan a cabo a través de las instancias de participación; léase, para el caso de Bogotá, el CTPD, los CPL y el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial. De igual manera, lo pueden hacer directamente a través de la organización de veedurías ciudadanas o de otras instancias de participación (consejos, comités, mesas, etcétera).

El CTPD de Bogotá ha desplegado actividades encaminadas a hacer seguimiento a los planes de desarrollo, a través de la formulación de metodologías y del establecimiento de estrategias e instrumentos de seguimiento, aunque su papel ha sido todavía muy tímido en esa materia. Si bien ha presentado algunos informes de monitoreo, ellos no han tenido mayor repercusión en la ciudadanía, y en la administración tampoco se considera como un elemento central para mejorar la ejecución del plan de desarrollo y realizar cambios al mismo. Los consejos locales son aún más débiles en esa tarea.

El sector privado ha hecho seguimiento al plan de desarrollo a través del programa «Bogotá cómo vamos», alianza establecida entre la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá, que analiza los impactos del plan en la calidad de vida de la ciudad. El programa utiliza diversas estrategias para realizar el seguimiento, como la aplicación de una encuesta periódica sobre calidad de vida; el análisis y el procesamiento de información sectorial; la conformación de mesas de expertos; la elaboración de documentos especializados en diversos temas; la realización de reuniones con funcionarios de la administración distrital; la organización de eventos públicos; la presentación de informes a través de los medios de

comunicación y un foro anual con la presencia de la administración distrital.

Los temas que trabajan actualmente son finanzas públicas, pobreza y equidad, salud, educación, servicios públicos, cultura, participación, movilidad vial, espacio público, medio ambiente, descentralización, seguridad ciudadana, responsabilidad ciudadana, gestión pública, desarrollo económico y vivienda. De igual forma, han iniciado este trabajo en tres localidades de Bogotá: San Cristóbal, Suba y Kennedy.

El programa tiene un amplio reconocimiento entre la ciudadanía, los gremios empresariales, los medios de comunicación y la administración distrital. Probablemente, es el programa más sólido de seguimiento a los planes de desarrollo en la ciudad. Tiene una experiencia acumulada de doce años y se ha expandido a otras ciudades de Colombia y de otros países de América Latina.

Existen otras iniciativas de carácter parcial, que hacen seguimiento a los planes de desarrollo o a políticas públicas específicas, como el ejercicio de seguimiento a la política de participación ciudadana que lleva a cabo la Iniciativa Colombiana para la Promoción de la Participación Ciudadana, alianza de la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Fundación Corona y la Fundación Social. La iniciativa produjo en 2009 un informe de seguimiento a la política de participación, realizó una encuesta de opinión ciudadana sobre el tema y analizó algunas experiencias exitosas de participación ciudadana en el diseño y la ejecución de políticas públicas. Además, realizó un evento público en el que participaron funcionarios de la Alcaldía y representantes de diferentes sectores organizados de la sociedad civil, donde se presentó el resultado del ejercicio de la iniciativa.

Los medios de comunicación de la ciudad (televisión, prensa y radio) tienen secciones dedicadas a la ciudad en las que hacen seguimiento a la labor del alcalde y de su equipo de gobierno, y muestran los déficits en la gestión de la ciudad. Por su impacto en la opinión pública, la tarea de los medios es muy importante como canal de análisis de la ejecución de los planes de desarrollo.

5. PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO

En el capítulo 3 de este informe se explicó que el marco normativo colombiano estable-

ce una estrecha relación entre la planeación y los presupuestos de inversión, tanto en el ámbito nacional como territorial. Bogotá no ha sido la excepción. Cada plan incluye el plan plurianual de inversiones para el período de su vigencia, el cual asigna los dineros a cada uno de los rubros que se derivan de la estructura del plan. El cuadro 18 presenta las propuestas de plan plurianual de las tres últimas administraciones de la ciudad.

Aunque las cifras no son comparables, pues corresponden a denominaciones diferentes, lo cierto es que el presupuesto de inversión de Bogotá ha crecido significativamente hasta multiplicarse prácticamente por 2,5 en 10

Cuadro 18
Planes plurianuales de inversión 2001-2012

Rubro	Miles de dólares	%
2001-2004		
Cultura ciudadana	258.885	3,9
Productividad	2.390.768	36,2
Justicia social	1.294.091	19,4
Educación	1.770.142	26,8
Medio ambiente	305.315	4,6
Familia y niñez	206.270	3,1
Gestión pública admirable	393.806	6,0
Total	6.604.143	100,0
2004-2008		
Eje social	6.530.568	59,7
Eje urbano-regional	3.685.733	33,7
Eje de reconciliación	379.864	3,4
Gestión pública humana	350.197	3,2
Total	10.946.362	100,0

Rubro	Miles de dólares	%
2008-2012		
Ciudad de derechos	9.350.788	61,1
Derecho a la ciudad	4.920.503	32,1
Ciudad global	275.370	1,8
Participación	70.179	0,5
Descentralización	56.188	0,4
Finanzas sostenibles	130.775	0,8
Gestión pública efectiva y transparente	506.295	3,3
Total	15.310.500	100,0

Fuente: Plan de Desarrollo Distrital 2001-2012.

años, lo que ha incrementado sustantivamente la capacidad de gestión de las autoridades distritales. Los presupuestos han sido financiados suficientemente por los ingresos de la administración central y de los establecimientos públicos de la ciudad, así como de las empresas comerciales e industriales en las que participa el distrito. Bogotá tiene una solidez financiera desde comienzos de la década del noventa y una fuerte cultura tributaria, que le han dado un soporte muy fuerte para la inversión, especialmente en el campo social, como ha sido característico de las tres últimas administraciones, especialmente las lideradas por el Polo Democrático Alternativo.

En general, la ejecución presupuestal ha sido aceptable, en la medida en que se acerca a la planeación plurianual y al presupuesto definitivo. A manera de ejemplo se presenta la ejecución del plan del alcalde Antanas Mockus, correspondiente a su mandato entre 2001 y 2003.

Los retrasos en la ejecución (25% en promedio, al 30 de setiembre de 2003)¹⁴² se deben fundamentalmente a las dificultades para la contratación y a los trámites internos de la Alcaldía para hacer los respectivos desembolsos. Esa es una traba que no ha sido superada hasta la fecha y que impide ejecuciones al 100% cada

142 Se tomó como base el informe de ejecución presupuestal elaborado por la Alcaldía Mayor (despacho del alcalde), pues los informes de la Secretaría de Hacienda no examinan la ejecución por los rubros que aparecen en el cuadro, sino por los rubros tradicionales de funcionamiento, inversión, servicio de la deuda, etcétera. Como ese informe fue presentado en diciembre de 2003, cuando finalizaba el mandato del alcalde, las cifras se refieren al período 2001-setiembre de 2003. Es probable que la ejecución promedio de 75,2% haya sido mayor, cercana al 85% al finalizar el año.

Cuadro 19

Bogotá: ejecución de inversiones 2001-2003 (en miles de dólares)

Rubro	Planeación plurianual 2001-2004	Presupuesto programado 2001-2004	Ejecutado 2001-2003 (a set. 30)	Porcentaje de ejecución sobre lo programado	
				2001-2004	2001-2003
Cultura ciudadana	258.885	293.600	147.095	50	77,1
Productividad	2.390.768	2.711.356	1.110.434	41	68,9
Justicia social	1.294.091	1.450.609	709.987	49	77,5
Educación	1.770.142	2.007.507	1.026.005	51	85,8
Medio ambiente	305.315	346.103	152.022	44	65,3
Familia y niñez	206.270	233.840	88.365	38	87,8
Gestión pública admirable	393.806	446.613	261.754	59	64,9
Total	6.604.143	7.489.719	3.495.663	47	75,2

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, *Informe de cumplimiento de compromisos del Plan de Desarrollo 2001-2003*, Bogotá, 2003, p. 14.

año, lo que implica que hay proyectos pendientes y saldos no ejecutados trasladados al año siguiente.¹⁴³ Este factor incide negativamente en el cumplimiento de metas y, en consecuencia, en la entrega a los destinatarios de los bienes y servicios a los cuales tienen derecho.

De todos modos, los recursos se aplican tarde o temprano a los programas definidos en el presupuesto, lo que hace que las metas del

plan de desarrollo sí se conviertan en referente de la ejecución presupuestal. Los entes de control cuidan, además, que ello ocurra así, por lo que la discrecionalidad de los alcaldes para la ejecución del gasto tiene límites importantes.¹⁴⁴ Ese es uno de los factores que permite que la planeación en el caso de Bogotá tenga un impacto positivo sobre la calidad de vida de la población, tal como se mostrará enseguida.

143 Una funcionaria de la administración distrital entrevistada para este trabajo, afirmó que la ejecución presupuestal es muy lenta en la ciudad por la cantidad de procedimientos que es necesario tener en cuenta para la contratación. Tales dificultades son más notorias en el ámbito local. En 2004, un funcionario de la Secretaría de Gobierno, encargado de las relaciones con las alcaldías locales, señaló que en ese momento (mediados de año), el nivel de ejecución presupuestal no llegaba al 30% y que aún había proyectos correspondientes al periodo anterior en proceso de contratación.

144 Como se explicó en otro apartado de este trabajo, las autoridades municipales y departamentales tienen un cierto margen de flexibilidad en el manejo presupuestal, pues los presupuestos se aprueban en el nivel de programas. La definición de proyectos es un asunto sobre el que deciden las autoridades, obviamente a la luz de reglas de juego que impiden una discrecionalidad total, la que sería fuente de corrupción y estímulo al clientelismo.

6. PLANEACIÓN Y CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ

¿Cuál ha sido el impacto de los complejos ejercicios de planeación participativa socioeconómica y territorial en Bogotá, en la calidad de vida de sus habitantes? La pregunta tiene vigencia, pues a Bogotá se la ha conocido como una ciudad que ha cambiado su rostro y ha experimentado importantes transformaciones sociales y urbanísticas en los últimos 15 años. Incluso, algunos hablan del *proyecto de ciudad* que se ha ido tejiendo poco a poco a través de las diferentes administraciones desde mediados de la década del noventa, cuyo resultado más tangible ha sido el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Ello no significa que no persistan algunos déficits por resolver, pero sin duda la Bogotá de hoy brinda un entorno más amigable para la mayoría de sus habitantes que hace dos décadas, sobre todo desde el punto de vista del acceso a bienes y oportunidades. Veamos.

El análisis que sigue se centrará en dos dimensiones gruesas: de un lado, indicadores

de pobreza y calidad de vida; de otro, indicadores sectoriales.¹⁴⁵ Estos tienen que ver con las competencias básicas de los municipios en Colombia (educación, salud, agua potable y saneamiento básico), con temas urbanísticos en torno al hábitat y con la seguridad ciudadana. Es necesario señalar que si bien los cambios examinados dependen en buena medida de la gestión de las autoridades de la ciudad y, en particular, de los procesos de planeación, dependen también de otros factores, por ejemplo, de las políticas macroeconómicas del gobierno nacional.

6.1 Pobreza y calidad de vida

Bogotá siempre ha tenido cifras de pobreza inferiores a las del promedio nacional y a las de las demás ciudades colombianas, excepto en 2009, cuando Bucaramanga tuvo una cifra más baja, según las estadísticas del DANE. El nivel de pobreza en Bogotá ha sufrido un importante descenso en la década actual, como se muestra en el cuadro que sigue.

Cuadro 20
Pobreza y pobreza extrema en Bogotá 2002-2009

Año	% de pobreza	% de pobreza extrema
2002	35,7	8,6
2003	35,5	8,0
2004	32,5	7,1
2005	31,2	5,5
2008	22,7	3,9
2009	22,0	4,1

Fuente: DANE, Estadísticas sobre pobreza y desigualdad, 2010.

145 Se ha tomado como fuente principal el informe sobre calidad de vida publicado por el Programa «Bogotá Cómo Vamos» en 2010.

La incidencia de la pobreza se redujo en más de 13 puntos entre 2002 y 2009. Lo mismo puede decirse de la pobreza extrema que se redujo prácticamente en un 50%, aunque en 2009 se registró un porcentaje de incidencia un poco mayor que en 2008, confirmando la tendencia de la mayoría de ciudades y departamentos del país, relacionada con los efectos de la crisis económica mundial.

La reducción de la pobreza, sin embargo, no se refleja en cambios significativos en la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini para 2008 fue de 0,55 y para 2009 de 0,548. Es decir, no hubo reducción significativa de la desigualdad de los ingresos entre los bogotanos, cosa que sí ocurrió en otras ciudades del país (Barranquilla, 0,512 en 2008 y 0,487 en 2009; Cali, 0,562 en 2008 y 0,517 en 2009; Pereira: 0,513 en 2008 y 0,486 en 2009).

La encuesta de calidad de vida (2003 y 2007) indagó sobre la percepción de los bogotanos acerca de su condición de pobreza. En 2003, el 46,9% de la población se consideraba pobre; en 2007, el porcentaje bajó al 27,3%.

6.2 Indicadores sectoriales

Las tendencias hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población se observan con mayor detalle a través de los indicadores sectoriales relacionados con las competencias del gobierno de la ciudad, los cuales muestran una tendencia positiva en la mayoría de casos. A continuación se examinan indicadores de educación, salud, hábitat y seguridad ciudadana.

EDUCACIÓN

La tasa de cobertura neta global en todos los

niveles ha aumentado desde comienzos de esta década, aunque los avances en los últimos años han sido menores: en 2004, la tasa era del 90,4% y en 2009 llegó al 93%. En este último año, la tasa de cobertura neta en educación inicial fue de 72%; en preescolar, de 85%; en primaria, de 103%; en secundaria, de 92% y en media, de 55%. Esto significa que ese año, el 15% de la población en edad preescolar, el 15% en edad para primaria y el 45% en edad para media estaban por fuera del sistema, lo que representa cerca de 250 mil niños y jóvenes.

La calidad de la educación presenta niveles satisfactorios en lo que se refiere a las pruebas Saber, cuyos resultados se encuentran por encima del promedio nacional en las áreas de lenguaje, ciencias naturales y matemáticas. De todos modos, siguen siendo mejores los resultados de los establecimientos privados. Otro indicador de calidad son las pruebas de Estado ICFES, aplicadas a quienes terminan la educación secundaria y aspiran a ingresar a la universidad. Entre 2008 y 2009, la proporción de establecimientos que lograron una calificación alta en las pruebas se incrementó de 20% a 26%, los de calificación superior pasaron de 15% a 16%, y los de categoría muy superior pasaron de 10% a 12%. Los colegios públicos tuvieron un buen desempeño en 2009: aquellos ubicados en categorías Muy superior, Superior y Alto pasaron del 20% en 2008 al 36% en 2009, registrando un incremento positivo de 16 puntos porcentuales, 10 puntos más que los colegios privados.

SALUD

La cobertura de población afiliada al régimen subsidiado de salud en Bogotá pasó de 1.415.158 personas en 2007 a 1.530.868 en 2009. Sin embargo, no se ha logrado la co-

bertura del 100% de la población, sea al régimen contributivo o al régimen subsidiado, que es la meta definida por la Corte Constitucional.

En materia de vacunación, el distrito ha logrado aumentar la cobertura útil con el biológico trazador antipolio para menores de un año al pasar de 81,7% en el 2000 a 96,7% en 2009 (115.265 vacunados con tercera dosis); al igual que con el biológico trazador triple viral para la población de un año, el cual pasó de 75,9% a 98,7% (117.039 vacunados).

La tasa de mortalidad infantil disminuyó significativamente en Bogotá en la última década: en 1998, era de 92 por cien mil nacidos vivos. En 2008 fue de 37 por cien mil, y en 2009, de 48. Sin embargo, el número de nacidos vivos en niñas y adolescentes de 10 a 14 años es alto (561 en 2009), aunque se redujo en comparación con 2008 (584).

La tasa de mortalidad en menores de un año disminuyó drásticamente en la última década: pasó de 18 por mil nacidos vivos en 2000 a 11,2 en 2009. De igual manera, la tasa de mortalidad por enfermedad diarreica aguda (EDA) disminuyó notoriamente en la década, al pasar de 10,8 por cien mil en 2000 a 1,0 en 2009. La tasa de mortalidad por infección respiratoria aguda (IRA) pasó de 40,8 por cien mil niños menores de cinco años a 12,6 en 2009.

Estos indicadores inciden directamente en la esperanza de vida al nacer. La información disponible en el período 2005-2010 para Bogotá indica que esta es de 74,57 años en

hombres, de 79,72 años en mujeres y en ambos sexos es de 77,08 años, la más alta del país.

HÁBITAT

Según la encuesta de calidad de vida, el 15,5% de los hogares bogotanos presentaba un déficit cuantitativo o cualitativo de vivienda en 2007. No es claro que la política de vivienda del gobierno de la ciudad esté apuntando hacia la solución del déficit cualitativo, el cual representa un 55% del total del déficit de vivienda en la ciudad, lo que puede ser preocupante de cara al futuro. En ese campo, las autoridades distritales tienen una asignatura pendiente.¹⁴⁶

En materia de servicios públicos, Bogotá ha logrado altas coberturas, prácticamente del 100% desde 2004. Con respecto al alcantarillado sanitario y pluvial se reportaron coberturas de 98,98% y 99,18%, respectivamente. Las variaciones presentadas en el caso de alcantarillado sanitario muestran un aumento a partir del año 2004, cuando la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) alcanzaba el 96% de cobertura, la que se incrementó a 99% en 2009. Los cortes del servicio de acueducto y alcantarillado disminuyeron de un poco más de 37.000 en 2005 a 16.659 en 2009.

El área verde por habitante se ha incrementado, aunque lentamente. Mientras que en 2003 el índice era de 3,4 metros cuadrados por habitante, en 2009 ascendió a 5 metros, lo que está lejos aún de los estándares internacionales. En materia de espacio público construi-

146 Ese fue uno de los lunares de la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón, la cual fracasó en sus metas de entrega de viviendas y de subsidios, como el propio alcalde y los medios de comunicación lo reconocieron.

do, el incremento de 2008 a 2009 ha sido significativo: de 73.233 metros cuadrados en el primer año, se pasó a 125.729 un año después.

Un último indicador en materia de hábitat es el del estado de la red vial. La información señala que entre 2005 y 2009 hubo importantes avances en el índice de condiciones de pavimento: la red vial en buen estado pasó del 56% al 69%, mientras que la intermedia pasó del 10% al 39%. La red vial local en mal estado se redujo en el mismo período de 63% a 54%. Adicionalmente, la administración distrital ha trabajado en el diseño e implementación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP).

SEGURIDAD CIUDADANA

Los indicadores de seguridad ciudadana muestran, al igual que los anteriores, una tendencia general a mejorar. La tasa de muertes violentas por cien mil habitantes descendió de manera constante de 1995 a 2006: pasó de 108,5 a 30,7. Luego sufrió un leve incremento y en 2009 se ubicó en 37 muertes violentas por cien mil habitantes. La tasa de homicidios pasó de 58,8 por cien mil habitantes en 1995 a 19,2 en 2006 y a 22,7 en 2009, lo que reflejó un leve incremento en los últimos años.

En contraste, las lesiones personales han aumentado en los últimos cinco años: de 12.763 en 2004 en Bogotá pasaron a 41.631 en 2009; se registró un incremento del 340% en ese breve período. Los delitos contra el patrimonio disminuyeron un 7,8% entre 2008 y 2009.¹⁴⁷

Como puede observarse, la gran mayoría de indicadores muestra mejoría en las condiciones de vida de la población, sin dejar de reconocer que algunos señalan todavía niveles preocupantes, por lo que las autoridades y la ciudadanía, a través de la planeación y del diálogo participativo, deben emprender una cruzada para enfrentar los problemas que aún tiene la ciudad.

Así, es posible establecer una correlación entre fortalecimiento de las prácticas de planeación en la ciudad y logros sociales y urbanísticos que permiten mejores condiciones de vida a sus habitantes. Dicha correlación adquiere sentido por la evidente vinculación que existe entre la planeación y el diseño y la ejecución de los presupuestos y de los planes operativos anuales de inversión. Otros factores han sido responsables del mejoramiento de la calidad de vida en Bogotá: la transparencia de la gestión pública y el control que ejercen sobre ella la ciudadanía y los organismos de control; el alto nivel de profesionalización de la administración distrital y de las administraciones locales; así como la acción mancomunada de las autoridades locales y de la población en la búsqueda de metas de bienestar.

7. ANOTACIONES FINALES

Como se dijo en un comienzo, Bogotá tiene una larga tradición de planeación urbanística y socioeconómica, y una importante experiencia en materia de planeación participativa. Ambos acumulados representan un innegable patrimonio de la ciudad desde el punto

147 El incremento de los índices de inseguridad ciudadana ha sido uno de los frentes de crítica más frecuentes a la administración del actual alcalde de la ciudad, Samuel Moreno Rojas.

de vista de la obligación de las autoridades locales de propender a un mejoramiento constante de la calidad de vida en la ciudad y a una reducción de las desigualdades sociales a través de políticas incluyentes. Como se mostró, al tiempo que se han fortalecido las experiencias de planeación, también han mejorado los indicadores globales y sectoriales sobre las condiciones de vida de la población. Puede afirmarse, entonces, que en Bogotá la planeación ha contribuido efectivamente a elevar los niveles de vida de la población, a aumentar la cobertura de los servicios y a garantizar un clima de existencia que hasta cierto punto es excepcional en el conjunto del país, sobre todo comparado con las condiciones de vida de la población colombiana en otras ciudades y en pequeños municipios, especialmente de carácter rural.

Varios factores han confluído en ese resultado:

- La voluntad de la mayoría de dirigentes políticos y de autoridades locales de convertir la planeación y la gestión pública en una herramienta para garantizar el ejercicio de los derechos a una porción cada vez mayor de población.
- La existencia de un marco normativo que obliga a las autoridades públicas a planificar su acción y la asignación de los recursos públicos, y que invita a la población a participar en ese tipo de procesos.
- La continuidad de las políticas públicas, lo que Antanas Mockus ha llamado «construir sobre lo construido». Esa continuidad ha permitido gestar políticas de Estado, más que de gobierno, que han permanecido en el tiempo acumulando beneficios para la población.
- La fortaleza fiscal y financiera de la ciudad, rasgo que no poseen la inmensa mayoría de municipios y departamentos del país.
- La voluntad ciudadana y sus niveles de organización, que ha permitido un diálogo —a veces confrontación— con las autoridades distritales y locales.
- La existencia de mecanismos y espacios de participación en la planeación y el control social.
- El diseño de metodologías cada vez más sofisticadas para ayudar a que la participación ciudadana sea más sencilla y tenga incidencia, así sea parcial, en las decisiones finales de la planeación.
- La existencia de mecanismos de control institucional, político y social sobre las actuaciones de las autoridades distritales y locales.

Lo anterior no significa que hayan sido superados todos los problemas de la planeación y de la participación. Entre los que aún falta resolver en Bogotá, relacionados con la práctica de la planeación participativa, se pueden mencionar los siguientes:

- Los déficits del marco normativo que rige los procesos de planeación en Bogotá, a fin de hacer compatibles los cronogramas, los contenidos y la interacción entre los actores de la planeación.
- La fragmentación institucional en el seno de la administración distrital, cada vez más notoria.
- La ausencia en la norma de mecanismos que permitan mayor incidencia de la ciudadanía en el contenido final de los planes, trascendiendo el aspecto consultivo y de formulación de propuestas.
- La dificultad de las distintas entidades de la administración distrital para ponerse de acuerdo en torno a la implementación del presupuesto participativo en la ciudad como un mecanismo para involucrar a la población en la asignación de

recursos públicos a proyectos de desarrollo.

- La ausencia de información pertinente, oportuna y de buena calidad para la toma de decisiones. Esto reduce severamente la calidad de la participación ciudadana en la planeación.
- La falta de diálogo y de articulación entre los actores de la planeación local, especialmente entre los miembros de las JAL y los CPL en las distintas localidades.
- El escaso interés de los actores políticos en el proceso de planeación.
- La gran cantidad de trámites para la contratación y la ejecución de obras y proyectos de desarrollo, que impide una mayor agilidad en la ejecución de los presupuestos.

Hay que reconocer, además, que el diseño institucional para la participación ciudadana en la planeación comienza a agotarse. El CTPD y los CPL no solo no han logrado el protagonismo requerido para influir en las decisiones de planeación y encaminar la gestión pública cuando ello sea necesario, sino que comienzan a ser vistos con cierta desconfianza por la población, en la medida en que no logran canalizar sus expectativas. Los CTPD muestran una gran debilidad y cada vez actúan menos orgánicamente. Su tamaño es una variable que incide en la dificultad que tienen para actuar de manera conjunta y mediante acuerdos colectivos. Es un órgano muy heterogéneo, con una composición difícil de interpretar, en el que cada quien (individuo o sector) hala para su lado, lo que termina por debilitarlo como polo

de opinión y de interacción con las autoridades públicas en los temas de la planeación territorial y del desarrollo. Los CPL sufren de un mal parecido: no se sabe exactamente a quién o a quiénes representan, pues su composición cambia en cada localidad. Además, no tienen interlocutores claros en la administración central,¹⁴⁸ ni una definición precisa sobre su relación con los respectivos alcaldes locales.

Los procesos de participación en la planeación han ido perdiendo fuerza en Bogotá. Al ciudadano común y corriente poco le interesa el plan de la ciudad. Este es más bien el objeto de análisis, discusión e intervención de una *élite* de personas, entidades y organizaciones especializadas (los gremios económicos, el CTPD, las organizaciones sociales, las instancias de participación y los actores políticos), que le dan un acento más técnico y menos participativo, así la norma establezca unos escenarios y unos procedimientos para la participación ciudadana.

En cuanto a la planeación en las localidades —proceso mucho más cercano a la población, pues se trata de las cuestiones relacionadas con su territorio—, el mecanismo de los encuentros ciudadanos, como escenarios para la priorización de necesidades y la formulación de propuestas, ha sido criticado por sus usuarios. Ellos no los ven como una oportunidad para incidir en las decisiones públicas, sino solo como un espacio para deliberar o legitimar decisiones que toman las autoridades locales (alcaldes locales y JAL) a su gusto e independientemente de las fórmulas cons-

148 No está claro, en efecto, si el interlocutor es la Secretaría de Planeación, o la Subsecretaría de Asuntos Locales o el Instituto de la Participación y la Acción Comunal, u otra dependencia distrital.

truidas por ellos. Además, la población percibe que en esos encuentros se definen cuestiones muy generales y no aspectos concretos relacionados con los problemas que vive en el día a día. A ello se suma el precario nivel de información que posee la gente sobre la dinámica de su territorio, lo cual le impide tener juicios más sustentados en el análisis de los problemas y en la formulación de propuestas de solución.

Todo parece indicar, pues, que, a pesar de los logros obtenidos hasta hoy por la planeación participativa en Bogotá, es preciso realizar una reforma de fondo que se atenga por lo menos a dos criterios: en primer lugar, que la planeación se refiera a cuestiones muy concretas, relacionadas con los problemas que vive la gente y que pretende resolver en el corto o en el mediano plazo. En segundo lugar, que la población pueda incidir efectivamente en las decisiones finales, de manera que estas no recaigan solamente en los actores políticos (alcalde mayor, Concejo de la Ciudad, alcaldes locales y ediles miembros de las JAL), como sucede actualmente.

La reforma debe recoger los aspectos positivos del diseño institucional vigente y trascenderlo, buscando escenarios y reglas de juego que susciten mayor interés de la ciudadanía por la formulación, la ejecución y el seguimiento de los planes de desarrollo. Los presupuestos participativos pueden ser un ingrediente muy útil en esa perspectiva. La relación entre planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de un lado, y los presupuestos participativos, de otro, puede ser una clave de la solución a la apatía ciudadana frente a los procesos de planeación. Esa dupla ya ha sido ensayada en otros lugares de Colombia (por ejemplo, los casos de Pasto y Medellín) y también en Bogotá, a tra-

vés de ejercicios piloto que han dado muy buenos frutos.

Los planes de ordenamiento territorial constituyen un escenario ideal para la planeación participativa, que no ha sido aprovechado por las autoridades de la ciudad ni tampoco por la población. Estos tienen que ver con cuestiones muy cercanas a la población (las normas urbanísticas, los usos del suelo, la protección ambiental, las áreas de expansión de la ciudad, etcétera) que seguramente concitarán el interés ciudadano. Decidir sobre ese tipo de asuntos incentivaría un mayor vínculo de los ciudadanos con los procesos de planeación. Lamentablemente, las autoridades de la ciudad y, en concreto, la Secretaría de Planeación no han entendido esa apuesta, pues conciben el ordenamiento territorial como un asunto técnico, cuyo manejo debe ser entregado a expertos.

Sin negar la necesidad de realizar estos cambios en el corto plazo, hay que admitir que Bogotá ha logrado importantes avances sociales, económicos y urbanísticos, reconocidos nacional e internacionalmente. Sus autoridades tienen por delante una gran cantidad de retos, especialmente relacionados con la superación de las desigualdades sociales y la adecuación de infraestructuras viales y de servicios que incrementen su competitividad en el futuro. Sin duda, la planeación podrá ser un instrumento de primer orden para enfrentar esos retos. Lo que se ha demostrado es que ha sido aceptablemente eficaz, a pesar de sus limitaciones, y puede contribuir a despejar el panorama de la ciudad en el futuro. Y que esa contribución será aún mayor si se introducen reformas que susciten un mayor interés ciudadano en las tareas de la planeación y una mayor eficacia de esta última para garantizar los derechos de la población.

CONCLUSIONES

Dos factores han sido claves en el fortalecimiento de la planeación en Colombia y, en particular, de la planeación municipal y departamental: el primero de ellos es la acumulación de experiencias, tanto de planeación económica como de planeación urbana y regional, que poco a poco fueron configurando una cultura de la planeación en el ejercicio de la gestión pública. Más de seis décadas de actividad en ese campo han permitido a los colombianos fraguar, en una línea que ha incluido el ensayo y el error, la idea —respaldada por la práctica y expresada en ella— que la planeación es un ingrediente central de la acción pública, en tanto puede reportar frutos visibles desde el punto de vista de la construcción de visiones de futuro y del uso racional de los recursos públicos y privados para el logro del bienestar. Esta cultura ha ganado mucho terreno entre los servidores públicos y hoy día es un patrimonio de las entidades gubernamentales. Ha tenido acogida entre diversos sectores organizados de la sociedad civil, aunque hay que reconocer que amplios segmentos de ciudadanos y ciudadanas muestran aún poco interés y bajo compromiso con las tareas de la planeación.

El segundo factor es la institucionalización de la planeación a través de un sistema normativo que, si bien tiene fallas y es perfectible, plantea unas reglas de juego que han permitido orientar la acción planificadora del Estado, estandarizar instrumentos y procedimientos, y garantizar una cierta sostenibilidad de la práctica planificadora.

Entre los componentes de ese proceso de institucionalización cabe destacar los siguientes:

- a. La universalización de la planeación como instrumento central de la gestión gubernamental en todos los niveles de la Administración Pública. Como se señaló en su momento, toda autoridad pública elegida en Colombia debe traducir su programa de gobierno en un plan de desarrollo socioeconómico y de obras públicas y, en el caso de los municipios, también en un plan de ordenamiento territorial. No existen excepciones a ese respecto. No cabe la discrecionalidad de las autoridades. Es una obligación ineludible de todo mandatario.
- b. La estandarización de procedimientos y de productos de la planeación. La Ley Orgánica de Planeación señala claramente los actores que intervie-

nen (autoridades e instancias de planeación), los tiempos para la formulación, la ejecución y la evaluación de los planes, su alcance temporal, los procedimientos que deben seguir las autoridades y las instancias de planeación para que el plan sea analizado y aprobado; finalmente, los contenidos estructurantes del plan: la parte estratégica y el plan plurianual de inversiones. Podría pensarse que la institucionalización de la planeación ha introducido elementos de rigidez al definir pautas específicas para la formulación, la ejecución y la evaluación de los planes. No ha sido así en Colombia. Por el contrario, la institucionalización ha permitido que la planeación se haya consolidado como una práctica permanente y que haya abierto una ventana de oportunidad al logro de propósitos de mejor calidad de vida en el territorio.

- c. La incorporación de la participación al proceso de planeación en todas sus fases. Hoy en Colombia la idea de planeación municipal y departamental remite obligadamente al concepto de planeación participativa. No puede no serlo. Este elemento forma parte de una apuesta en Colombia por la institucionalización de la participación en la gestión pública, construida desde mediados de la década del ochenta y ratificada por la Constitución Política de 1991 y sus desarrollos legislativos. Sin duda, el componente participativo de la planeación no ha estado exento de problemas, pero ello no significa que no haya hecho hasta el presente una importantísima contribución a la democratización de las decisiones públicas y al fortalecimiento de lo público. La participación tiene un fuerte componente deliberativo y, aunque presenta límites ya detectados, deja hasta hoy lecciones de las cuales habrá que aprender para cualificar el proceso y convertir la participación en un mecanismo de inclusión social y política y de incidencia en las decisiones públicas.
- d. La creación del Sistema Nacional de Planeación. Esta constituye una de las novedades más relevantes introducidas por la Constitución de 1991. Sobre todo porque el sistema no es concebido como la articulación de procedimientos o de planes, sino de los consejos de planeación. En otras palabras, lo que supusieron los constituyentes al crear esa figura es que la organicidad de los procesos de planeación en los diferentes niveles de la Administración Pública debía ser garantizada por los actores y sus dinámicas de participación. Este es un concepto democrático de la planeación que da fuerza a la participación ciudadana y la legitima ante el Estado y ante la propia ciudadanía.
- e. La articulación entre planes y presupuestos. Este es probablemente uno de los logros más importantes de la institucionalización de la planeación participativa en Colombia, pues puede garantizar la eficacia de la planea-

ción y su impacto positivo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el territorio. En efecto, la norma es clara en señalar que el gasto público debe tener como respaldo un plan presupuestal, y este, a su turno, debe apoyarse en los planes de desarrollo. De esa forma, la planeación deja de ser un conjunto de buenos propósitos, un *saludo a la bandera*, para convertirse en un referente necesario en la orientación del gasto público. Ello no significa la imposición de una camisa de fuerza a las autoridades públicas, que les impida responder a requerimientos de corto plazo o a situaciones no contempladas en los planes. Por el contrario, existen márgenes de discrecionalidad de los alcaldes y gobernadores, pues los presupuestos se estructuran alrededor de programas y no de proyectos. Estos últimos son los que reciben asignaciones presupuestales específicas a través de los POAI, fruto de ejercicios de priorización conducidos por los alcaldes o los gobernadores y sus respectivos equipos de gobierno, y, en algunas ocasiones y para ciertos efectos, de la ciudadanía (presupuestos participativos).

- f. La articulación entre planeación del desarrollo y ordenamiento territorial. Los primeros ejercicios de planeación en Colombia, en particular de planeación urbana, tuvieron un énfasis territorial, pues fueron liderados por expertos urbanistas nacionales y extranjeros. A medida que se fueron desarrollando las experiencias y se fue institucionalizando la práctica planificadora en el país, se fue virando hacia la planeación de carácter más integral, que incluyó aspectos socioeconómicos y administrativo-financieros. Con la expedición de la Ley Orgánica de Planeación en 1994, la planeación se enfocó más en los aspectos socioeconómicos y de obras públicas, y relegó a un segundo plano el ordenamiento territorial. Este adquirió carta de ciudadanía en 1998 con la expedición de la Ley 388 de 1997, lo que generó un sano equilibrio entre las dimensiones socioeconómicas y las físico-ambientales. La norma ha buscado que esos planes se articulen, a pesar de tener períodos de vigencia diferentes, lo que se ha logrado en buena medida a través de la introducción de un capítulo sobre la ejecución del plan de ordenamiento territorial en los planes de desarrollo. En algunos casos, tiende a haber desajustes entre ambos instrumentos, pero en general la articulación entre ellos ha sido real.
- g. La necesaria coordinación interinstitucional para garantizar que los planes sean ejecutados cabalmente y produzcan los resultados esperados. Las entidades que conforman las administraciones municipales y departamentales son definidas por la Ley Orgánica de Planeación como autoridades de planeación, y deben intervenir en todas las fases del proceso con el fin de cumplir las metas que define el plan de desarrollo o de ordenamiento territorial. Los procesos de planeación suponen, en consecuencia, una

frecuente interacción entre las entidades públicas a fin de producir sinergias que hagan más eficiente el uso de los recursos públicos.

Estos siete componentes del diseño de la planeación fueron ideados con el claro propósito de instalarla en el corazón de la gestión pública y dotar a sus actores de los instrumentos necesarios para lograr las metas de la acción gubernamental e involucrar a la población en esa tarea. Sin embargo «del dicho al hecho hay mucho trecho»: la aplicación de ese diseño no siempre ha encontrado las mejores condiciones sociales y políticas, lo que ha restado alcance y eficacia a la planeación. Ella ha tenido que enfrentar no pocos problemas, varios de los cuales no han sido superados del todo en Colombia.

En primer lugar, para algunas autoridades municipales y departamentales, la planeación no es un ejercicio sustantivo, que parte del análisis de las condiciones del territorio y de la sociedad, sino el cumplimiento de una formalidad exigida por la ley, que las obliga a contar necesariamente con un plan de desarrollo y otro de ordenamiento territorial. El ejercicio se convierte entonces, en algunos casos, en un ritual sin mucho sentido, que pretende simplemente llenar las exigencias de la norma antes que dotar a la colectividad territorial (Estado, mercado y sociedad) de una guía para la inversión pública y el logro ordenado de metas de desarrollo. En tal sentido, el plan es una cosa y las decisiones reales de gestión y de inversión, otra. Estas últimas terminan siendo fruto del capricho de los gobernantes o de la necesidad de satisfacer el interés de pequeños círculos de poder en el territorio.

A ello se suma en no pocos casos la baja capacidad técnica de algunas autoridades departamentales y, sobre todo, municipales, quienes no cuentan con las destrezas suficientes para convertir a la planeación en un instrumento técnico y político al servicio de los intereses mayoritarios. Aunque el gobierno nacional y algunas gobernaciones han desarrollado tareas de acompañamiento técnico a las entidades territoriales, aún queda un trecho grande por recorrer para dotarlas de los instrumentos mínimos necesarios para un buen ejercicio de la planeación.

La participación también ha enfrentado problemas de diversa índole: uno de ellos se refiere a su alcance. Este es limitado, pues el mecanismo creado por la norma (los consejos departamentales y municipales de planeación) tiene un carácter meramente consultivo y solo en casos muy excepcionales —como el de Bogotá, cuando el consejo logró concertar con el alcalde la versión final del plan a partir del documento de opinión y recomendaciones que había elaborado— ha podido tener una mayor incidencia en los asuntos públicos. De otra parte, el método de integración de los consejos (designación de sus miembros por el alcalde o el gobernador a partir de ternas presentadas por

las organizaciones de un sector específico) plantea problemas de representatividad (¿a quiénes representan los consejeros?) y de riesgos de cooptación (el alcalde puede designar a personas de su confianza para que el plan tenga trámite rápido y fluido, y no encuentre barreras camino a su aprobación). Incluso ha ocurrido que el alcalde designa a funcionarios públicos como miembros de los consejos, con lo que desvirtúa la naturaleza de estos últimos como órganos de representación de la sociedad civil. O, simplemente, el alcalde no convoca al consejo, a pesar de ser un requisito obligatorio de la norma, lo que no les acarrea sanción alguna, pues la norma no lo contempla.

Aunque los consejos de planeación fueron declarados por la Corte Constitucional organismos permanentes con funciones de seguimiento a los planes de desarrollo, en muchos casos estos desaparecen del escenario público, luego de cumplir su tarea de elaborar un documento de opinión y recomendaciones sobre el borrador de plan entregado por el alcalde o el gobernador. Desaparecen por varios motivos: en primer lugar, porque los consejeros no obtienen réditos de ninguna naturaleza, salvo los de carácter simbólico, por su participación en los consejos. En segundo lugar, por el limitado alcance de los consejos para incidir en las decisiones de planeación. En tercer lugar, porque esta es una labor que demanda tiempo y dedicación, recursos de los que no disponen todas las personas que llegan al organismo. Finalmente, porque muchos consejeros consideran que la tarea de seguimiento a los planes de desarrollo exige recursos (técnicos, económicos, de tiempo, de conocimiento e información) de los cuales no disponen y tampoco los reciben de las autoridades correspondientes, lo que vuelve ardua esa tarea y desanima a no pocos de ellos.

Lo anterior explica por qué los consejos, con muy honrosas excepciones, no han logrado convertirse en actores importantes de la vida municipal y departamental. No tienen voz y, por tanto, tampoco tienen influencia en la opinión pública y en la opinión política. Ganan protagonismo en el período de aprobación del plan, pero desaparecen de la escena muy rápidamente. Esto es recurrente, sobre todo en pequeños municipios rurales en los que el poder del alcalde y de la dirigencia política es muy fuerte, y en donde la presencia de la sociedad civil en los escenarios públicos es muy débil.

Un déficit final que experimentan los consejos de planeación, y que tiene directa repercusión sobre el alcance de la participación ciudadana en la planeación, es el poco contacto que tienen con las bases sociales que se supone representan. Aunque sus miembros actúan en calidad de delegados, los consejos tienden a aislarse de su base social y a encerrarse en su propia vida corporativa y de relación con las autoridades públicas. De esa manera, conquistan una autonomía con respecto a la sociedad, que no les conviene, y esta última los mira como un escenario alejado de sus intereses y con el cual cada

vez es más difícil interactuar. Esta tendencia tiene, por supuesto, casos de excepción, pero no deja de ser la línea dominante de conducta de los consejos. El aislamiento también tiene lugar con respecto a otras instancias de participación que existen en los municipios (consejos de cultura, de juventud, de política social, de paz, de medio ambiente, etcétera), que podrían jugar un papel clave como soportes de su acción. Lamentablemente, la tendencia a la fragmentación es más fuerte que aquella que propicia las sinergias. Ese es probablemente uno de los lunares que más sombra crea alrededor de la actividad de los consejos municipales y departamentales de planeación.

En parte, estas limitaciones tienen que ver con el bajo interés del ciudadano común y corriente en la planeación y, en particular, en los dispositivos creados para que se involucre en su ejercicio. Para un segmento importante de la población, los temas públicos, entre ellos los de la planeación, no son de su interés hasta tanto se vean afectados por un problema que esta puede ayudar a resolver. Hay un sentido fuertemente utilitario de la participación y, por ende, de la planeación participativa. Si no existe esa presión ciudadana, los consejos terminan por autorreferenciar su acción, es decir, actúan y toman decisiones teniendo en cuenta los intereses de sus integrantes y no los de las personas y grupos a los cuales representan. En esos casos, el riesgo de *autismo* es muy grande.

Entonces, ¿cuándo se interesa la gente por la planeación? ¿Es esta un universo creado exclusivamente para expertos? ¿Cómo lograr que la planeación sea realmente participativa? La experiencia bogotana puede ser aleccionadora a ese respecto, pues allí los gobiernos distritales han hecho importantes esfuerzos para fortalecer la planeación y para involucrar al mayor número posible de ciudadanos y ciudadanas en ese mundo. Sin embargo, los esquemas y mecanismos creados por la norma hasta hoy parecen agotarse. ¿Por qué?

La mayor parte de las opiniones coinciden a ese respecto en un punto: la gente se interesa por la planeación cuando esta deja de referirse a temas generales, abstractos, que no tocan sus intereses inmediatos, y se conectan con su realidad cotidiana. En otras palabras, cuando la planeación se concreta en acciones que la gente siente que pueden resolver sus problemas y satisfacer sus expectativas, logra calar en la voluntad ciudadana y la estimula a vincularse a los procesos. Quizá por esa razón los presupuestos participativos tienen tanta aceptación: simplemente porque a través de ellos la gente trabaja sobre sus propios problemas, sus prioridades, e interviene en la asignación de recursos para resolverlos. Una planeación *con polo a tierra* parece ser una buena solución, una planeación sobre cosas concretas, cercanas al imaginario y al funcionamiento cotidiano de sus vidas. Los diseños *macro*, las visiones de conjunto llegan menos a estas personas y se alejan de su interés. Por eso quedan en manos de los *expertos* y, en no pocas ocasiones, de los políticos.

Lo anterior no significa que haya que ahondar la dicotomía micro-macro, asignando el primer nivel a la participación y el segundo a los expertos. Las visiones macro tienen que formar parte de los procesos participativos en la planeación, pero como resultado y no como punto de partida. Ello significa que, a partir del interés del ciudadano común y corriente por las cosas concretas, es preciso desarrollar una labor de pedagogía ciudadana que le enseñe a evaluar los problemas de su entorno mediato y a involucrarse poco a poco en su solución. En la medida en que la planeación sobre las cosas concretas tenga éxito, será más fácil interesar a la ciudadanía por los asuntos de la ciudad en su conjunto, bajo el supuesto de que muchos problemas de su entorno inmediato se resuelven tocando variables de orden estructural y teniendo una visión más amplia del territorio y de los intereses colectivos.

El otro tema relacionado con los procesos participativos es el relativo al Sistema Nacional de Planeación. Si bien existe una gran cantidad de consejeros interesados en darle vida y asegurarle un cierto protagonismo en la vida nacional y en las regiones, lo cierto es que el sistema sigue siendo débil para cumplir la función que le otorgó la Constitución, de elemento articulador de la actividad planificadora. Las razones de este resultado son de muy diversa naturaleza: de una parte, el sistema es muy heterogéneo en su composición, tanto desde el punto de vista geográfico, como socioeconómico, político y de las capacidades de sus integrantes. En él se juegan muchos intereses que no siempre producen consensos. De otra parte, el compromiso de los consejeros con el sistema no es mayoritario ni permanente. Hay cierta intermitencia en su acción que le resta potencialidad para actuar frente al gobierno nacional y a los demás actores de la planeación.

En tercer lugar, el sistema no cuenta con el apoyo logístico del gobierno nacional ni de los gobiernos departamentales y municipales, el cual es necesario en tanto los consejos carecen de infraestructura y de presupuesto propio, al igual que el sistema. Finalmente, la conciencia acerca de la importancia que tiene el sistema para el progreso y el afianzamiento de la planeación en Colombia no forma parte del imaginario de todos los consejeros ni de la mayoría de autoridades. En tales circunstancias, su presencia en el escenario público y su capacidad de incidir en la estructura y en la marcha de la planeación son bajas. Esto no niega el trabajo juicioso de quienes lo lideran y apoyan, ni la posibilidad de que en el futuro, en otras condiciones, pueda potenciar su radio de influencia y de acción.¹⁴⁹

149 Actualmente, el sistema trabaja en la reforma de la Ley Orgánica de Planeación. Habrá que ver qué tanta capacidad tiene para lograr su trámite en el Congreso. Ese será un indicador de la capacidad política y de negociación del sistema.

Otra dimensión de la planeación que ha enfrentado problemas es la relación entre planeación y presupuesto. Como se dijo, este es uno de los aspectos más importantes de la institucionalización de la planeación, por su efecto sobre la calidad de vida de la población. Sin embargo, los intereses que se juegan en las decisiones públicas, en particular aquellas relacionadas con la asignación de recursos, son muchos y muy diversos y, en no pocas ocasiones, introducen sesgos que operan en sentido contrario al logro del bien común. Esto es particularmente notorio en zonas donde los actores armados ilegales tienen influencia en la gestión de departamentos y municipios. O en aquellas donde pequeños círculos de poder dominan el panorama político local y logran orientar las decisiones presupuestales en función de su interés particular. En esos casos se incrementan los riesgos de corrupción, aprovechando el margen de discrecionalidad que tienen las autoridades municipales y departamentales. Los casos confirmados de captura de rentas por actores privados legales e ilegales son muestra irrefutable de que la relación planeación-presupuesto no está libre de amenazas que pueden incidir negativamente en las condiciones de vida de la población, como de hecho se ha comprobado.¹⁵⁰

La relación entre los procesos de planeación y la asignación de recursos para la ejecución de proyectos también puede estar mediada por los niveles de capacidad de gestión. Cuando estos son bajos, la probabilidad de mal uso de los dineros públicos es mayor. Los casos examinados en este documento (Bogotá y Arauca) contrastan abiertamente en ese sentido. La eficiencia en el uso de los recursos públicos ha sido una nota característica del gobierno de Bogotá, no así en el caso de Arauca, donde la menor capacidad de gestión y la influencia de intereses privados (legales e ilegales) en la gestión de la ciudad han llevado a resultados poco halagadores en términos de eficiencia en el uso de los recursos y de impacto de la gestión en los niveles de vida de la población. Como se mostró en el capítulo sobre Arauca, el alto volumen de recursos recibidos, especialmente por concepto de regalías, no se ha reflejado en mejores indicadores en educación, salud y saneamiento básico.

A lo anterior se suma el hecho de que la planeación no copa totalmente el amplio espectro de decisiones que debe tomar una autoridad pública. Hay eventos de coyuntura, situaciones inesperadas (desastres naturales, por ejemplo) y decisiones del día a día que afectan el presupuesto y que, en un momento determinado, pueden llevar a las autoridades públicas a flexibilizar el manejo presupuestal. Un factor adicional que media en la relación entre planeación y asignación de recursos es el lento ritmo de la ejecución presupes-

150 Es lo que muestra con lujo de detalles el estudio que realizó Foro Nacional por Colombia sobre la incidencia de los actores armados en la gestión municipal en Colombia. Ver Velásquez (2009).

tal, explicable por el número de trámites que es necesario realizar para ese efecto. El caso de Bogotá en el ámbito de las localidades es un buen ejemplo. Los proyectos locales deben ser autorizados por las entidades del sector central, las cuales tienen unidades especializadas en el análisis y la aprobación técnico-económica de las propuestas formuladas por los alcaldes locales. Ese y otros trámites han frenado severamente el ritmo de la ejecución de los fondos de desarrollo local en cada periodo, hasta el punto que los alcaldes locales deben acelerar la ejecución presupuestal en los últimos dos meses, generalmente a costa de la calidad de los proyectos.

La articulación entre planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial tiene un punto crítico: el hecho de que el ordenamiento territorial es competencia únicamente de los municipios. Los departamentos no cuentan con planes territoriales, lo que dificulta resolver problemas muy concretos en la prestación de aquellos servicios que exigen una escala supralocal para garantizar su eficiencia en la satisfacción de determinadas necesidades de la población.

Por último, cabe señalar las dificultades en la coordinación interinstitucional que enfrentan los gobiernos departamentales y municipales para el ejercicio de la planeación. Los casos analizados en este trabajo son buenos ejemplos de esa situación, la cual se torna crítica pues, aunque existen oficinas o secretarías de planeación en las gobernaciones y alcaldías, la actividad planificadora es asunto de todas las entidades que conforman el gobierno. Esa articulación tiende a ser mayor cuando existe un liderazgo claro del alcalde o del gobernador sobre su Gabinete de gobierno. En Bogotá, por ejemplo, ese liderazgo se ha ido perdiendo, por lo que cada entidad pretende estar solamente *en lo suyo* y cierra la puerta a la colaboración con otras, tanto en la formulación de los planes como en su ejecución y seguimiento. Se produce, así, una fragmentación de la acción que tiene impacto negativo sobre el uso de los recursos públicos.

Estas y otras dificultades de ninguna manera pueden poner en duda la afirmación de que la planeación en Colombia ha hecho una significativa contribución a temas tan importantes como el uso eficiente de los recursos, el acercamiento entre los gobiernos y la población, y el logro de mejores niveles de vida de la población en el territorio. En tal sentido, hay que valorar el rol jugado por la planeación, así no haya logrado superar por completo los problemas señalados en las páginas anteriores.

El rol de la planeación deja sin duda lecciones interesantes para un país como Perú, que tiene cierta tradición en la planeación desde la creación del Instituto Nacional de Planificación, y que cuenta con experiencias notables en provincias

y ciudades como Ilo, Cajamarca, Huancavelica y en algunos distritos de Lima. Ha sido una planeación *desde abajo*, nutrida por una dosis importante de participación ciudadana. Sin embargo, esa rica experiencia de planeación en distritos y provincias no tuvo por un buen lapso una contraparte nacional ni ha contado con un marco institucional tan definido como en el caso colombiano.

De manera concreta, el análisis realizado permite formular algunas líneas gruesas de propuesta que podrían fortalecer lo que hasta el presente ha sido la experiencia de planeación municipal y regional en el Perú:

- a. La definición de un marco normativo que, de un lado, establezca la obligatoriedad de los planes de desarrollo en los diferentes niveles de la Administración Pública, con énfasis en los planes municipales y regionales, y, de otro, recoja la rica experiencia de planeación participativa existente en el país y la consagre legalmente. La obligatoriedad de los planes busca garantizar la continuidad de la labor planificadora, de manera que esta no dependa de la discrecionalidad de las autoridades públicas. La planeación no puede ser objeto de caprichos ni conveniencias, sino de un mandato que rige más allá de las voluntades políticas. En lo que respecta a la participación, se trata de crear las condiciones para que la planeación incorpore a la población en sus diferentes momentos (formulación, ejecución y seguimiento de los planes), tomando como referente las experiencias exitosas que el Perú ha conocido hasta el presente.

Es deseable que este marco normativo tenga una base constitucional, no solo legal. En la medida en que la planeación es considerada como un ingrediente infaltable de la gestión pública democrática, debe tener un referente constitucional que le otorgue vigor. Este tiene como antecedente en el Perú lo que fue el Sistema Nacional de Planificación hasta 1992. Posteriormente, la Constitución de 1993 omitió cualquier referencia a la planificación y tampoco fue explícita sobre la posibilidad de concertación de los intereses públicos y privados. Hoy día está en construcción el Sistema Nacional de Planeamiento y se llevan a cabo planes en distintos órdenes, de carácter estratégico, que constituyen el referente de experiencia para enriquecer el marco legal de la planeación.

- b. El fortalecimiento de la base constitucional de la planeación y su expresión legal pueden volver más fluida la relación entre los presupuestos participativos, que tienen ya una base legal en el Perú, y la planeación participativa. Dicha relación producirá muy buenos frutos, pues resolverá una de las debilidades de la planeación en el Perú, a saber, su escasa articulación con las decisiones en materia presupuestal. En Colombia, los presupuestos participativos se han ido implantando como mecanismo de parti-

participación ciudadana en la última década, lo que ha llevado a que tenga como referentes necesarios el plan de desarrollo municipal y el plan de ordenamiento territorial. De ese modo, han devenido un complemento ideal de los procesos de planeación. Ese mismo resultado puede obtenerse en el caso peruano si la norma sobre presupuestos participativos se acompaña de una norma clara sobre la planeación, por lo menos en el ámbito municipal.

- c. El fortalecimiento de la planeación en el Perú debe apoyarse en un concepto de planeación integral —que articule las dimensiones socioeconómicas, físico-ambientales y político-administrativas— y estratégica —que ofrezca visiones de largo plazo construidas colectivamente—. La norma debe definir los instrumentos que podrán utilizarse para asegurar esa doble connotación (planes de desarrollo socioeconómico, planes de ordenamiento territorial, planes sectoriales, etcétera).
- d. Es necesario que la planeación tenga un *polo a tierra*, es decir, que se refiera a los problemas que experimentan los diferentes sectores de la población en su vida diaria, de manera que sea ella misma la que proponga soluciones y, en consecuencia, garantice la viabilidad de los planes. El ideal es lograr la mejor combinación posible entre planeación estratégica (de largo plazo, basada en visiones compartidas de territorio, etcétera) y planeación ligada a los problemas concretos de la gente (planeación de más corto plazo, con recursos específicos para acciones encaminadas a atender las demandas de la población). Ese equilibrio entre lo estratégico y lo cotidiano podrá ser una fórmula poderosa para asegurar futuro a la planeación en el Perú.
- e. Condición clave para el ejercicio de la planeación en todas sus dimensiones es el incremento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales (regionales, provinciales y distritales), especialmente de las municipalidades más pequeñas y con menor tradición en este campo. Mejorar su capacidad de gestión significa no solamente dotarlos del instrumental conceptual, metodológico y técnico, sino también de los mecanismos de participación ciudadana y de negociación política que faciliten la construcción de acuerdos de desarrollo en el territorio. El propósito de tal esfuerzo es dejar en los entes territoriales una capacidad instalada para la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los planes ordenados por la ley.
- f. Perú debe contar con mecanismos concretos para asegurar la participación ciudadana en la planeación municipal y regional, de manera que esta última no quede atrapada en los circuitos técnicos, de expertos o de bu-

rócratas. Es deseable que tales mecanismos (por ejemplo, consejos de participación ciudadana en la planeación) se estructuren y operen con base en parámetros más o menos estandarizados que, a su vez, consideren las particularidades socioculturales y políticas de cada territorio. El ideal es que la creación de tales mecanismos o la adecuación de los ya existentes contemplen relaciones de coordinación e intercambio entre diferentes niveles de la Administración Pública (lógica vertical), y con otros mecanismos o canales de participación ciudadana existentes en el territorio (lógica horizontal).

- g. Un elemento vital para dar sostenibilidad a la planeación es la existencia de sistemas de seguimiento y evaluación que involucren a la ciudadanía en la vigilancia de los diferentes tipos de planes. Esto pone en la agenda la necesidad de multiplicar la producción de información y, sobre todo, de garantizar a la población el acceso a ella. En esa línea de conducta es necesario evaluar el alcance y el impacto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el Perú e introducir las reformas que permitan una mayor fluidez en ese aspecto.
- h. Finalmente, es preciso generar mayor conciencia en la ciudadanía y en las autoridades públicas acerca de la importancia de la planeación como un escenario para la deliberación pública y para la construcción de acuerdos sobre cómo mejorar los niveles de vida de la población en el territorio. Para ello es necesario realizar un gran esfuerzo de transformación de la cultura organizacional en el seno de la Administración Pública del país. Hace falta desarrollar también campañas educativas masivas a través de diversos medios, que sensibilicen a todos los segmentos de la población sobre las bondades de la planeación y los beneficios que ella puede aportar para resolver sus problemas individuales y colectivos.

Estas propuestas de fortalecimiento de la planeación municipal y regional en el Perú parten de un modelo de relaciones entre Estado, sociedad y mercado basadas en el diálogo estratégico y la concertación. Suponen, por tanto, un Estado actuante, regulador de la acción privada, abierto a las diferentes voces ciudadanas y con suficiente capacidad para convocar a los distintos actores y concertar con ellos estrategias de desarrollo en el territorio. Suponen, además, una sociedad actuante, interesada en los asuntos públicos, dispuesta a involucrarse en las tareas de la planeación en sus diferentes momentos. El Perú parece contar, al menos en potencia, con esas características, lo que puede ser un buen augurio para que la planeación se solidifique como práctica y se convierta en un pilar importante para el ejercicio de los derechos humanos, lo que debe traducirse en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS

- 2010 Estadísticas consolidadas sobre regalías giradas entre 2004 y 2010.
Disponible en: <<http://www.anh.gov.co/es/index.php?id=8>>.

BECK, Ulrich

- 1998 *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Buenos Aires: Paidós.

BETANCOURT, Mauricio

- 2001 *Planeación y participación. Construyendo la democracia local. Elementos históricos y conceptuales*, vol. 1. Bogotá: ISMAC.

BORJA, Jordi y Manuel CASTELLS

- 1997 *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

BUSTELO, Eduardo

- 1998 «Expansión de la ciudadanía y construcción democrática». En BUSTELO, Eduardo y Alberto MINUJÍN (editores). *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá: Santillana-UNICEF.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 2006 Control ciudadano a la inversión de regalías directas. Bogotá.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

- s/f Cuentas nacionales para el periodo 1965-2007. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=84>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

- 2010 Documento CONPES 3654, abril. Bogotá: DNP.
2008 *Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal*. Bogotá: DNP.
2007a *Propuesta metodológica para la elaboración de planes estratégicos territoriales. Elección de autoridades territoriales período 2008-2011*. Bogotá: DNP.
2007b *Orientaciones para elaborar los programas de gobierno. Elecciones de autoridades territoriales 2008-2011*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible-DNP.

- 2007c *Gestión pública local*. Bogotá: DNP, ESAP y Ministerio de Cultura.
2007d Actualización de la cartilla: «Las regalías en Colombia». Bogotá: DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y MINISTERIO DE CULTURA

- 2008 *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*. Bogotá: DNP, ESAP y Ministerio de Cultura.

DURSTON, John

- 2002 *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: CEPAL.

GARCÍA, Manuel

- 2002 «Las regalías, un problema de todos», en *Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política*. Bogotá: Contraloría General de la República.

GARNIER, Leonardo

- 2000 «Función de coordinación de planes y políticas». En Eduardo WIESNER, Leonardo GARNIER y Javier MEDINA. *Funciones básicas de la planificación*, Serie Cuadernos del ILPES N° 46. Santiago: ILPES.

GIDDENS, Anthony

- 1999 *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.

GONZÁLEZ, Esperanza y Fabio VELÁSQUEZ

- 2008 «Reflexiones sobre actores sociales y desarrollo local: la experiencia colombiana. En Luz Stella SIERRA (compiladora). *Desarrollo económico local. Una apuesta por el futuro*. Bogotá: Fundación Social, pp. 439-458.

MALDONADO, Alberto

- s/f «Descentralización y superación de la pobreza en Colombia». En Jaime DÍAZ (coordinador). *Descentralización y superación de la pobreza en países andinos*. Bogotá: Corporación Podion.

McLOGHLIN, J. Brian

- 1972 *Planification Urbaine et Régionale. Une approche par l'analyse de systèmes*. París, Dunod.

MOLINA, Humberto

- 1997 «De la reforma urbana a la ley de desarrollo territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano». En *Desarrollo Urbano en Cifras*, N° 3. Bogotá, noviembre, pp. 246-284.

PARRA, Ernesto

2001 «La trocha ciudadana». En CNP. *Diez años de planeación al derecho*. Memorias del VI Congreso Nacional de Planeación 2001, Bogotá.

PÉREZ, Paulo Andrés

2010 «Las regalías en Colombia», documento preparado para la elaboración de este informe, Bogotá (mimeo).

PUTNAM, Robert

1994 *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana de descentralización administrativa*. Caracas: Editorial Galac.

RESTREPO, Clara Inés

2002 «Planeación, participación y gobernabilidad». En Arturo ESCOBAR y otros. *Planeación, participación y desarrollo*. Medellín: Corporación Región, Universidad Nacional (sede Medellín) y Fundación Social.

RESTREPO, Olga

1988 «La institucionalización del proceso de planificación en Colombia». En Ruth SAAVEDRA y otros. *Planificación del desarrollo*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

RED DE INICIATIVAS PARA LA GOBERNABILIDAD, LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

2007 *Veinte años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Bogotá: RINDE.

SUNKEL, Oswaldo

1993 «Auge, crisis y renovación del Estado». En *Revista Foro*, N° 20. Bogotá.

VALDEZ, Nelson

2008 «Las regalías en Colombia». En *Revista Sindéresis*. Bogotá: Auditoría General de la República.

VELÁSQUEZ, Fabio

2010b «¿Descentralizar para pacificar?», en *Revista Foro*, N° 70, mayo.

2010a La descentralización y el Estado de derecho en Colombia, Informe de consultoría presentado a Inwent, Lima.

2004 «Los diseños de planeación y participación, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. Una mirada a partir del caso colombiano». Bogotá, (mimeo).

2003 «La participación ciudadana en Bogotá: ¿dónde estamos? ¿Para dónde vamos?». En Ana RICO DE ALONSO (editora). *Bogotá. Sistema político*

- y cultura democrática. Seminario Internacional. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.*
- 1996 «El sistema nacional de planeación en Colombia: notas y propuestas». En *Revista Foro*, N° 28, Bogotá, pp. 61-67.
- 1995 «La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollo y perspectivas». En Varios autores. *¿Descentralizar en América Latina?* Quito: Programa de Gestión Urbana (PGU-LAC) y GTZ.
- 1989 «La reforma urbana de Barco: vieja estrategia, nueva táctica». En Giraldo ISAZA (editor). *Reforma urbana y desarrollo social*. Bogotá: Camacol, pp. 517-528.

VELÁSQUEZ, Fabio y Esperanza GONZÁLEZ

- 2009 «Institucionalidad participativa en Colombia. Balances y retos». En Lisandro SERAFIM y José Antonio MORONI. *Sociedad civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas*. Sao Paulo: Instituto Pólis e INESC.
- 2006 *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004*. Bogotá: Fundación Corona y Fundación Foro Nacional por Colombia.
- 2003 *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

WINCHESTER, Lucy y Enrique GALLICCHIO (editores)

- 2003 *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: Ediciones SUR-CLAEH.

ZICCARDI, Alicia

- 2009 «La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos». En Gonzalo DELAMAZA y Daniel FLORES (editores). *Gestión municipal participativa. Construyendo democracia cotidiana*. Santiago de Chile: Innovación Ciudadana-Universidad de los Lagos.

ABREVIATURAS EMPLEADAS

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos.
BPIN	Banco de Proyectos de Inversión Nacional.
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.
CNP	Consejo Nacional de Planeación.
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
CORPES	Consejo Regional de Planificación Económica y Social.
CORPORINOQUÍA	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía.
CPL	Consejo de Planeación Local.
CRC	Consejo Regional de Competitividad.
CSIR	Comité de Seguimiento a la Inversión en Regalías.
CTP	Consejo Territorial de Planeación.
CTPD	Consejo Territorial de Planeación Distrital.
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
DNP	Departamento Nacional de Planeación.
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos.
ELN	Ejército de Liberación Nacional.
EOT	esquema de ordenamiento territorial.
EPCL	Espacio Público de Concertación Local.
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública.
FAEP	Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera.
FARC	<i>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.</i>
FNR	Fondo Nacional de Regalías.
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales.
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.

ICV	índice de calidad de vida.
IDPAC	Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal.
IVA	impuesto al valor agregado.
JAL	Junta Administradora Local.
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina por sus siglas en inglés: Latin American Public Opinion Project.
LGBT	lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero.
MPRBC	Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.
NBI	necesidades básicas insatisfechas.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ONG	organización no gubernamental.
OVOP	otra villa, otro producto.
PBOT	plan básico de ordenamiento territorial.
PDD	plan de desarrollo distrital.
PDL	plan de desarrollo local.
PDM	plan de desarrollo municipal.
PIB	producto interno bruto.
POAI	plan operativo anual de inversiones.
POT	plan de ordenamiento territorial.
SGP	Sistema General de Participaciones.
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública.
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.
SITP	Sistema Integrado de Transporte Público.
UEL	unidades ejecutivas de localidades.
UPR	unidades de planeación rural.
UPZ	unidades de planeamiento zonal.

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono: 613-8313 telefax: 613-8315
e-mail:propuest@desco.org.pe