

## Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia

---

Zapata-Cortés, Olga Lucía

Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia

Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 30, núm. 3, 2020

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74864040018>

DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.86811>

## Artículos generales

# Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia

Reflection on the development plans in Colombia

Réflexion sur les plans de développement en Colombie

Reflexão sobre os planos de desenvolvimento na Colômbia

Olga Lucía Zapata-Cortés [lucia.zapata@udea.edu.co](mailto:lucia.zapata@udea.edu.co)

*Universidad de Antioquia, Colombia*

Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 30, núm. 3, 2020

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Recepción: 29 Abril 2020

Aprobación: 17 Junio 2020

DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.86811>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74864040018>

**Resumen:** A partir de una revisión normativa y un análisis documental, se reflexiona sobre el papel de los planes de desarrollo en el modelo actual de planeación de Colombia y se propone que no dependan del ciclo electoral, priorizando la articulación instrumental multinivel y la agenda ciudadana. Se evidencia la existencia de instrumentos de planeación centralistas y jerárquicos, cuya mayor expresión es el Plan Nacional de Desarrollo, direccional de la agenda nacional y subnacional, que, a su vez, incide en la elaboración de los planes de desarrollo subnacionales. Desde la normativa se revela un discurso contradictorio que fomenta, al tiempo que limita, la actuación de los gobiernos locales y que se evidencia en instancias de participación como los Consejos Territoriales de Planeación, los cuales se crean con un espíritu amplio y desde principios constitucionales generosos, aunque, en la práctica, se restringen, redireccionan o pierden su función y objetivos. En contraste, se propone que el proceso planificador parte desde lo local y se articule hacia arriba, sintonizándose con los niveles departamental y nacional.

**Palabras clave:** planificación, planificación del desarrollo, plan de desarrollo, participación, desarrollo participativo.

**Abstract:** From a normative review and a documentary analysis, the role of development plans in the current planning model of the country is reflected, and it is proposed that they do not depend on the electoral cycle and prioritize multi-level instrumental articulation and the citizen's agenda. The existence of centralist and hierarchical planning instruments is evident, whose greatest expression is the National Development Plan, which directs the national and sub-national agenda, which in turn influences the preparation of sub-national development plans. The regulations reveal a contradictory discourse that fosters, while limiting the action of local governments and that is evidenced in instances of participation such as territorial planning councils, which are created with a broad spirit and from generous constitutional principles. , although in practice they are restricted, redirected or lose their function and objectives. In contrast, it is proposed that the planning process start from the local and articulate upwards, tuning in with the departmental and national levels.

**Keywords:** planning, development planning, development plan, participation, participatory development.

**Résumé:** Sur la base d'un examen normatif et d'une analyse documentaire, le rôle des plans de développement dans le modèle actuel de planification par pays est reflété, et il est proposé qu'ils ne dépendent pas du cycle électoral et priorisent l'articulation instrumentale à plusieurs niveaux et l'agenda du citoyen. L'existence d'instruments de planification centralisés et hiérarchiques est évidente, dont la plus grande expression est le Plan national de développement, qui oriente l'agenda national et infranational, qui à son tour influence l'élaboration de plans de développement infranationaux. La réglementation révèle un discours contradictoire qui favorise, tout en limitant l'action des gouvernements locaux et qui se manifeste dans les cas de participation tels que les conseils d'aménagement du territoire, qui sont créés avec un large esprit et à partir

de principes constitutionnels généreux, bien qu'en pratique ils soient limités, redirigés ou perdent leur fonction et leurs objectifs. En revanche, il propose un processus de planification partant du local et s'articulant vers le haut, en accord avec les niveaux départementaux et nationaux.

**Mots clés:** planification, planification du développement, plan de développement, participation, développement participatif.

**Resumo:** Com base em uma revisão normativa e uma análise documental, reflete-se o papel dos planos de desenvolvimento no atual modelo de planejamento do país, e propõe-se que eles não dependam do ciclo eleitoral e priorizem a articulação instrumental multinível e a agenda do cidadão. É evidente a existência de instrumentos de planejamento centralista e hierárquico, cuja maior expressão é o Plano Nacional de Desenvolvimento, que dirige a agenda nacional e subnacional, que por sua vez influencia a preparação de planos subnacionais de desenvolvimento. Os regulamentos revelam um discurso contraditório que promove, ao mesmo tempo que limita a ação dos governos locais, e é evidente em casos de participação, como conselhos de planejamento territorial, criados com um espírito amplo e com princípios constitucionais generosos, , embora na prática sejam restritos, redirecionados ou percam suas funções e objetivos. Em contrapartida, propõe o processo de planejamento a partir do local e articulado para cima, em sintonia com os níveis departamental e nacional.

**Palavras-chave:** planejamento, planejamento de desenvolvimento, plano de desenvolvimento, participação, desenvolvimento participativo.

Repensar el modelo planificador colombiano es complejo, especialmente por su diseño institucional, las dependencias de senda sobre el centralismo y las incapacidades municipales. Se hace necesario insistir en su revisión, no solo por las dinámicas con las que se gestionan los territorios y los resultados insatisfactorios que generan (pobreza, segregación, depredación, desintegración, entre otros), sino porque desafíos como los relacionados con la participación ciudadana o la articulación de instrumentos y la coordinación intergubernamental en materia de planeación se mantienen o, en algunos casos, se han incrementado. En Colombia, los cambios normativos en materia de participación ciudadana, ordenamiento territorial, transparencia y acceso a la información pública, por nombrar algunos, abren la puerta a un mayor desarrollo e interacción entre instrumentos de planeación e intereses socioterritoriales, así como a su escrutinio por la sociedad.

El punto de partida de la planeación es el reconocimiento del territorio como espacio en el que interactúan diversas fuerzas e intereses sociales, económicos y políticos. Este espacio geográfico es transformado por la sociedad y la institucionalidad, en tanto el territorio es una construcción social que acoge una visión de desarrollo que se impone frente a otras, en el marco de procesos sociopolíticos o impuestas desde afuera o desde arriba.

Esta reflexión sobre los planes de desarrollo en el modelo de planeación del país se desarrolla en dos apartados: el primero, describe el diseño actual que sigue el proceso de planeación colombiano y, el segundo, propone invertir dicho modelo.

## El proceso colombiano de planeación: diseño institucional actual

En la normativa colombiana, la planeación es una responsabilidad compartida por el gobierno nacional, los departamentos y los municipios; sin embargo, los municipios tienen mayor competencia en tanto se les delegó las funciones de planear, gestionar, ordenar el suelo y prestar los servicios públicos. Desde esta perspectiva, la planeación debería ser un proceso de abajo hacia arriba (down-top), que iniciaría con el municipio y se articularía con el departamento y el gobierno nacional; no obstante, según Umaña y Quilindo (2018), en la práctica existen competencias difusas que debilitan el sistema de planificación colombiano y otros condicionantes que dificultan el modelo de implementación.

Ahora bien, los instrumentos más importantes y visibles de la planeación en el país son los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial (POT). La elaboración de los planes de desarrollo incide en la gestión pública, en tanto constituyen la guía de acción e intervenciones priorizadas para un periodo de gobierno (cuatro años); mientras los POT priorizan el ordenamiento del suelo por tres periodos de gobiernos (doce años). La Ley 152 de 1994 [1] determinó que en Colombia se gobernaría mediante planes de desarrollo con el propósito de que la planeación fuera continua, eficiente y coherente con las necesidades territoriales. Además, estipuló su estructura desde dos componentes: [2] la parte programática y la de inversiones. La primera contiene los propósitos, metas y prioridades territoriales de la acción estatal; y, la segunda, la programación y proyección de los recursos para la inversión y ejecución de la parte programática.

El plan de desarrollo es un instrumento de gobierno de carácter técnico, político, democrático y de gestión de políticas públicas.

- Técnico, porque sigue lineamientos y metodologías en el proceso de recolección y análisis de datos e información, insumos necesarios para la programación de objetivos y presupuestos según su pertinencia social y su factibilidad; también tiene en cuenta los resultados de planes anteriores para el establecimiento de las nuevas metas y objetivos que quedan enunciados en el documento técnico o bases del plan.
- Político, porque en él se refleja la propuesta que desde el poder se tiene para el país, así como de las coaliciones, alianzas y opositores que se organizan o no en torno suyo.
- Democrático, porque representa la línea de relacionamiento entre el Estado y la sociedad mediante la participación activa de todos los sectores y las autoridades de planeación en su construcción, las cuales, a su vez, integran múltiples grupos de interés desde lo local y lo regional, a través de instancias como los consejos territoriales de planeación, los consejos de política social, entre otros.
- De gestión de políticas públicas, porque presenta las orientaciones para el cumplimiento de estas en lo subnacional, en tanto

identifica las problemáticas y temas estratégicos que se esperan desarrollar en el período de gobierno. No sobra decir que los planes reflejan la postura ética del gobernante, su conocimiento del territorio, su concepción de desarrollo y bienestar de la sociedad.

Actualmente, el proceso de planeación corresponde a un modelo de arriba hacia abajo (top-down), jerárquico, institucionalizado y que tiene como actor protagonista al gobierno nacional. Esto es así porque la norma determinó que los planes territoriales de desarrollo se construyeran teniendo como insumo principal al Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Ley 152 de 1994, artículo 32). También por las restricciones relacionadas con las competencias delegadas a los gobiernos subnacionales y con el presupuesto del Sistema General de Participaciones (SGP). Por ejemplo, alrededor del 87,8% de los municipios están clasificados en la sexta categoría, [3] lo que significa que tienen menos de 10.000 habitantes e ingresos corrientes de libre destinación inferiores a 15.000 salarios mínimos legales mensuales, por lo que estos municipios dependen para su funcionamiento del presupuesto que el gobierno nacional transfiere a los respectivos gobiernos territoriales. Además de la dependencia financiera, también está la política vía proyectos estratégicos o regalías para cumplir con las metas de sus respectivos planes de desarrollo municipales.

Esta lógica jerárquica guarda una relación estrecha con el ciclo de la política electoral del país (ver Figura 1), debido a que se gobierna por medio de planes de desarrollo que se elaboran cada cuatro años y a que la definición de la agenda nacional, que queda traducida en el componente programático del PND, se convierte en uno de los insumos principales de la agenda local, en tanto la norma obliga a que la elaboración de los planes de desarrollo departamentales y municipales tengan en cuenta las políticas y estrategias priorizadas por el PND (Ley 152 de 1994, artículo 31). De esa manera, la elección del presidente y la construcción del PND condicionan la agenda subnacional unidireccionalmente, incidiendo notoriamente en su definición a través del proceso electoral. Esto se corresponde con una dependencia de senda (path dependence) del modelo de administración pública que se tenía en el país antes de la vigencia de la elección popular de alcaldes de 1988 (Zapata, 2013) y en el diseño de la organización territorial del Estado en el que las relaciones interinstitucionales son del tipo vertical (Delgado, 2008).

La elaboración del PND recoge la agenda internacional (convenios, acuerdos y demás compromisos adquiridos en temas variados, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS), así como los temas vencedores de la lucha entre las agendas políticas, ciudadanas y partidarias que se depuran en la ventana política de la campaña electoral (Kingdon, 1999). También recoge los asuntos priorizados en otros instrumentos de planeación, como los planes decenales, los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), los documentos del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), planes sectoriales, planes prospectivos, planes estratégicos, políticas públicas, normas y sentencias o decisiones de las cortes u otros órganos de las ramas

del poder político, entre otros (ver Figura 1). Todos estos configuran las líneas programáticas y de actuación del gobierno de turno en el territorio nacional y explicitadas en el PND.

Por su parte, en el ámbito subnacional, para la elaboración de los planes de desarrollo se utilizan insumos variados (ver Figura 1): en primer lugar, recoge las políticas, estrategias, programas y proyectos priorizados en el PND, por las razones que ya se mencionaron. En segundo lugar, los temas vencedores de la lucha entre las agendas en el nivel municipal o departamental, según el caso. En tercer lugar, los asuntos priorizados por otros instrumentos de planeación como los planes de ordenamiento departamental o municipal, según el caso, entre otros.

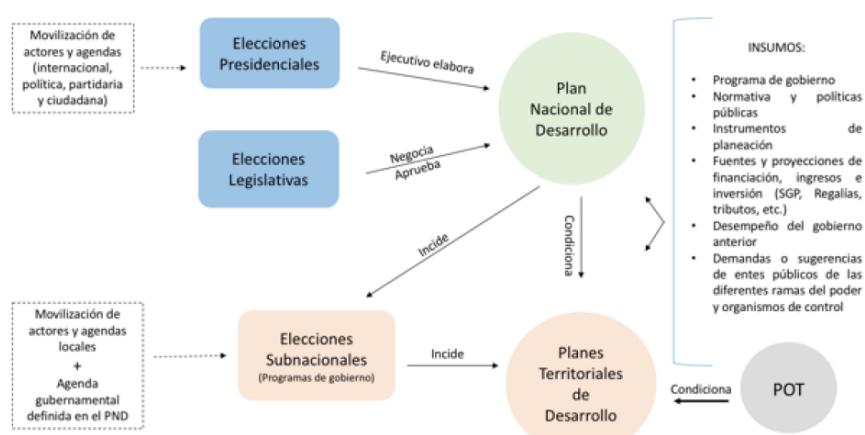


Figura 1.

Proceso de elaboración de los planes de desarrollo en Colombia y su relación con el ciclo electoral  
Fuente: elaboración propia.

La norma no obliga la coordinación de los planes de desarrollo departamental y municipal, pero factores como la filiación y agenda partidista, la cogestión de recursos, las políticas públicas, la eficiencia del desempeño gubernamental (lograr mejores resultados combinando recursos y esfuerzos) a través del cumplimiento de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, entre otros, facilitan dicha coordinación. Ahora bien, esta coordinación, en la mayoría de los municipios de quinta y sexta categoría, sin duda, está condicionada por la necesidad de recursos adicionales provenientes del nivel intermedio.

En el proceso de elaboración del plan municipal de desarrollo, vale la pena resaltar el rol del Plan de Ordenamiento Territorial [4] (POT), creado mediante la Ley 388 de 1997. Esta Ley determinó que los POT deben armonizarse con los planes municipales de desarrollo. En Colombia, el POT es uno de los instrumentos de planificación más potentes con que cuentan los municipios para gestionar y ordenar los aspectos urbanos y rurales de sus territorios, no solo en función del uso del suelo, aspecto con el que se suele relacionar, sino de los instrumentos complementarios como los planes parciales. Su potencia recae en su temporalidad, puesto que tienen una vigencia de doce años, es decir, cobijan tres períodos de gobierno, lo que permite una planificación del territorio a largo plazo, característica escasa en la mayoría de los

instrumentos de gestión del país. Sin embargo, los POT evidencian un distanciamiento entre la planeación nacional y la local (Espinosa, 2002), así como una predominancia técnica, cuya comprensión, revisión y formulación está restringida a los especialistas (arquitectos, urbanistas) y tomadores de decisiones de alto nivel. [5]

En el marco de un estudio para la construcción de políticas públicas territoriales sobre ciudad saludable para 55 de ellas en Colombia, se evidenció que, además de las dificultades de la articulación y coordinación de los diferentes instrumentos de planeación, “en el 89% de los municipios colombianos se contrata personal externo para revisar y actualizar los POT [...] Esto indica una baja capacidad para realizar el ejercicio de planeación con personal propio, así como poca apropiación y valoración de estos instrumentos” (Ministerio de Salud y Protección Social y Organización Panamericana de la Salud, 2014: 34).

Finalmente, en el marco del condicionamiento que ejerce la política electoral en el proceso de planeación del desarrollo en Colombia, se reconoce al programa de gobierno como otro de los insumos vitales en la elaboración de los planes de desarrollo subnacionales. Se podría considerar como el primer eslabón de la planeación en el país, ya que una vez elegido el gobernante está obligado a construir su plan de desarrollo a partir del programa de gobierno, so pena de la revocatoria de su mandato (Ley 131 de 1994). Es así como, nuevamente, lo electoral condiciona la planeación del desarrollo.

### *La regulación de la planeación, ¿discurso contradictorio?*

Una revisión rápida de las principales normas que regulan la planeación en Colombia (ver Tabla 1) permite evidenciar la existencia de un discurso e instrumentos centralistas que impiden la profundización de la descentralización y la autonomía territorial. Esto, en parte, se debe al cuestionamiento de la capacidad de los pequeños municipios para cumplir con sus responsabilidades (Maldonado, 2004; Universidad Externado de Colombia, 2003). Al respecto, Delgado (2008: 459) demuestra que los gobiernos locales en los estados unitarios latinoamericanos no participan “de la transferencia real, integral y permanente de competencias, recursos y poderes de decisión, que caracterizan los procesos de descentralización”. Lo cual, refuerza la idea de la imposibilidad de los municipios para gestionar y gobernar sus intereses territoriales.

Algunos de estos argumentos han encontrado sustento en el conflicto armado colombiano y las consecuencias derivadas de varias décadas de presencia de actores ilegales que disputan la soberanía del Estado en su propio beneficio, lo cooptan y producen debilitamiento institucional (Garay, 2010; Gutiérrez, 2010). Sin embargo, no se puede desconocer que otros factores han generado que, en casi la mitad del país, los municipios no se hayan fortalecido institucionalmente. Por ejemplo, el mismo proceso de descentralización, a pesar de formularse como homogéneo para todo el país, no tuvo efectos similares y generó efectos diferenciados, ya que variables como las alianzas políticas, la masa burocrática y las

economías de cada ente territorial pesaron enormemente sobre el diseño inicial (Gutiérrez, 2010).

Independientemente de la capacidad del municipio, la normativa colombiana otorga competencias a los municipios en materia de planeación, en tanto son estos los responsables de la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, esa misma normativa potencia y, al mismo tiempo, limita el rol del gobierno local en el proceso (ver Tabla 1), lo que se corresponde con lo que Delgado (2008) denomina el distanciamiento entre el ordenamiento jurídico y la realidad que intentan regular. Esta contradicción, en el caso de la elaboración de los planes de desarrollo, se visualiza a partir del fomento, por un lado, de los componentes, instancias y las autoridades involucradas en su elaboración, discusión, aprobación y evaluación; al tiempo que condiciona su elaboración a la concertación con el gobierno nacional y su coordinación con el PND. Asimismo, fomenta la participación ciudadana y gremial en la discusión de los planes mediante figuras como el Consejo Nacional de Planeación (CNP) para el nivel nacional y los consejos territoriales de planeación para el nivel subnacional; pero limita y condiciona la elección de sus integrantes, debilita sus funciones de seguimiento y evaluación e impide que los conceptos que emiten sean vinculantes.

Esto ha generado múltiples conflictos de competencias multinivel, siendo algunos de los más reconocidos: la consulta previa de las comunidades étnicas, la consulta popular para explotación minero energética y el componente ambiental como competencia difusa entre el POT y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

Norma	Aspectos que fomenta	Aspectos que limita
Constitución Política de 1991	Los nuevos espacios territoriales: provincias y regiones. La administración territorial y competencias territoriales. El principio de pluricentralidad.	La autonomía territorial ya es una norma. La elaboración de planes territoriales cada vez concertada más con el gobierno nacional.
Ley 131 de 1994. Voto programático	La creación del Sistema Nacional de Planeación y sus planes. El diseño y ejecución de sistemas de gobernanza y evaluación de la administración pública.	La aplicación de las necesidades de desarrollo, ya que depende de resultados de finanzas y votos.
Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	La transformación del programa de gobierno en plan de desarrollo. El cumplimiento del programa de gobierno del candidato ganador en la mesa de la invitación del PND.	La obligatoriedad de que los concejos concursan para elaborar su plan de desarrollo, lo cual impide que se lo delegue ante la legislatura.
Ley 388 de 1998. Planes de Ordenamiento Territorial	La creación de un nuevo mecanismo de participación ciudadana. La renovación se aprueba a una evaluación del desempeño del gobernante.	La aplicación de la mencionada ley de desarrollo, quedando limitada al control del desempeño de este cargo.
Ley 351 de 2000. Ley Orgánica de la descentralización y del control social del gasto público	Los principios que orientan la planeación. La formulación de estrategias y planes para la ordenación y desarrollo sostenible de la extensión del territorio a través de los sistemas de gobernanza.	La elaboración de los planes territoriales de desarrollo en la concertación con el gobierno nacional.
Ley 617 de 2000. Fortalecimiento de la descentralización y del control social del gasto público	El seguimiento del POT a cargo del Consejo con cultura de estandarización.	La elección de los representantes y miembros del consejo de desarrollo, así como la designación de los miembros no gubernamentales y consultores a participar.
Ley 1116 de 2007. Sistema General de Participaciones	La creación de una comisión de seguimiento destinada a coordinar las estrategias de desarrollo socioeconómico y cultural, así como las estrategias de desarrollo territorial y las tradiciones históricas y culturales, lo que permita garantizar la sostenibilidad y la equidad social de los territorios y sus pobladores.	Las relaciones horizontales entre las instancias o corredores de desarrollo, así como los concejos del Congreso y el PND.
Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	La ordenación del territorio en base a la función de los asentamientos humanos y la elaboración de planes de acceso al hábitat de habitantes.	Las competencias específicas赋予 of los POT.
Ley 1561 de 2012. Medidas para la promoción de los mercados de los servicios	Los principales encargos de la elaboración, discusión, aprobación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial.	La permanencia de los potentes debido a la ausencia de competencias y la falta de articulación entre los intereses inmobiliarios privados.
Ley 1862 de 2019. Ley de Regiones	La articulación entre los planes de desarrollo y los de ordenamiento territorial.	La inclusión de la variabilidad geográfica definida en la legislación en la competencia de las entidades territoriales.

Tabla 1.

Normas que regulan la planeación en Colombia

Fuente: elaboración propia.

*La participación ciudadana en los planes de desarrollo*

El Consejo Nacional de Planeación (CNP) tiene por funciones, además de analizar y discutir el proyecto del PND, organizar todo el proceso de discusión nacional de dicho proyecto, de tal manera que garantice la participación ciudadana en este. También debe conceptualizar sobre el Plan y formular las recomendaciones que considere pertinentes (Ley 152 de 1994, artículo 12). Posteriormente, la Sentencia C-524 de 2003 de la Corte Constitucional le asignó la función de hacer seguimiento y evaluación del PND, sin embargo, los decretos 3517 de 2009 y 2189 de 2017 reasignaron esta función al Departamento Nacional de Planeación (DNP), con lo cual debilitó el poco poder que tenía esta instancia.

El CNP fue concebido como la instancia garante de la participación y la concertación de actores no estatales en la elaboración del PND; sin embargo, según Alvarado (2017), en la práctica es inoperante. En este

mismo sentido, Velásquez, et al. (2018: 233) concluyen que el CNP “perdió el dinamismo que tuvo hace tres décadas: el Consejo Nacional de Planeación dejó de jugar el papel protagónico que tuvo en un comienzo”.

En el caso de los consejos territoriales de planeación el escenario es más desesperanzador. Muy tempranamente, Velásquez y González (2003) explicaban por qué los consejos territoriales de planeación no habían cumplido con las expectativas ciudadanas: son instancias de participación consultiva, sin un carácter vinculante; no existen sanciones en la norma para los gobernantes que no los crean; su incidencia en la elaboración de contenidos de los planes no fue lo esperado; y la elección de sus miembros no se hace por procedimientos democráticos. Al revisar el tema, quince años después, el panorama es el siguiente:

los Consejos Territoriales, por su parte, han tenido un comportamiento y unos resultados muy disímiles: algunos se han destacado y han mantenido la iniciativa frente a sus respectivas autoridades, mientras otros han pasado al anonimato, si es que no han dejado de existir o de funcionar. El resultado final después de tres décadas ha sido la pérdida de iniciativa y una influencia cada vez menor en la planeación del desarrollo (Velásquez, et al., 2018: 233).

En este mismo sentido, Duque (2019) concluye que, en el caso de la formulación de los planes de desarrollo en las localidades de Bogotá, la participación ciudadana presenta defectos que afectan su calidad y su legitimidad. Según el estudio de Foro Nacional por Colombia, la participación ciudadana local pasó del 53,3% en el periodo de 1986 a 2002, al 36,4% entre 2003 y 2018 (Velásquez, et al., 2018). La misma norma ha posibilitado este debilitamiento, al promover, pero, al mismo tiempo, limitar el proceso de planeación.

En resumen, aunque en Colombia la normativa protege y fomenta la participación ciudadana en la planeación del desarrollo, lo cierto es que, en la práctica, buena parte de esta depende de la voluntad política o de la apertura que tengan los gobernantes para incluir a la sociedad en la gestión pública.

## Propuesta de un modelo de planeación de abajo hacia arriba

En este acápite se explora un modelo en el que la planeación cumple con lo postulado en los principios normativos, es decir, que se implementa la planeación a partir de una participación desde abajo.

En la presente propuesta, el proceso de planeación no depende del ciclo electoral, por el contrario, este último se inserta al primero en calidad de subsidiario, con el propósito de priorizar la articulación instrumental y el cómo se ejecuta lo priorizado por la agenda ciudadana (ver Figura 2). Lo que se logra con esto es que la participación no se compartimente en grupos de interés que compiten y hacen lobby durante las campañas políticas para incidir en la agenda gubernamental; en cambio, se propone que la agenda ciudadana se convierta en el insumo principal y obligado de los candidatos (a presidencia, gobernaciones y alcaldías) en sus respectivos programas de gobierno. Con esto se garantiza que: i) la agenda ciudadana nutra el proceso de planeación; ii) los candidatos recojan los temas

priorizados por la ciudadanía; y iii) se fomente la participación ciudadana organizada y no organizada.



**Figura 2.**  
Inversión del rol de los planes de desarrollo en el proceso de planeación  
Fuente: elaboración propia.

El proceso de planeación iniciaría con la búsqueda de mayores niveles de gobernanza y participación a través de una movilización social, ciudadana, sectorial y gremial (Richardson, 2014), para diagnosticar problemas, necesidades y potencialidades de la población y el territorio con miras a definir una visión estratégica de largo plazo y, así, priorizar la agenda ciudadana que guiará la intervención estatal. Aquí es fundamental garantizar la participación de las comunidades indígenas, afrodescendientes y otros grupos poblacionales que se identifiquen o asuman como vulnerables, a través de mecanismos que reconozcan su derecho a la autodeterminación y acordes con sus prácticas culturales y capacidades ciudadanas. En este sentido, para superar la competencia (*trade off*) entre participación o racionalidad que ha caracterizado la participación ciudadana en contextos democráticos, es necesario garantizar espacios de discusión que, de manera imparcial y transparente, traduzcan los contenidos de aquellos grupos con menos capacidades ciudadanas para ilustrar sus preferencias y, de esta forma, se incorporen a los contenidos susceptibles de priorización en la agenda. En todo caso, se requerirá un tiempo prudente para realizar este ejercicio, génesis del proceso de planeación, así como mantener múltiples canales de comunicación que combinen desde los más tradicionales hasta los más innovadores, algunos de ellos activos permanentemente para acompañar las demás etapas del proceso.

El diagnóstico parte de la revisión de ejercicios previos, como los planes sectoriales, prospectivos, comunales o de cualquier otra índole que tenga el territorio. A partir de ellos inicia la concertación de la visión municipal y la priorización de sus elementos en la agenda, que se denominará ciudadana, en tanto no le pertenece a ningún partido, sector, político u organización social, sino al municipio en su multiplicidad y diversidad. Este ejercicio produce dos resultados o insumos fundantes de los planes

territoriales de desarrollo. Por un lado, genera los planes microlocales (comunales, planes de vida, barriales o sectoriales); por otro, el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio. Ambos, con un alcance temporal de doce años y articulados desde el territorio, se convierten en el insumo para la elaboración de los planes municipales y departamentales de desarrollo (ver Figura 2). Aquí, los POT permiten una verdadera mirada estratégica y una reflexión sobre el territorio que se desea construir, equilibrando sus componentes urbano y rural (Umaña y Quilindo, 2018). En este sentido, deben privilegiar las discusiones y los debates sobre modelos urbano – rurales desde una participación multidimensional, que se ajuste mejor a los objetivos y a las metas de los territorios que se quieren construir (Huerta, 2017).

En este ámbito, se fortalece el papel de los consejos territoriales de planeación en todas las etapas de la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes territoriales de desarrollo; es decir, son los primeros veedores del plan. Sus miembros son elegidos bajo mecanismos democráticos, privilegiando una amplia representación de poblaciones y sectores. Activan múltiples instancias y escenarios de participación para recolectar insumos para su concepto (ahora vinculante), acompañar al concejo municipal en las sesiones de aprobación y hacer seguimiento y evaluación al plan durante el periodo de gobierno. Ante desacuerdos profundos sobre el contenido de los planes de desarrollo, se privilegia la negociación de los conceptos entre el Consejo Territorial de Planeación y el Concejo Municipal, de tal manera que no se impongan temas o programas por clientelismo o proselitismo. Todas las sesiones del Concejo Municipal relacionadas con el Plan de Desarrollo Municipal, en cualquiera de sus fases, deben ser públicas, previa divulgación de su agenda, en las que participarán los integrantes de los consejos territoriales de planeación y otras organizaciones sociales.

Particularmente, el Plan Departamental de Desarrollo hace un esfuerzo importante al recoger agregada o estratégicamente los temas, programas o proyectos o megaproyectos (Gutiérrez Ossa, Urrego Estrada y Carmona, 2016) que requieran especial atención desde la concurrencia, la complementariedad o subsidiariedad. Es este sentido, se exhorta a que el papel del gobernador sea el de articulador de los diferentes instrumentos de planeación o gobierno bajo su competencia, así como financiador o gestionador de recursos hacia el logro de la integración socioterritorial.

En cuanto al gobierno nacional, su rol principal está en función de armonizar la agenda local con la internacional, de modo que se cumpla con los compromisos internacionales, al tiempo que gestione recursos provenientes de cooperación internacional para este fin. Asimismo, debe garantizar el flujo de recursos hacia los niveles subnacionales y articular los instrumentos para que el municipio logre cumplir con lo programado en su plan de desarrollo.

Esta propuesta profundiza la descentralización, fortalece la participación ciudadana y las capacidades institucionales de los entes territoriales. No solo beneficia a las medianas y grandes ciudades, sino que les permite a los pequeños municipios ganar confianza en cuanto

a la autonomía en la gestión de sus intereses y mejorar su relación con la ciudadanía. También fortalece el gobierno multinivel y la planeación escalar al fomentar la interacción entre los diferentes instrumentos y escalas territoriales e, incluso, permite el desarrollo de esquemas asociativos en función del desarrollo territorial, urbano o rural.

## Conclusiones

Los planes de desarrollo en Colombia se reconocen como el instrumento por medio del cual se gobierna y planifica el desarrollo social, económico y cultural del país. Su elaboración está delimitada por el gobierno nacional, así como por otros instrumentos que siguen un modelo jerárquico y centralista que, en ausencia de una política de planeación, presenta una dependencia de la política electoral, específicamente de la elección del presidente y la construcción del Plan Nacional de Desarrollo. Esto caracteriza la jerarquización del proceso de elaboración de los planes de desarrollo en el país. Asimismo, la normativa colombiana que orienta el proceso de planeación es contradictoria en cuanto a las competencias de los gobiernos subnacionales, corroborándose el distanciamiento entre el ordenamiento jurídico y la realidad que busca regular. Esta contradicción también afecta a la participación ciudadana, la cual depende de la apertura de los gobernantes para incluir a la sociedad en la gestión pública.

Se propone que el direccionamiento del proceso planificador inicie con una construcción colectiva y, desde lo local, de una agenda ciudadana, la cual se articula de abajo hacia arriba, sintonizándose con los niveles departamental y nacional. Así, el gobierno nacional, en vez de imponer la agenda subnacional, la coordina con la agenda nacional, al tiempo que acompaña el proceso de planeación mediante la armonización instrumental y garantiza el flujo de recursos para el cumplimiento de las metas propuestas.

## Bibliografía

- ALVARADO, C. (2017). "Colaboración en Colombia. El caso del Consejo Nacional de Planeación". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 4 (2): 113-133.
- DELGADO, J. (2008). "El gobierno local en las Repúblicas unitarias latinoamericanas". En: G. Pavani y L. Pegoraro (eds.), *Municipios de occidente. El gobierno local en Europa y en las Américas*. Bogotá: Universidad Libre, pp. 60-73.
- DUQUE, N. (2019). "Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá". *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11:1-11. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180193>
- ESPINOSA, O. (2002). "Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia". *Territorios*, 8: 127-166.
- GARAY, L. J. (2010). "Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia".

- En: *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 89-138.
- GUTIÉRREZ OSSA, J., URREGO ESTRADA, G. y CARMONA, J. (2016). “Aproximación a la gestión del ordenamiento territorial en Colombia frente a los megaproyectos de infraestructura”. *Perspectiva Geográfica*, 21 (1): 127-150.
- GUTIÉRREZ, F. (2010). “Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia”. En: *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 11-54.
- HUERTA, L. G. (2017). *Análisis de herramientas de ordenación territorial utilizables en procesos de participación ciudadana*. Oviedo: Universidad de Oviedo, tesis de Máster en Recursos Territoriales y Estrategias de Ordenación.
- KINGDON, J. (1999). *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Longman.
- MALDONADO, A. (2004). “Los municipios de la “otra Colombia” en la política de descentralización. Balances de la situación y propuestas”. *Revista Opera*, 4 (4): 231-284.
- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. (2014). *Lineamientos técnicos de Ciudad Saludable como estrategia de promoción de la salud y prevención de enfermedades (enfermedades no transmisibles, ENT)*. Medellín, documento de trabajo inédito.
- RICHARDSON, J. (2014). “New governance or old governance? A policy style perspective”. En: D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 311-324.
- UMAÑA, M. y QUILINDO, D. (2018). “La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial”. *Perspectives on RURAL Development*, 2: 85-112. <https://doi.org/10.1285/I26113775N2P85>
- UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. (2003). *Problemática de los pequeños municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- VELÁSQUEZ, F. y GONZÁLEZ, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- VELÁSQUEZ, F., et al. (2018). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- ZAPATA, O. (2013). “Las relaciones intergubernamentales en Antioquia: una lectura desde el cambio institucional”. *Analecta Política*, 4 (5): 281-301.

## Notas

- 1 Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, por medio de la cual se regulan los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo en Colombia.
- 2 El Plan Nacional de Desarrollo además incorpora un componente instrumental que le permite crear, modificar y derogar leyes, reglamenta asuntos de diversa índole y genera mecanismos que le permitan cumplir con sus objetivos.

- 3 Clasificación anual que otorga la Contaduría General de la Nación en función de los ingresos y la población que tienen los municipios colombianos.
- 4 Definido como: “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Ley 388 de 1997, Artículo 9). La Ley discrimina su alcance en función del número de habitantes en tres tipologías: planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial.
- 5 Esto puede convertirse en un círculo vicioso que afecta o reduce la participación ciudadana en su elaboración. Cuando los ciudadanos no se empoderan del proceso de planeación, no participan activamente en la elaboración de los planes municipales de desarrollo o de los planes de ordenamiento territorial, permiten que estos sean elaborados desde una perspectiva predominantemente técnica.