

Contexto,  
trayectoria y  
experiencias

# LA PLANEACIÓN TERRITORIAL en COLOMBIA

*Resumen del documento elaborado por  
Fabio Velásquez Carrillo, con la colaboración  
de Esperanza González y Paulo Andrés Pérez*



GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA



## LA PLANEACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

Contexto, trayectoria y experiencias

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

**Coordinación:**  
Cinthia Vidal

**Elaboración de contenidos:**  
Fabio Velásquez C.

**Colaboración:**  
Esperanza González R.  
Paulo Andrés Pérez A.

**Elaboración de resumen:**  
Marusia Ruiz Caro R.

**Diseño y Diagramación:**  
Renzo Espinel  
Luis de la Lama

**Impresión:**  
LETTERA GRÁFICA S.A.C.

Tiraje: 2.000 ejemplares

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

Primera edición

Lima, diciembre de 2010

## PRESENTACIÓN

Este documento contiene un resumen del estudio «La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias», elaborado por el sociólogo Fabio Velásquez, con la colaboración de Esperanza González y Paulo Andrés Pérez, que fue publicado en la edición número 25 de la serie *Cuadernos Descentralistas*.

El trabajo es parte del estudio comparativo sobre procesos y mecanismos de planeamiento en la región andina, que lleva a cabo el Grupo Propuesta Ciudadana e incluye investigaciones paralelas en Bolivia, Ecuador y Perú.

Las similitudes sociales, culturales y políticas de los países andinos nos permiten identificar problemas comparables a los nuestros y obtener lecciones que se traduzcan en políticas para avanzar en la reconstrucción del sistema de planificación como eje central de la gestión pública nacional. El proceso está dando sus primeros pasos en el Perú 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 trabajos abordan temas fundamentales para la agenda sobre planificación nacional, regional y local: el ordenamiento territorial, la participación ciudadana, el planeamiento estratégico, la articulación entre planeamiento y presupuesto, la transparencia y la vigilancia. El análisis en los tres niveles de gobierno es importante en el marco del proceso de descentralización de nuestro país.

Los estudios han contado con 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 Rurales del Perú (REMURPE).

El resumen del presente estudio contiene los aspectos más importantes del planeamiento y la participación en Colombia, una mirada rápida a los casos de Bogotá y Arauca, un balance crítico general y algunas lecciones útiles para el proceso peruano. Con esta versión corta queremos facilitar información y análisis a diversos actores sociales, agentes económicos, autoridades y políticos sobre un tema que consideramos trascendente. Esperamos que el documento los motive a profundizar en el conocimiento de la experiencia colombiana —y revisen el CD 25—, así como a trabajar por que la planificación se convierta en un instrumento decisivo para el desarrollo nacional.

Lima, diciembre de 2010

Grupo Propuesta Ciudadana

# CAPÍTULO 1

## PLANEAMIENTO, DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMO PRINCIPIOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO COLOMBIANO

Colombia tiene una larga experiencia de planeamiento, que data de fines de los años cuarenta de la década pasada, la cual ha configurado poco a poco una cultura de planeamiento en el ejercicio de la gestión pública.

La reforma constitucional de 1968 confirmó la responsabilidad del Estado en la conducción de la economía e introdujo el planeamiento como una herramienta para organizar y ordenar su actuación. Entregó al Con-



greso de la República la atribución de fijar los planes de desarrollo económico y social, de debatirlos y de vigilar su ejecución. Desde entonces, cada gobierno formuló su plan

de desarrollo, pero ninguno tuvo fuerza de ley pues carecían de carácter vinculante. Aun así contribuyeron a consolidar la cultura de planeamiento en el seno de la Administración Pública.

A finales de los años setenta, el rápido crecimiento de las grandes ciudades planteó nuevos problemas y retos de carácter socioeconómico y político-institucional, para los cuales los planes físico-urbanísticos no tenían respuesta. A partir de 1978, se dispuso que todas las ciudades de más de veinte mil habitantes debían elaborar planes integrales de desarrollo. La Ley de Reforma Urbana de 1989 obligó a todos los municipios a formular su plan de desarrollo. La norma no incluyó ningún tipo de sanción para las autoridades locales que la incumplieran, lo que le restó efectividad.

La descentralización del Estado, iniciada en los años ochenta, fortaleció política, administrativa y financieramente a las entidades te-

---

**«La descentralización estuvo acompañada de normas que institucionalizaron espacios y mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, especialmente en el ámbito local.»**

---



ritoriales,<sup>1</sup> lo cual planteó a alcaldes y gobernadores la posibilidad de emplear el planeamiento como un instrumento de gestión haciendo uso de su autonomía política y administrativa. La descentralización estuvo acompañada de normas que institucionalizaron espacios y mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, especialmente en el ámbito local.

Al comenzar los noventa, el planeamiento formaba parte de los discursos y prácticas de las autoridades y de diversos sectores de la población. La Constitución de 1991 recogió esa tradición planificadora y la proyectó como un pilar del Estado social de derecho. Así, convirtió el planeamiento en un ingrediente central de la gestión pública, nacional y territorial.

En los ámbitos territoriales, el énfasis estuvo muy relacionado con la descentralización del Estado. Con la Constitución Política de 1991, esta ganó en profundidad y alcance, esta vez en el marco del Estado social de derecho y de la democracia participativa, y se convirtió en uno de los principios constitutivos de la organización del Estado colombiano.

---

**«La Constitución de 1991 recogió la tradición planificadora y la proyectó como un pilar del Estado social de derecho. Así, convirtió el planeamiento en un ingrediente central de la gestión pública, nacional y territorial.»**

---

La Constitución otorgó autonomía política relativa a las autoridades territoriales (alcaldes y gobernadores), les devolvió funciones y competencias, les asignó recursos significativos e institucionalizó espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.

Se definió al municipio como la célula básica de la organización administrativa del Estado. Se fortaleció a los departamentos a través de la elección popular de los gobernadores y del incremento de sus fiscos. Se estableció un nuevo sistema de transferencias, vinculado a un porcentaje creciente de los ingresos corrientes del gobierno nacional. Las competencias entre los tres niveles de gobierno estuvieron regidas por tres principios constitucionales (conurrencia, subsidiariedad y complementariedad) que, en la práctica, implicaban que no había competencias exclusivas en el ámbito subnacional.

A los departamentos se les atribuyó las funciones de promover el desarrollo regional, de servir de intermediario entre el gobierno nacional y los municipios, y de prestar asistencia técnica a estos últimos. A los municipios se asignaron las siguientes funciones: prestar los servicios públicos básicos, construir las obras para el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Se fortaleció el rol de alcaldes y gobernadores en el desarrollo local y regional, quienes ganaron un lugar importante en el mapa de decisiones públicas. La Constitución les dio instrumentos para ejercer su autonomía y sus funciones; entre ellos el planeamiento del desarrollo socioeconómico y territorial.

---

1 Las entidades territoriales (o subnacionales) son los departamentos, municipios, territorios indígenas y los distritos. Estos últimos son municipios de carácter especial que reciben transferencias del gobierno nacional como si fueran departamentos.

A fines de los noventa, el gobierno nacional dio un giro en su visión de la descentralización. Argumentó que esta generaba desequilibrios macroeconómicos, un alto déficit por el aumento de las transferencias a departamentos y municipios, y que algunos de estos últimos no eran viables fiscalmente ni tenían capacidades para manejar sus competencias y recursos.

Se inició así una tendencia hacia la re-centralización de competencias y recursos. Las transferencias a los entes territoriales se des-

vincularon de los ingresos corrientes del gobierno nacional para depender, en adelante, de un fondo único, el Sistema General de Participaciones, que le ha permitido concentrar los recursos en sus manos.

Las competencias del gobierno nacional, de los departamentos y municipios se distribuyeron de manera sectorial, lo que debilitó el poder de decisión de los gobernadores y alcaldes a favor del gobierno nacional, que ha recuperado capacidad de decisión y de inversión a costa de las entidades territoriales.



# CAPÍTULO 2

## MARCO CONCEPTUAL DEL PLANEAMIENTO Y LA PARTICIPACIÓN

### 1. EL PLANEAMIENTO COMO PROCESO Y ESCENARIO

El enfoque de planeamiento construido en las últimas dos décadas lo concibe como un *proceso* y un *escenario*, más que como una técnica especializada y un conjunto de procedimientos a cargo de especialistas. Es un *proceso* que comprende dinámicas sociales y políticas para la identificación de problemas y potencialidades del presente y la formulación de apuestas de futuro. Es también un *escenario* público de encuentro e interlocución entre actores diversos y con diferentes intereses, que están dispuestos a deliberar y a construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarias para alcanzarlas.

El planeamiento podría resumirse como «un ejercicio de inteligencia colectiva, en el cual una sociedad logra identificar sus posibilida-

des de desarrollo y sus propósitos comunes, así como los medios para avanzar en ellos».<sup>2</sup>

### 2. PLANEAMIENTO Y PARTICIPACIÓN

El planeamiento permite inducir cambios en una realidad específica, a partir de la definición de objetivos claros y de la identificación de las condiciones e instrumentos que hacen falta para lograrlos. El *punto* entre las ideas y la acción deben construirlo los involucrados en el proceso de cambio. Por ello, el planeamiento es por esencia un proceso participativo, abierto e incluyente: convoca al conjunto de la sociedad para que reflexione, delimite y construya acuerdos sobre su presente y su futuro.

---

**«Es un proceso que comprende dinámicas sociales y políticas para la identificación de problemas y potencialidades del presente y la formulación de apuestas de futuro.»**

---



2 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, página 95.

En ese sentido, el planeamiento participativo:

- Es una bisagra entre los intereses particulares y el bien colectivo (municipio, región o país). Las decisiones deben encontrar el punto de equilibrio entre ambos, lo que hace de este un proceso político complejo.
- Debe ser descentralizado, democrático y de largo alcance. Requiere componentes técnicos para interpretar el entorno y diseñar acciones pertinentes en función de los objetivos de cambio. Al mismo tiempo, el componente político define los límites para construir acuerdos colectivos.
- No se agota en la formulación del plan; comprende momentos previos (identificación de problemas y potencialidades) y posteriores (acciones vinculadas a su ejecución, seguimiento y evaluación). Esto exige habilidades y destrezas mínimas a los participantes para que puedan jugar un papel relevante en cada momento.

### 3. PLANEAMIENTO Y TERRITORIO

Los planes de ordenamiento territorial (POT) toman como objeto de intervención el territorio en sus dimensiones físico-espaciales y ambientales, a diferencia de los planes de desarrollo municipales y departamentales, que se centran en las dimensiones sociales, económicas, culturales y político-administrativas de sus ámbitos.

El territorio es un determinante de la acción humana: de acuerdo a sus características, le brinda posibilidades y le impone límites. Al mismo tiempo, es un producto de la acción humana, que lo construye materialmente de manera individual y colectiva. En esa medida, la producción del territorio es:

- Un proceso conflictivo, porque no todos los grupos sociales están en igualdad de condiciones para producir el mismo tipo de territorio; este es heterogéneo, diferenciado, desigual y, en países como los nuestros, inequitativo y socialmente segregado y segmentado.
- Social y política, pues los distintos grupos que lo habitan tejen relaciones sociales y se establecen relaciones de poder en la toma de decisiones. El planeamiento constituye una oportunidad para que el tejido de relaciones sociales y de poder opere en favor de la mejora de las condiciones de vida. A través del planeamiento se construye territorio.
- Simbólica, porque sus habitantes le asignan significados conforme se apropian de él, y se genera identidad y sentido de pertenencia. Los espacios locales tienden a generar lazos sociales e identidades más fuertes y sólidas. A medida que aumenta la escala, los lazos se debilitan y los sentidos de pertenencia se vuelven más difusos, más racionales y menos ligados a los afectos. La diferenciación de escalas juega un papel clave para los contenidos y procedimientos del planeamiento participativo y puede ser un instrumento potente para la generación de identidades territoriales.

### 4. CONDICIONES PARA EL PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO

Dos condiciones son básicas para el planeamiento participativo: un entorno favorable —conjunto de posibilidades que brinda el sistema político para que este se desarrolle— y actores interesados en participar —con disposición de involucrarse en el proceso para deliberar y concertar acuerdos—.

Distintas combinaciones de las condiciones del planeamiento participativo pueden determinar diferentes tipos de planeamiento:

- Un entorno político favorable y actores con identidades sólidas favorecen el diálogo entre gobernantes y gobernados. Se fortalecen los espacios públicos, los mecanismos de diálogo y concertación, y las formas de cooperación. El planeamiento es un instrumento eficaz para el desarrollo humano.
- Cuando los actores son débiles, a pesar de la existencia de un entorno favorable, el planeamiento tiende a ser formal o instrumental y tecnocrático. 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.
- En un entorno poco favorable y actores fuertes, el planeamiento puede generar una amplia movilización que no se concretará en acuerdos con las autoridades. Pueden surgir conflictos y mayor divorcio entre sociedad y Estado.
- Cuando el entorno político es desfavorable y los actores sociales débiles, el planeamiento puede fracasar o ser de corto alcance y sin beneficio para la población. Se abre el camino a otras formas de relación entre la sociedad y el Estado: clientelismo, populismo, autoritarismo o asistencialismo.

## 5. PLANEAMIENTO Y GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública puede entenderse como la organización y el manejo de un conjunto de recursos (técnicos, económicos, humanos, políticos, organizativos, culturales), en un contexto normativo e institucional determinado, 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 e incluye momentos diferentes: el planeamiento, la formulación del presupuesto, la programación de actividades y su ejecución, el monitoreo y la evaluación de las mismas. Los buenos resultados de la gestión pública —su eficiencia, eficacia y efectividad— dependen de la articulación coherente entre los momentos del ciclo.

El planeamiento debe traducirse 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 presupuesto termina en un *saludo a la bandera*. Un presupuesto que no tiene como base un plan da lugar a la discrecionalidad en la asignación de recursos y abre las puertas a la corrupción, al uso ineficiente de los recursos, al clientelismo o al incumplimiento de metas.

Los buenos resultados de la gestión pública dependen de que las acciones se orienten a proveer bienes y servicios públicos a quienes más los necesitan. Los sistemas de monitoreo y evaluación son instrumentos importantes para ello.

La articulación y la coherencia entre los planes de los distintos niveles de gobierno favorecen una buena gestión pública. Esto no es frecuente porque se trata de realidades heterogéneas y los planes de un ámbito tienen componentes que no son necesariamente compatibles con los de otro.

Es fundamental enmarcar los planes de desarrollo en visiones estratégicas del territorio a partir de objetivos compartidos de mediano y largo plazo. Esto contribuye a generar políticas de Estado que trasciendan el período de una administración, de tal manera que las acciones que se ejecuten en el presente se perciban como parte de un proyecto compartido de sociedad futura.



# CAPÍTULO 3

## COMPONENTES CLAVES DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO EN COLOMBIA



**F**actores claves para fortalecer el planeamiento en Colombia han sido la acumulación de experiencias, que han mostrado resultados en la construcción de visiones colectivas de futuro y en el uso racional de los recursos públicos y privados, así como su institucionalización mediante un sistema normativo que ha orientado la acción planificadora del Estado, estandarizado instrumentos y procedimientos, y garantizado cierta sostenibilidad de la práctica planificadora.

### 1. EL PLANEAMIENTO COMO INSTRUMENTO CENTRAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN TODOS LOS NIVELES

La Constitución de 1991 estableció el carácter obligatorio de los planes de desarrollo en los tres niveles de la Administración Pública: nacional, departamental y municipal. En Colombia, toda autoridad pública elegida tiene la obligación constitucional y legal de traducir su programa de gobierno en un plan de desarrollo socioeconómico y de obras públicas para su respectivo ámbito territorial. Los planes son vinculantes, pues son el referente prin-

cipal para las decisiones de gestión pública y la asignación de los recursos de inversión.

El plan debe ser objeto de una discusión pública y ser aprobado por el cuerpo de representación política correspondiente, cuyos integrantes son elegidos por votación popular en sus respectivas jurisdicciones. Así:

- El Plan Nacional de Desarrollo lo aprueba el Congreso de la República.
- Los planes de desarrollo departamental, la Asamblea Departamental.
- Los planes de desarrollo municipal (PDM), el Concejo Municipal.
- Los planes de desarrollo distrital (PDD) de Bogotá, el Concejo de la Ciudad.
- Los planes de desarrollo local (PDL), la Junta Administradora Local (JAL).

---

**«...toda autoridad pública elegida tiene la obligación constitucional y legal de traducir su programa de gobierno en un plan de desarrollo para su ámbito territorial, que es el referente principal para las decisiones de gestión pública y la asignación de los recursos de inversión.»**

---

## 2. LA ESTANDARIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PRODUCTOS DEL PLANEAMIENTO

La Ley Orgánica de Planeación de 1994 desarrolló los componentes y etapas del proceso de planeamiento. Estableció sus principios rectores: autonomía, distribución de competencias, coordinación, prioridad del gasto público social, continuidad, participación, sostenibilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones, eficiencia, planeamiento como proceso. Definió dos tipos de actores:

### Autoridades de planeamiento:

- *Gobernador o alcalde*: traducen su programa de gobierno en un plan de desarrollo; presentan informes anuales sobre su avance a la Asamblea Departamental o al Concejo Municipal; están obligados constitucionalmente a rendir cuentas de su gestión a la ciudadanía.
- *Consejos de gobierno (departamentales o municipales)*: aprueban el proyecto de plan; revisan y avalan los informes de rendición de cuentas.
- *Secretarías u oficinas de planeación*: formulan el proyecto de plan; diseñan los instrumentos de seguimiento; elaboran informes sobre su ejecución.

---

**«...el 1° de junio del primer año de gobierno de las autoridades, cada municipio, distrito y departamento deben tener un plan de desarrollo aprobado.»**

---

### Instancias de planeamiento:

- *Asambleas departamentales y concejos municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas*: aprueban el proyecto de plan de desarrollo; aprueban el presupuesto de cada periodo y autorizan los gastos; realizan el control político al plan; reciben los informes de rendición de cuentas.
- *Consejos territoriales de planeación (CTP) departamentales, municipales, distritales o de las entidades territoriales indígenas*: son el instrumento para la participación de la ciudadanía en la formulación y el seguimiento a los planes.

Los planes nacionales y subnacionales tienen dos partes: una general, de carácter estratégico, y un plan de inversiones, de carácter operativo. Al formular sus planes, las entidades territoriales deben considerar las estrategias y programas del Plan Nacional de Desarrollo.

El plan debe ser redactado y aprobado en los primeros cinco meses del mandato de los alcaldes y gobernadores, lo cual significa que el 1° de junio del primer año de gobierno de las autoridades, cada municipio, distrito y departamento deben tener un plan de desarrollo aprobado. Luego, las entidades municipales y departamentales elaboran el plan indicativo para cuatro años, en el que registran los compromisos asumidos y los resultados que se espera lograr, año por año y al terminar el mandato de gobierno.

## 3. INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN AL PROCESO DE PLANEAMIENTO

La Constitución de 1991 definió la participación como principio constitutivo del Estado colombiano y como derecho e instru-

mento para democratizar la gestión pública. Asimismo estableció el derecho de los ciudadanos a participar en la vigilancia de esta última.

A través del marco normativo, la participación se incorporó en todas las fases del planeamiento. Se crearon o reglamentaron instancias de participación ciudadana en la gestión pública que hoy permiten a la ciudadanía intervenir en: el planeamiento, la asignación del presupuesto, el diseño de políticas públicas, la ejecución de proyectos de desarrollo y la vigilancia de la gestión pública.

El instrumento definido para la participación de la ciudadanía es el Consejo Territorial de Planeación. Los CTP están integrados por representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios de sus respectivos ámbitos. En los CTP departamentales participan los representantes de los municipios. El alcalde o el gobernador, según sea el caso, seleccionan a sus miembros a partir de ternas elaboradas por las organizaciones presentes en cada jurisdicción, agrupadas por sector.

Los CTP analizan y discuten el proyecto de plan de desarrollo; organizan el debate sobre el proyecto de plan a través de foros, audiencias públicas u otros instrumentos que permitan la participación ciudadana; elaboran un documento de opinión y recomendaciones sobre el proyecto de plan del municipio, distrito o departamento; hacen seguimiento a los planes y evalúan sus resultados.

#### **4. CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN**

La Constitución de 1991 creó el Sistema Nacional de Planeación como el mecanismo de articulación del Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación de cada municipio, distrito y departamento. La apuesta por crear el sistema a partir de los órganos de participación ciudadana ex-

---

**«Se crearon instancias de participación ciudadana en la gestión pública que hoy permiten a la ciudadanía intervenir en el planeamiento, la asignación del presupuesto, el diseño de políticas públicas, la ejecución de proyectos de desarrollo y la vigilancia de la gestión pública.»**

---

presa un concepto democrático del planeamiento que da fuerza a la participación ciudadana y la legitima ante el Estado y la propia ciudadanía.

El sistema tiene una estructura mínima de funcionamiento; es conducida por una junta directiva y la asamblea se reúne anualmente en el Congreso Nacional de Planeación o en encuentros específicos. Si bien la norma no definió un soporte financiero para el funcionamiento del sistema, en 2003, 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.

#### **5. ARTICULACIÓN ENTRE PLANES DE DESARROLLO Y PRESUPUESTO**

La legislación estableció un nexo claro entre planeamiento y presupuesto, que se aprecia en la vinculación entre los planes plurianuales de inversiones (PPI) —que forman parte de los planes de desarrollo de cada municipio, distrito o departamento— y el presupuesto anual de inversiones del ámbito. Este contiene la parte del plan plurianual que se invertirá en el período fiscal vigente.

Para establecer esta vinculación, el gobierno central y las entidades territoriales deben elaborar los instrumentos que componen el sistema presupuestal:

- *El marco fiscal de mediano plazo*: tiene una perspectiva de diez años y facilita la elaboración de los presupuestos anuales al brindar como referencia las tendencias de los principales indicadores económicos y de las finanzas nacionales y territoriales, según sea el caso. Sirve de insumo para definir estrategias financieras que permitan ejecutar los planes de desarrollo.
- *El plan financiero*: incluye las operaciones efectivas de las entidades sobre la base de las previsiones de ingresos y gastos, así como del déficit y su financiación. A nivel nacional es una herramienta de política macroeconómica y a nivel territorial, de programación presupuestal.
- *El plan operativo anual de inversiones (POAI)*: contiene la parte de los proyectos de inversión de los planes de desarrollo que se va a ejecutar con el presupuesto anual, clasificados por sectores y fuente de financiación.
- *El Presupuesto Anual de la Nación (o presupuesto departamental o municipal)*: es la proyección de los ingresos y de las autorizaciones de gasto que se prevé ejecutar durante el período fiscal.

Otro instrumento es el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que registra los proyectos de inversión que se considera viables técnica, económica y socialmente, y susceptibles de financiarse con recursos del presupuesto. El DNP coordina una red nacional de bancos de proyectos de inversión de las entidades territo-

riales, cuyos programas y proyectos sirven de base a los planes de inversión.

Las autoridades territoriales pueden comprometer presupuestos de años futuros para ejecutar inversiones que se inician con el presupuesto vigente y que se culminan en más de un año. Para ello, los proyectos deben consignarse en el plan de desarrollo, cumplir algunas condiciones y contar con autorización de la Asamblea Departamental o del Concejo Municipal.

## 6. ARTICULACIÓN ENTRE PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Ley de Desarrollo Territorial de 1997 contiene principios, instrumentos y disposiciones sobre planificación y gestión del territorio que deben utilizar las administraciones locales para que el ordenamiento físico-territorial promueva el desarrollo socioeconómico en armonía con la naturaleza y garantice a todos los sectores acceso a servicios, vivienda, infraestructura y equipamientos, así como la realización de sus derechos.

La norma se desarrolla a partir de tres principios: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y el reparto equitativo de las cargas y beneficios. La organización del territorio es una función pública que busca dirimir conflictos e inequidades entre agentes privados por su actividad en el territorio. Ello implica la participación democrática de los ciudadanos en su ordenamiento, y el diálogo y la concertación entre los diferentes agentes de la vida municipal.

La ley dispuso la formulación de planes de ordenamiento territorial en todos los municipios y distritos, como planes estratégicos que permitan determinar los usos de cada parte del territorio municipal (casco urbano y área rural), tomar decisiones orientadas a



aprovechar su vocación y hacer un uso eficiente del suelo mediante herramientas de gestión creadas para ese fin.

La iniciativa de formulación del POT es del alcalde. Su aprobación incluye una fase de concertación que comprende el estudio del plan por las autoridades ambientales y su discusión por el CTP y la ciudadanía, a través de audiencias públicas en las que se recogen opiniones. El CTP emite un documento de opinión y recomendaciones para que el alcalde incluya este insumo en la versión del POT que aprueban el Concejo Municipal o el Concejo Distrital. Si no hubiese acuerdo, el alcalde lo expide por decreto.

En los POT se definen estrategias e instrumentos con distintos horizontes: para el corto plazo (un periodo municipal o distrital, que es de cuatro años), el mediano plazo (dos periodos) y el largo plazo (tres periodos o doce años).

La ley ha buscado la articulación entre los planes de desarrollo y los de ordenamiento territorial introduciendo el *programa de ejecución* del POT en los planes de desarrollo. En este se definen las acciones previstas sobre el territorio en el periodo que corresponde a la administración municipal, se señalan las actividades, recursos y responsables, y se integran al plan de inversiones para que sea aprobado y ejecutado por las autoridades.

Un punto crítico de la articulación entre planes de desarrollo y POT es que el ordenamiento territorial es competencia únicamente de los municipios o distritos, lo que hace difícil prestar servicios que requieren una

---

**«...el ordenamiento territorial es competencia únicamente de los municipios o distritos.»**

---

escala mayor que la local para lograr eficiencia, como la departamental.

## 7. LOS RECURSOS POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES

En Colombia, las regalías se consideran una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue con el transcurso del tiempo. Los ingresos por este concepto inciden significativamente en algunos municipios y departamentos, como es el caso del municipio de Arauca por la explotación de petróleo y gas.

Las regalías son de dos tipos:

- *Directas*: las que se pagan en forma directa a las entidades territoriales (municipios y departamentos) donde se explotan los recursos naturales no renovables o se encuentran los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan, embarcan y exportan los recursos y sus derivados.
- *Indirectas*: las que se pagan a las entidades territoriales que no reciben regalías de manera directa.

Cuando la explotación tiene lugar en un resguardo indígena o en sus inmediaciones, un porcentaje de las regalías del departamento (5%) o del municipio (20%) se invierte en las zonas donde se asientan las comunidades indígenas.

Otros beneficios son:

- El *impuesto de transporte*, que es un gravamen para compensar a los municipios no productores por los efectos que causa el paso de los oleoductos o gasoductos.

- Las *compensaciones*, que son contra-prestaciones económicas adicionales que se pactan con las compañías por el transporte y el impacto ambiental, social y cultural que causa la explotación. ECOPEPETROL recibe la mitad, las entidades territoriales productoras el 32%, los municipios portuarios el 8% y las Corporaciones Autónomas Regionales el 10%.

Existen tres fondos:

- *Fondo Nacional de Regalías (FNR)*: administra las regalías indirectas y financia proyectos de las entidades territoriales que no reciben regalías.
- *Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)*: contribuye a aliviar el pasivo de pensiones de las entidades territoriales.
- *Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)*: creado para disponer de un colchón financiero que permita enfrentar épocas de escasa producción o anticipar el declive de los pozos.

El porcentaje de las regalías de los hidrocarburos varía desde 8%, si la producción es menor a 5 mil barriles por día, hasta 25% si es mayor a 600 mil barriles diarios. En el caso del gas natural se aplica entre 60% y 80% de las regalías equivalentes por la explotación de crudo, según el tipo de pozo.

Los ingresos de las regalías se distribuyen tal como se indica en el cuadro 1.

Para evitar que las regalías sean acaparadas por pocas entidades territoriales se aplica el *escalonamiento*:

- Los departamentos productores solo reciben el 10% de las regalías si la producción está entre 180 mil y 600 mil barriles por día, y el 5% si es superior.
- Los municipios solo reciben el 10% de las regalías a partir de 100 mil barriles por día.

Los departamentos están obligados a emplear por lo menos el 60% de las regalías directas —y los municipios por lo menos el 75%— en acciones destinadas a lograr determinados indicadores en mortalidad infantil, salud, educación básica, agua y alcantarillado. Solo si alcanzan y mantienen los indicadores sociales en los niveles establecidos, las entidades territoriales pueden incrementar el porcentaje destinado a otros proyectos prioritarios del plan de desarrollo departamental (o municipal) y reducir el porcentaje de lo asignado a servicios básicos.

Los departamentos deben destinar 10% para financiar las pensiones. Ambos niveles de gobierno pueden emplear máximo un 5% para gastos de operación y puesta en marcha de los proyectos.

**CUADRO 1.**

| ENTIDAD                           | PRODUCCIÓN DE MUNICIPIO (barriles por día) |                 |               |
|-----------------------------------|--|-----------------|---------------|
|                                   | 0 a 10 mil                                 | 10 mil a 20 mil | Más de 20 mil |
| Departamentos productores         | 52,0%                                      | 47,5%           | 47,5%         |
| Municipios productores            | 32,0%                                      | 25,0%           | 12,5%         |
| Municipios o distritos portuarios | 8,0%                                       | 8,0%            | 8,0%          |
| Fondo Nacional de Regalías        | 8,0%                                       | 19,5%           | 32,0%         |

Fuente: Ley 756 de 2002.

# CAPÍTULO 4

## EL PLANEAMIENTO EN EL DISTRITO CAPITAL BOGOTÁ

**B**ogotá es el Distrito Capital de Colombia, el centro urbano de mayor tamaño y jerarquía; concentra la cuarta parte de la actividad económica del país y su población proyectada a 2010 es de 7.919.120 habitantes.

Tiene régimen jurídico propio (Estatuto Orgánico de Bogotá). La autoridad máxima es el alcalde mayor, elegido cada cuatro años. Está dividida en veinte localidades, cada una tiene un alcalde local y una Junta Administradora Local, instancia de representación política elegida por voto popular. El alcalde local es designado por el alcalde mayor de la terna que le presenta la JAL.

### 1. EL MARCO NORMATIVO

La formulación, aprobación, ejecución y evaluación del plan de desarrollo de Bogotá se guían por los lineamientos nacionales y el Estatuto de Planeación.



Las autoridades de planeamiento de la ciudad son:

- Alcalde mayor.
- Consejo de Gobierno Distrital.
- Secretaría Distrital de Planeación.
- Secretarías, departamentos administrativos u oficinas especializadas del distrito.

Las instancias de planeamiento son dos:

- *Concejo Distrital*, órgano de representación política con 45 miembros elegidos popularmente.
- *Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD)*, que representa a la sociedad civil.

El CTPD analiza el proyecto de plan; organiza la discusión ciudadana y formula el documento de opinión y recomendaciones sobre el proyecto; hace seguimiento a la ejecución del plan y presenta informes a la ciudadanía. Está integrado por representantes de cada JAL y de cada Consejo de Planeación Local (CPL); de los sectores económico, social, educativo y cultural, ecológico, comunitario; de las organizaciones no gubernamentales.

mentales femeninas; de la Comisión Consultiva Distrital para Comunidades Afrobogotanas, del Consejo de Cultura y del Consejo Distrital de Juventud. Las organizaciones de cada sector que tienen reconocimiento jurídico presentan una terna al alcalde mayor, quien selecciona al representante por ocho años. A los cuatro años se renueva la mitad de los miembros del consejo.

Cada localidad debe elaborar su plan de desarrollo local tomando como referencia el plan de desarrollo distrital. Para ello cuenta con tres instancias:

- La autoridad de planeamiento es la JAL.
- La de representación social es el CPL. Está formado por representantes de las organizaciones de cada localidad. Promueve la discusión ciudadana sobre el proyecto de plan, hace recomendaciones y acompaña su ejecución.
- Los mecanismos de participación ciudadana en relación con el plan son los encuentros ciudadanos. Los convocan la JAL y el alcalde local.

---

**«Bogotá tiene régimen jurídico propio. La autoridad máxima es el alcalde mayor, elegido cada cuatro años. Está dividida en veinte localidades, cada una tiene un alcalde local y una Junta Administradora Local.»**

---

## 2. LOS PLANES DE DESARROLLO DISTRICTAL DE BOGOTÁ 2001-2011

**El PDD 2001-2004: «Bogotá para vivir todos del mismo lado»**

- El eje del plan fue la cultura ciudadana. Se contemplaron siete objetivos: cultura ciudadana, productividad, justicia social, educación, medio ambiente, familia y niñez, y gestión pública admirable.
- La participación ciudadana fue la primera de las nueve políticas del plan de desarrollo y se definió como un ingrediente esencial de la gestión pública. La administración distrital estableció la estrategia para la primera elección de los miembros de los CPL y realizó campañas de pedagogía ciudadana para incentivar la participación en la definición de las prioridades del PDD.

**El PDD 2004-2008: «Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión»**

- Los principios del plan fueron: solidaridad, autonomía, diversidad, equidad, participación y probidad. Se organizó en tres ejes (social, urbano-regional y de reconciliación) y en un objetivo de gestión pública humana.
- Se empleó la consigna «Bogotá está de plan» a fin de promover y garantizar una amplia movilización ciudadana para formular los PDL y el PDD. Se renovó a la mitad de los miembros del CTPD. Hubo un avance significativo, pero la participación se limitó a la fase de formulación, sin trascender a las demás.



## El PDD 2008-2012: «Bogotá positiva: para vivir mejor»

- El propósito del plan es que la gestión pública garantice el ejercicio de derechos de la ciudadanía, la disminución de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de la población.
- Se organiza en función de objetivos *estructurantes* de la ciudad: ciudad de derechos, derecho a la ciudad, ciudad global, gestión pública efectiva y transparente, participación, descentralización y finanzas sostenibles.
- Hubo voluntad política por promover una amplia participación y se empleó el lema «Ahora decidimos juntos». Sin embargo, el sesgo técnico del equipo de gobierno y la ausencia de un organismo en la administración distrital que liderara el proceso participativo limitaron la puesta en práctica del postulado.

### 3. RELACIÓN ENTRE PLANES DE DESARROLLO DISTRITAL, DEPARTAMENTAL Y NACIONAL

Hay una débil relación entre el plan nacional y el departamental (de Cundinamarca), el distrital (de Bogotá) y los planes de las localidades. No tienen puntos en común ni se diseñan estrategias de desarrollo compatibles.

El POT ha forzado a Bogotá a pensar su desarrollo en términos regionales. En 2001 se creó la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca para estrechar los lazos entre la ciudad y el departamento. Está en diseño una estrategia de desconcentración regional y de creación de una red de ciudades para abordar los temas de: productividad, competitividad, calidad de vida, auto-

nomía local, infraestructura, equidad y cohesión social.

En el plan de desarrollo 2008-2012 se creó el proyecto Región Capital con una inversión de 140 millones de dólares para 54 proyectos de integración regional y desarrollo integral entre Cundinamarca y Bogotá.

En 2002 se creó el Consejo Regional de Competitividad con organizaciones de los sectores público, académico, cívico-social y empresarial de Bogotá y Cundinamarca. Hoy, hay proyectos del Plan Regional de Competitividad 2004-2014 incluidos en los planes de desarrollo del departamento y de la ciudad.

### 4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

En 2006 se desarrolló un ejercicio de presupuesto participativo denominado «Participación para la inversión local 2007». Se realizó en las veinte localidades para priorizar los programas y proyectos de inversión del eje social de los PDL.

El proceso incluyó varias fases: de preparación, para capacitar a los participantes y socializar la información; de priorización de los programas de inversión, mediante asambleas de concertación en cada localidad; de concertación final, cuyo resultado fue la propuesta de prioridades del eje social por cada localidad. Se inscribieron 21.600 personas, que escogieron a sus representantes para los comités que se conformaron para las distintas fases.

La participación de los actores fue desigual: los técnicos diseñaron e impulsaron la experiencia; las juntas de acción comunal participaron activamente y la ciudadanía intervino a través de sus organizaciones. Los CPL no estuvieron muy de acuerdo con el proceso; los sectores políticos se mantuvieron alejados, especialmente las JAL, porque conside-

raron que se invadían sus competencias. No obstante, la mayoría de los alcaldes locales incluyeron los acuerdos de la ciudadanía en la propuesta final del presupuesto 2007 que presentaron a las JAL, aun cuando la norma no los obligaba.

## 5. EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El POT de Bogotá se aprobó en el año 2000, se revisó en 2003 y en 2009 se inició una nueva revisión que está en curso. Para formularlo se analizó el contexto urbano y sus principales tendencias, se hizo un diagnóstico de la ciudad y se identificaron sus potencialidades. A partir de ello, el modelo de ordenamiento territorial se orientó a: facilitar el desarrollo integral urbano, recuperar el espacio público, reducir los factores de pobreza y segregación, priorizar el transporte y la vivienda, y permitir el intercambio económico y de servicios entre la ciudad y sus municipios circunvecinos.

El plan define tres grandes intervenciones: sobre la estructura ecológica principal, sobre el territorio rural y sobre la estructura urbana. Prioriza los siguientes programas: valoración y protección del patrimonio; oferta de suelo urbano para vivienda de interés social;

---

**«Existen críticas a la consulta como instrumento para la participación ciudadana en el POT porque no permite que la población incida en las decisiones finales, las cuales son monopolio del equipo técnico y de los consultores de la Secretaría de Planeación.»**

---

reasentamiento de población ubicada en zonas de alto riesgo; renovación urbana y producción ecoeficiente.

La revisión del POT de 2003 permitió incluir objetivos que recogieran la nueva estrategia de desarrollo y ordenamiento territorial concertada en la Mesa Regional de Planificación Bogotá-Cundinamarca, la cual relaciona al Distrito Capital con escalas regionales más amplias y que favorecen su integración a una red de ciudades autónomas y estrechamente comunicadas.

La participación ciudadana en la formulación del POT siguió varias fases: i) construcción de una visión de ciudad, de la cual derivaron los grandes temas para el modelo de ordenamiento; ii) foros públicos de difusión de información y recojo de insumos; iii) retroalimentación ciudadana y de concertación con la Corporación Autónoma Regional, el Concejo de Bogotá y el CTPD, que presentó sugerencias para la versión final; iv) seguimiento a través del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, que cuenta con representantes del gobierno municipal y de los sectores organizados de la ciudad.

La revisión del POT en 2003 involucró parcialmente al CTPD. Para la revisión actual se realizaron reuniones de consulta en las localidades —en las que participaron más de doce mil personas— para conocer su visión de la ciudad y diagnosticar los principales problemas del ordenamiento territorial.

Existen críticas a la consulta como instrumento para la participación ciudadana en el POT porque no permite que la población incida en las decisiones finales, las cuales son monopolio del equipo técnico y de los consultores de la Secretaría de Planeación. Algunos creen que no pasa de ser una formalidad que la administración distrital se ve obligada a cumplir.

Desde el año 2001, los planes de desarrollo distrital se relacionan con el plan de ordena-

miento territorial en términos programáticos y de financiación:

- PDD 2001-2004: 3.500 millones de dólares para proyectos del POT.
- PDD 2004-2008: financió el 62% de los casi 4.000 millones de dólares del costo de ejecución del POT en el período.
- PDD 2008-2011: 5.200 millones de dólares para el programa del POT.

## 6. PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Existe solidez financiera, fuerte cultura tributaria y capacidad de gestión de las autoridades distritales, lo que ha permitido a las tres últimas administraciones hacer inversiones muy importantes, especialmente en el campo social. El presupuesto de inversión de Bogotá se multiplicó casi por 2,5 en 10 años: el plan plurianual de inversiones 2001-2004 fue de 6.604 millones de dólares; el plan 2004-2008 de 10.946 millones de dólares y el de 2008-2012 alcanzó los 15.310 millones de dólares.

En general, la ejecución presupuestal es aceptable. Los retrasos responden sobre todo a dificultades en los procedimientos de contratación. Los saldos no ejecutados se trasladan al año siguiente, por lo que los recursos se aplican de todas maneras a los programas definidos en el presupuesto y las metas del plan de desarrollo son el referente de la ejecución presupuestal.

Las autoridades municipales y departamentales tienen cierta flexibilidad en el manejo de los presupuestos, porque estos se aprueban en el nivel de programas y ellas deciden sobre los proyectos, dentro de reglas de juego que ponen límites importantes a su discrecionalidad.

## 7. EL MONITOREO A LOS PLANES DE DESARROLLO

Para el seguimiento y la evaluación de los PDD existen tres grupos de actores:

1. *Organismos de control institucional:* i) Contraloría Distrital, órgano independiente de la administración distrital que ejerce el control fiscal; el Concejo de la Ciudad elige al contralor; ii) Veeduría Distrital, depende del alcalde mayor, vigila el funcionamiento de las entidades distritales y coordina la rendición de cuentas de los alcaldes. Ambos organismos promueven las veedurías ciudadanas para la vigilancia de la ejecución del plan.
2. *Administración distrital y alcaldías locales:* responsables del monitoreo a las metas del plan, del seguimiento a la ejecución presupuestal y de rendir cuentas a la ciudadanía sobre los resultados del plan y los recursos invertidos.
3. *Ciudadanía en general, sus organizaciones y las instancias de participación:* CTPD, CPL, Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, veedurías ciudadanas u otros mecanismos (consejos, comités, mesas).

## 8. PLANEAMIENTO Y CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ

La gestión de las autoridades de la ciudad y los procesos de planeamiento son responsables en buena medida del mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Bogotá, aun cuando persisten déficits por resolver. Las transformaciones sociales y urbanísticas emprendidas en los últimos quince años como parte del *proyecto de ciudad* se reflejan en los indicadores de pobreza y de los sectores relacionados con las competencias del gobierno de la ciudad, algunos de los cuales se presentan a continuación:

CUADRO 2.

| INDICADORES DE BOGOTÁ  | Año  | Indicador | Indicador 2009 |
|--|------|-----------|----------------|
| Pobreza  | 2002 | 35,7%     | 22%            |
| Extrema pobreza  | 2002 | 8,6%      | 4%             |
| Tasa de cobertura neta global de educación   | 2004 | 90,4%     | 93%            |
| Población afiliada al régimen subsidiado de salud  | 2007 | 1.415.158 | 1.530.868      |
| Tasa de mortalidad infantil (por cien mil nacidos vivos)                                       | 1998 | 92        | 48             |
| Tasa de mortalidad por enfermedad diarreica aguda (por cien mil niños menores de cinco años)   | 2000 | 10,8      | 1,0            |
| Tasa de mortalidad por infección respiratoria aguda (por cien mil niños menores de cinco años) | 2000 | 40,8      | 12,6           |
| Área verde por habitante (en metros cuadrados)   | 2003 | 3,4       | 5,0            |
| Espacio público construido (en metros cuadrados)   | 2008 | 73.233    | 125.729        |
| Red vial en buen estado  | 2005 | 56%       | 69%            |
| Red vial intermedia  | 2005 | 10%       | 39%            |
| Red vial local en mal estado   | 2005 | 63%       | 54%            |
| Tasa de muertes violentas (por cien mil habitantes)  | 1995 | 108,5     | 37             |
| Tasa de homicidios (por cien mil habitantes)   | 1995 | 58,8      | 22,7           |

## 9. ANOTACIONES FINALES

Puede afirmarse que en Bogotá el planeamiento 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.

Factores que han confluído en los resultados positivos:

- Voluntad de los dirigentes políticos y autoridades locales por hacer de la gestión pública y del planeamiento herramientas para el ejercicio de derechos.
- Marco normativo que obliga a las autoridades a planificar sus acciones y el uso de los recursos públicos e invita a la población a participar en el proceso.

- Continuidad de las políticas públicas durante diferentes administraciones.
- Fortaleza fiscal y financiera, y alto nivel de profesionalización de las administraciones locales y de la distrital.
- Voluntad y organización ciudadana para el diálogo con las autoridades.
- Espacios de participación para el planeamiento y el control social.
- Diseño de metodologías para ayudar a que la participación ciudadana sea más sencilla e incida en las decisiones finales del planeamiento.
- Existencia de mecanismos de control institucional, político y social sobre la actuación de las autoridades distritales y locales.



Problemas que subsisten:

- Déficits del marco normativo para hacer compatibles los cronogramas, contenidos y la interacción entre los actores del planeamiento.
- Ausencia de mecanismos que permitan mayor incidencia de la ciudadanía en el contenido final de los planes.
- Fragmentación y dificultad de las entidades de la administración distrital para ponerse de acuerdo en la implementación del presupuesto participativo.
- Ausencia de información pertinente, oportuna y de buena calidad para la toma de decisiones, lo que reduce la calidad de la participación ciudadana.
- Falta de diálogo y articulación entre los actores del planeamiento local, especialmente entre los miembros de las JAL y CPL.
- Escaso interés de los actores políticos en el proceso de planeamiento.
- Retraso en la ejecución presupuestal por trámites para los proyectos.

A pesar de los logros obtenidos, el diseño institucional para la participación ciudadana en el planeamiento de Bogotá comienza a agotarse:

- El CTPD y los CPL no han logrado influir en las decisiones ni canalizar las expectativas de la población y empiezan a ser vistos con desconfianza.
- El tamaño y la heterogeneidad de los CTPD dificultan los acuerdos colectivos y su acción conjunta, lo que debilita su relación con las autoridades.
- La composición de los CPL cambia en cada localidad; no es claro a quiénes representan, cuál es la relación con sus alcaldes locales o quiénes son sus interlocutores en la administración distrital.
- Los ciudadanos han perdido interés en participar en el planeamiento de Bogotá. Se ha convertido en objeto de análisis y discusión de técnicos.
- Los encuentros ciudadanos no se ven como una oportunidad para incidir en las decisiones, sino como un espacio para tratar cuestiones muy generales o legitimar decisiones de los alcaldes locales y las JAL.

El planeamiento participativo en Bogotá requiere introducir reformas de fondo, que recojan los aspectos positivos del diseño vigente y que lo trasciendan, para suscitar mayor interés ciudadano en las tareas del planeamiento —una clave está en la relación PDD-POT y planes de desarrollo-presupuestos participativos porque se decide sobre asuntos muy cercanos— y para permitir a la población incidir efectivamente en las decisiones finales.



# CAPÍTULO 5

## EL PLANEAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE ARAUCA



**E**l municipio de Arauca es la capital del departamento de Arauca, ubicado en el extremo norte, en la frontera de Colombia con Venezuela. Ocupa una de las esquinas más alejadas del centro y tiene un visible atraso vial.

El descubrimiento y la explotación de importantes pozos petroleros en la región a partir de 1983 modificaron tres aspectos de la vida del municipio de Arauca:

- Su población creció vertiginosamente: entre 1985 y 2005, pasó de 26 mil habitantes a 75 mil. La proyección al 2009 es de 80 mil habitantes.
- Aumentó el flujo de ingresos por las regalías del petróleo. En la década de los ochenta, estos promediaron el 12% del total de sus ingresos; en los noventa el 34% y, entre 2000 y 2008, el 59%. Entre 1985 y 2008, el municipio acumuló casi 300 millones de dólares de ingresos por regalías.
- Se generaron oleadas permanentes de violencia por la afluencia de actores armados ilegales (ELN, FARC y paramilitares).

### 1. LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL 2001-2011

#### El PDM 2001-2003 «Arauca para todos»

- Se centró en fortalecer la capacidad institucional de la Alcaldía mejorando las herramientas de control interno, de gestión y seguimiento de proyectos.
- Contempló una pluralidad de miradas como resultado de motivar a la ciudadanía a participar en su formulación.
- Se desaprovechó la oportunidad creada por los ingresos de las regalías debido a la baja capacidad técnica de los equipos de gobierno, la incidencia de los grupos armados en la vida pública y la corrupción.

**«...la explotación de petróleo en la región a partir de 1983 modificó tres aspectos de la vida de Arauca: el nivel de población, los ingresos por regalías y la violencia.»**

### El PDM 2004-2007 «De frente al pueblo con acción social»

- El plan tuvo dos apuestas principales: i) promover el desarrollo social con la mejora de la prestación y cobertura de los servicios públicos sociales (a los que se destinó el 73% de la inversión); ii) potenciar los beneficios de la ubicación geográfica de frontera para fortalecer el comercio y el desarrollo empresarial.
- La participación de la ciudadanía en el proceso tuvo lugar a través de las juntas de acción comunal y del CTP.

### El PDM 2008-2011 «Por la Arauca que queremos»

- El plan se sustenta en cuatro políticas: desarrollo social incluyente, desarrollo económico sostenible, desarrollo ambiental sustentable y desarrollo institucional para un buen gobierno.
- El 68% de los recursos de inversión se asignó a los sectores sociales.
- El alcalde fue destituido en junio de 2010 por corrupción.

## 2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLANEAMIENTO Y EL PRESUPUESTO

La ciudadanía ha participado en la formulación de los tres planes de desarrollo, pero esta práctica no ha continuado en las fases de ejecución y seguimiento:

- Para la elaboración del plan 2004-2007 se incentivó la participación y se capacitó a líderes sociales con este fin, pero no se logró un proceso amplio.
- Como parte de la formulación del programa de gobierno del periodo 2008-2012 se realizaron consultas en las diferentes zonas del municipio. Un factor en contra fue la escasez y poca confiabilidad de la información disponible.
- Para la formulación del plan 2008-2011 se convocó al CTP, a las juntas de acción comunal y a la ciudadanía a través de mesas de trabajo territoriales y consejos abiertos de ciudadanos en la zona urbana. El poco protagonismo del CTP —en la formulación del plan y en la etapa de rendición de cuentas del alcalde— desincentivó la participación ciudadana. Los líderes sociales no conocen sus acciones ni a sus integrantes.

En Arauca se han desarrollado dos ejercicios de presupuestos participativos:

- En 2008 se decidió sobre el uso de 160 mil dólares, 12% de los ingresos corrientes de libre disposición: 60% se destinó a la zona urbana y 40% a la rural. La Alcaldía presentó a los participantes los rubros de presupuesto para cada sector; en la asamblea decisoria se priorizaron tres necesidades por sector y se eligieron a los representantes para el Consejo de Presupuesto Participativo, que priorizó los proyectos finales. Hubo resistencia de los concejales a incorporar en el presupuesto definitivo los acuerdos tomados.

- En 2010, en las asambleas de priorización la ciudadanía se limitó a elegir los proyectos que serían implementados entre aquellos que habían sido predefinidos por la Alcaldía. Se eligieron a los representantes de la comunidad para el Consejo de Presupuesto Participativo, pero el Concejo Municipal bloqueó las decisiones tomadas en el proceso.

### 3. RELACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES CON OTROS PLANES

Existe similitud entre las metas de los planes de desarrollo municipal y departamental de Arauca 2008-2011 en educación, salud y acueducto y alcantarillado. Sin embargo no se definen estrategias y mecanismos para articular las acciones entre ambos niveles de gobierno.

En cuanto a la relación entre el plan y el presupuesto, existen diferencias importantes entre las proyecciones y las cifras de ejecución:

- En 2008, los ingresos se calcularon en 32,6 millones de dólares; el Concejo Municipal aprobó el presupuesto definitivo previendo ingresos por 46 millones de dólares y obtuvo 44 millones de dólares, de los cuales los ingresos tributarios representaron solo el 10%.
- En el plan operativo anual de inversiones se presupuestaron 28,5 millones de dólares de gastos de inversión. El Concejo Municipal aprobó el presupuesto definitivo con 41,5 millones de dólares de inversiones y se ejecutaron solo 29 millones de dólares, el 63% de lo contemplado en el presupuesto definitivo.

El Municipio de Arauca depende fuertemente de recursos que no genera la actividad económica local. En promedio ha estado supeitado en un 90% a las transferencias del gobierno nacional, entre ellas las regalías. Estas han contribuido a crear *pereza fiscal*, aun cuando la participación de los recursos propios en el total de ingresos ha crecido en los últimos años del 3% al 15%.

El DNP clasifica anualmente el desempeño fiscal de los 1.100 municipios. El primer puesto lo tiene el que maneja mejor sus recursos fiscales, invierte más, genera sus ingresos, depende menos del gobierno nacional, gestiona mejor su deuda e invierte menos en funcionamiento. El año 2000, Arauca ocupaba el puesto 608; en 2001, el puesto 156; en 2003, el 34; y en 2007, el 36.

El plan básico de ordenamiento territorial (PBOT)<sup>3</sup> del municipio de Arauca se aprobó en el año 2000. El proceso incluyó una fase de carácter técnico a cargo del equipo de planeamiento del municipio; una de concertación ambiental con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (CORPORINOQUÍA) y una de presentación y consulta ante el CTP, organizaciones, gremios y la ciudadanía.

El ordenamiento territorial de Arauca se orienta a lograr el bienestar de la población mediante la defensa de los recursos natura-

---

**«El Municipio de Arauca depende fuertemente de cambiar las transferencias del gobierno nacional, entre ellas las regalías. Estas han contribuido a crear pereza fiscal...»**

---

3 Arauca elabora un plan básico de ordenamiento territorial (PBOT) —y no un POT— por ser un municipio mediano, con un rango de población entre 30 mil y 100 mil habitantes.

les, el equilibrio urbano-rural y regional, y el uso sostenible del territorio. Para ello se han trazado políticas sectoriales de ambiente y desarrollo sostenible; de armonización entre las actividades económicas y la vocación del suelo; del espacio público urbano y rural; de cultura, aspectos sociales, económicos, administrativos y fiscales, así como de integración con los otros municipios del departamento.

Los siete objetivos del PBOT se organizan en tres categorías: i) sostenibilidad ambiental; ii) integración social, articulación urbano-rural, recuperación de la identidad cultural y del patrimonio histórico; iii) capacidad de gestión.

Con la revisión del PBOT en octubre de 2009 se armonizaron algunos de sus programas, proyectos y metas de largo plazo con las orientaciones del Plan de Desarrollo Municipal de Arauca 2008-2011. El PBOT incluye estrategias de fortalecimiento de la capacidad técnica, financiera y de los recursos humanos del municipio para formular y gestionar el ordenamiento territorial, pero no se plantean formas de coordinación entre las entidades responsables de la ejecución de sus proyectos estratégicos.

#### 4. EL SISTEMA DE MONITOREO DE LOS PLANES

Los planes municipales incluyen apartados dedicados al monitoreo, pero no se han desarrollado sistemas de información oportunos, confiables y de fácil acceso ciudadano que permitan realizar esta acción.

El plan 2004-2007 se propuso implementar un sistema de seguimiento, control y evaluación para medir el logro de sus objetivos y metas así como la ejecución financiera y el nivel de avance físico. La meta no se logró y el plan vigente se ha propuesto la misma tarea, pero el sistema no se ha puesto aún en marcha.

El PBOT no contiene referencias a un sistema o a instrumentos para el seguimiento y la evaluación de su implementación.

#### 5. IMPACTOS DEL PLANEAMIENTO EN LA CALIDAD DE VIDA

Luego de 15 años de planificación del desarrollo, el balance muestra un retroceso lento en el nivel de pobreza y avances en indicadores sectoriales:

- En 1993, Arauca mantenía niveles altos de población con necesidades básicas insatisfechas; en 2005, el porcentaje bajó al 33%.
- En el año 2000 cerca de 20 niños por cada mil nacidos vivos morían antes de cumplir un año. En 2009, el indicador está por debajo de 10 niños.
- La tasa de población infantil cubierta por los programas ampliados de inmunización llega a casi el 90% de las necesidades, cuando en 2000 era solo el 40%. La tasa de aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud ha crecido hasta llegar al 80%.
- En el año 2000 se matricularon un poco más de 12 mil niños, mientras que en 2009 el indicador se había incrementado en un 70%. La tasa de cobertura de educación básica ha alcanzado el 90% en 2009.
- La prestación de servicios de acueducto en el área urbana se mantuvo entre el 96% y el 98% en 2009, y en alcantarillado se ha pasado del 70% en 2004 a niveles muy cercanos al 90% en 2009. La falta de cobertura en la zona rural está cercana al 25%.



A pesar de estos avances, con excepción del indicador de mortalidad infantil, los demás distan de las metas mínimas que debe alcanzar un municipio para poder destinar sus regalías a proyectos más estratégicos.

## 6. BALANCE FINAL

Veinticinco años después del inicio de los cambios que vivió Arauca —al crecimiento demográfico, aumento de recursos, presencia de actores armados y lenta mejora de las capacidades de gestión se sumaron la descentralización, la institucionalización del planeamiento del desarrollo y los cambios en las normas de uso de los recursos públicos—, se aprecian mejoras en la calidad de vida y en capacidades de gestión, pero se han perdido oportunidades de gestionar el desarrollo y la región sigue desconectada del país.

Los líderes locales afirman que gran parte de la responsabilidad recae en la clase dirigente, por su escasa preparación y por su vínculo con actores armados y sus prácticas corruptas. Consideran que el petróleo ha tenido más perjuicios que beneficios: atrajo actores armados y creció la violencia, no creó el empleo que se esperaba y los recursos públicos aumentaron el poder de la clase política y la eventualidad de cacicazgos y clientelismo.

En este escenario, la institucionalización del planeamiento del desarrollo ha evitado que se desperdiciaran las posibilidades creadas por las regalías. La obligación de invertir estos recursos en coberturas y servicios de educación, salud y acueducto y alcantarillado ha mejorado los niveles de vida.

En la medida en que estos indicadores se mantienen en niveles aceptables, es necesario flexibilizar las regulaciones sobre el uso

de los recursos del Sistema General de Participaciones y de las regalías para que Arauca pueda destinar recursos a desarrollar su capacidad de generar riqueza. A favor de ello incide también el declive de la producción petrolera, con lo cual el municipio recibirá menos de la mitad de los recursos públicos que emplea hoy en inversión.

Este es el principal reto del planeamiento 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.

Dos retos adicionales son: i) articular los instrumentos de planeamiento en sus dos dimensiones: plan de desarrollo con plan del territorio y plan de desarrollo municipal con plan de desarrollo departamental; ii) vincular de manera permanente a todos los actores del municipio al planeamiento.

---

**«En la medida en que los indicadores sociales se mantienen en niveles aceptables, es necesario flexibilizar las regulaciones sobre el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y de las regalías para que Arauca pueda destinar recursos a desarrollar su capacidad de generar riqueza.»**

---



# CAPÍTULO 6

## DIFICULTADES DEL PLANEAMIENTO Y LA PARTICIPACIÓN

Los componentes del diseño del planeamiento en Colombia fueron ideados con el claro propósito de instalarlo en el corazón de la gestión pública y de dotar a sus actores de los instrumentos necesarios para lograr las metas gubernamentales e involucrar a la población en esa tarea. No obstante, su aplicación no siempre ha encontrado las mejores condiciones sociales y políticas, lo que ha restado alcance y eficacia al planeamiento. A continuación se revisan las principales dificultades del proceso:

### 1. LA ARTICULACIÓN ENTRE LOS PLANES DE DESARROLLO

Para que el planeamiento sea un instrumento central de la gestión pública se requiere la coordinación entre el Plan Nacional de Desarrollo y los planes departamentales y municipales, así como entre estos dos últimos. Hay pocos avances por dos razones principales:

- Los alcaldes y gobernadores tienen autonomía para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción de acuerdo a su programa de gobierno, el cual es la base para formular sus planes de desarrollo y no las directrices del Plan Nacional de Desarrollo.

- Debido a la diferencia de dos años entre elecciones presidenciales y las de alcaldes y gobernadores, el Plan Nacional de Desarrollo que elabora el nuevo gobierno incide poco en los planes subnacionales que ya están en ejecución.

Si bien no existe armonización entre los planes, hay interacción entre los diferentes niveles de gobierno; por ejemplo, mediante el cofinanciamiento de proyectos municipales y departamentales que coinciden con las prioridades de los ministerios. Esto permite obtener cierta coherencia entre los planes subnacionales y el nacional, sin romper el principio de autonomía ni el voto programático de alcaldes y gobernadores.

### 2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hoy, en Colombia, la idea de planeamiento municipal y departamental remite obligadamente al concepto de planeamiento participativo. Es una apuesta nacional por institucionalizar 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. La



participación no ha estado exenta de problemas, pero ha hecho una contribución significativa a la democratización de las decisiones públicas y al fortalecimiento de lo público.

### Los consejos territoriales de planeación

Algunas limitaciones de la participación derivan de las propias debilidades de los consejos de planeación departamentales y municipales, entre ellas:

- Su carácter consultivo, pues sus acuerdos no son vinculantes. La norma los limita a elaborar el documento de opinión y recomendaciones sobre el plan.
- El método para designar a sus miembros —el alcalde o el gobernador los seleccionan a partir de ternas presentadas por las organizaciones— plantea problemas de representatividad y riesgos de cooptación.
- Su burocratización: en algunos casos, las personas buscan integrar los CTP para acceder a privilegios y tienden a distanciarse de su función de representantes de los intereses de la población.
- No son actores importantes en su territorio ni influyen en la opinión pública. Muchos consejeros pierden esta calidad por excesivas ausencias, lo que debilita la capacidad del consejo para actuar y jugar un papel más visible.
- La falta de recursos dificulta su funcionamiento. Su labor demanda tiempo y recursos, de los que no disponen todos sus integrantes. Tampoco reciben apoyo de las autoridades, a pesar de que la Corte Constitucional los consideró organismos permanentes, cuyas funciones incluyen el seguimiento a los planes de desarrollo.

- El marco normativo no ha establecido sanciones para las autoridades que dejan de convocar a los consejos. Tampoco les otorga personería jurídica, por lo que están impedidos de manejar recursos para ejercer sus funciones y dependen de las administraciones territoriales.

### El Sistema Nacional de Planeación

El esquema ideado para el Sistema Nacional de Planeación —que los actores y sus dinámicas de participación sean la base de los procesos de planeamiento en los diferentes niveles de la Administración Pública— no ha funcionado. El sistema y los consejos territoriales de planeación tienen poca presencia en el escenario público y su capacidad de incidencia es baja. Algunas razones que explican esta situación son las siguientes:

- La composición del sistema es muy heterogénea desde el punto de vista geográfico, socioeconómico, político y de las capacidades de sus integrantes.
- A medida que se desciende en el tamaño y la importancia de los espacios territoriales, la composición del consejo es menos calificada, lo que reduce su capacidad para incidir en las decisiones de planeamiento, para ejercer control social sobre la ejecución de los planes y para interactuar con las autoridades territoriales. Por ello, la debilidad del sistema proviene también de las propias características de los consejos territoriales de planeación.
- El gobierno nacional no tiene una política de apoyo al Sistema Nacional de Planeación. Los consejos carecen de infraestructura y presupuesto propio.

- No todos los consejeros ni las autoridades son conscientes de la importancia del sistema para el avance del planeamiento en Colombia.

### Necesidad de motivar el interés ciudadano

Las limitaciones de la participación se relacionan también con el escaso interés del ciudadano por la gestión pública, en general, y el planeamiento, en particular. La gente se interesa por el planeamiento cuando este se conecta con su realidad cotidiana y muestra resultados. Los presupuestos participativos tienen aceptación porque permiten que las personas aborden sus problemas e intervengan en la asignación de recursos para resolverlos.

Por ello, será más fácil interesar a la ciudadanía por los asuntos de la ciudad en su conjunto si se explicara que muchos problemas del entorno inmediato se resuelven tocando variables de orden estructural y teniendo una visión más amplia del territorio y de los intereses colectivos.

### 3. EL PLANEAMIENTO Y LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

En términos generales, el esquema de articular planeamiento y presupuesto ha funcionado: los presupuestos de inversión se derivan de los planes de desarrollo y éstos son un referente que orienta el gasto público. Además existen sanciones disciplinarias, administrativas o penales para las autoridades territoriales que incumplen la norma de vincular plan y presupuesto. Esta obligación

---

**«...los presupuestos de inversión se derivan de los planes de desarrollo y éstos son un referente del gasto público.»**

---

no les impide responder a requerimientos de corto plazo o a situaciones imprevistas, pues los presupuestos se aprueban por programas y no por proyectos, lo que les otorga cierta discrecionalidad.

La capacidad de gestión y los retrasos en la ejecución presupuestal —muchas veces por trabas y procedimientos engorrosos— afectan la relación planeamiento-presupuesto. Los intereses en juego y la mayor capacidad de determinados actores para incidir en las decisiones sobre la asignación de recursos en función de su interés particular afectan también la ejecución presupuestal. Los casos confirmados de apropiación de rentas por actores privados son muestra irrefutable de que la relación planeamiento-presupuesto no está libre de los riesgos de corrupción.

### 4. DEBILIDADES DE LAS AUTORIDADES TERRITORIALES

Algunas autoridades ven el planeamiento como una formalidad exigida por la ley y no como un ejercicio sustantivo. Se convierte así en un ritual que no busca dotar a la colectividad de una guía para la inversión pública y el logro de metas de desarrollo. Las decisiones reales de gestión y de inversión corren el riesgo de responder al interés de los círculos de poder en el territorio.

A ello se suma la débil capacidad técnica y de gestión de muchas autoridades departamentales y municipales para convertir el planeamiento en un instrumento técnico y político al servicio de los intereses mayoritarios.

Las dificultades analizadas no llevan a poner en duda que el planeamiento en Colombia ha hecho una enorme contribución a temas tan importantes como el uso eficiente de los recursos, el acercamiento entre el gobierno y la población, o el logro de mejores condiciones de vida en el territorio, aun cuando no se hayan logrado superar por completo los problemas que lo frenan.

# CAPÍTULO 7

## POSIBLES LECCIONES PARA EL PERÚ

El rol del planeamiento deja lecciones interesantes para el Perú, que tiene cierta tradición de planeamiento desde la creación del Instituto Nacional de Planificación y cuenta con experiencias notables en diversas ciudades. Estas últimas constituyen una planificación desde abajo, nutrida por una dosis importante de participación ciudadana. Esta experiencia no ha tenido una contraparte nacional ni un marco institucional definido como el colombiano. Por ello, a partir del análisis realizado se formulan algunas líneas de propuesta para fortalecer la experiencia de planeamiento municipal y regional en el Perú:

1. Es necesario definir un marco normativo que establezca la obligatoriedad de los planes de desarrollo en los diferentes niveles de la Administración Pública, con énfasis en los planes municipales y regionales, que recoja la rica experiencia de planeamiento participativo existente en el país y la consagre legalmente. En cuanto a la participación, se trata de crear las

condiciones para incorporar a la población en los diferentes momentos del planeamiento (formulación, ejecución y seguimiento de los planes). Es deseable que el marco normativo tenga una base constitucional para que le otorgue vigor.

2. El fortalecimiento de la base constitucional del planeamiento y su expresión legal pueden volver más fluida la relación entre los presupuestos participativos y el planeamiento participativo, por lo menos en el ámbito municipal. Dicha relación resolverá una de las debilidades del planeamiento en el Perú: su escasa articulación con las decisiones en materia presupuestal.
3. El fortalecimiento del planeamiento en el Perú debe apoyarse en un concepto de planeamiento integral —que articule las dimensiones socioeconómicas, físico-ambientales y político-administrativas— y estratégico —que ofrezca visiones de largo plazo construidas colectivamente—. La norma debe definir los instrumentos emplearse para asegurar esa doble connotación.



---

**«...una de las debilidades del planeamiento en el Perú es su escasa articulación con las decisiones en materia presupuestal.»**

---



4. Es necesario que el planeamiento se refiera a los problemas que experimenta 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 equilibrio entre planeamiento estratégico y de corto plazo podría ser una fórmula poderosa para asegurar el futuro del planeamiento en el Perú.
5. El incremento de la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales es una condición fundamental para el ejercicio del planeamiento en todas sus dimensiones. Esto significa dotarlos del instrumental conceptual, metodológico y técnico, así como de los mecanismos de participación ciudadana y de negociación política que faciliten llegar a acuerdos de desarrollo en el territorio. El propósito es dejar en ellos una capacidad instalada para la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los planes definidos por la ley.
6. El Perú debe contar con mecanismos concretos para asegurar la participación ciudadana en el planeamiento municipal y regional, de manera que este no quede atrapado en los circuitos técnicos. Los mecanismos deben estructurarse y operar con parámetros más o menos estandarizados que, a su vez, consideren las particularidades de cada territorio. Deben contemplar la coordinación entre diferentes niveles de la Administración Pública y con otros mecanismos de participación ciudadana existentes en el territorio.
7. Un elemento vital para dar sostenibilidad al planeamiento es la existencia de sistemas de seguimiento y evaluación que involucren a la ciudadanía en la vigilancia

de los diversos tipos de planes. Esto pone en la agenda la necesidad de multiplicar la producción de información y de garantizar el acceso a ella.

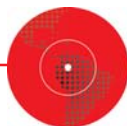
8. Es preciso generar mayor conciencia en la ciudadanía y en las autoridades sobre la importancia del planeamiento como un escenario de deliberación pública y de construcción de acuerdos sobre cómo mejorar los niveles de vida de la población en el territorio. Se requiere un gran esfuerzo de transformación de la cultura organizacional en el seno de la Administración Pública.

Estas propuestas parten de un modelo de relaciones entre Estado, sociedad y mercado basadas en el diálogo estratégico y la concertación. Suponen 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 activa, interesada en los asuntos públicos, dispuesta a involucrarse en las tareas del planeamiento en sus diferentes momentos.

---

**«El incremento de la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales es una condición fundamental para el ejercicio del planeamiento en todas sus dimensiones.»**

---



## CONTENIDO

|    |  |
|----|--|
| 2  | Presentación   |
| 3  | I. Planeamiento, descentralización y participación como principios constitutivos del Estado colombiano |
| 6  | II. Marco conceptual del planeamiento y la participación   |
| 9  | III. Componentes claves de la institucionalización del planeamiento en Colombia                        |
| 15 | IV. El planeamiento en el Distrito Capital Bogotá  |
| 22 | V. El planeamiento en el Municipio de Arauca   |
| 27 | VI. Dificultades del planeamiento y la participación   |
| 30 | VII. Posibles lecciones para el Perú   |

## RELACIÓN DE ABREVIATURAS

|      |   |
|------|---|
| CPL  | Consejo de Planeación Local                 |
| CTP  | Consejo Territorial de Planeación           |
| CTPD | Consejo Territorial de Planeación Distrital |
| DNP  | Departamento Nacional de Planeación         |
| JAL  | Junta Administradora Local                  |
| PBOT | Plan Básico de Ordenamiento Territorial     |
| PDD  | Plan de Desarrollo Distrital                |
| PDL  | Plan de Desarrollo Local                    |
| PDM  | Plan de Desarrollo Municipal                |
| POAI | Plan Operativo Anual de Inversiones         |
| POT  | Plan de Ordenamiento Territorial            |

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



ASOCIACION  
ARARIWA

Asociación ARARIWA

**cbc**

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

**ceder**

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional CEDER



centro ecuménico de  
promoción y acción social  
**cedepas**  
norte

Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS



**alternativa**  
Centro de Investigación Social y Educación Popular

Centro de Investigación Social y Educación Popular ALTERNATIVA

**IDS**

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

León de la Fuente 110, Magdalena  
Teléfono: 613-8313 telefax: 613-8315  
e-mail:propuest@desco.org.pe

**Molvina Zeballos**  
Presidenta del Directorio  
**Javier Azpur**  
Coordinador Ejecutivo