

4. La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial

Milena Umaña Maldonado

Duvan Camilo Quilindo Bolaños

1. Configuración territorial de Colombia

Colombia es un Estado unitario, organizado en departamentos descentralizados que se distribuyen en seis regiones naturales: Andina, Caribe, Pacífica, Orinoquía, Amazonía y las áreas insulares. El artículo primero de la Constitución Política de 1991 establece que:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia de interés general (Const., 1991).

De esta manera se estipula el carácter social y participativo del Estado colombiano, que hoy sigue en proceso de construcción.

Colombia tiene una superficie terrestre de 1.141.748 km² y un área marítima de 928.660 km². Su población es de 49.291.609 habitantes, de los cuales 24.337.747 son hombres y 24.953.862 son mujeres, según las estimaciones para el año 2017 del Departamento Nacional de Estadística (DANE, 2018).

Como se observa en la figura 1 y 2, en términos político-administrativos Colombia se divide en 32 departamentos. Cuenta con seis distritos especiales, que tienen un régimen particular en términos políticos, administrativos y fiscales. El total de municipios asciende a 1.122.

Figura 1. Departamentos y Distritos. República de Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Municipios. República de Colombia



Fuente: Elaboración propia.

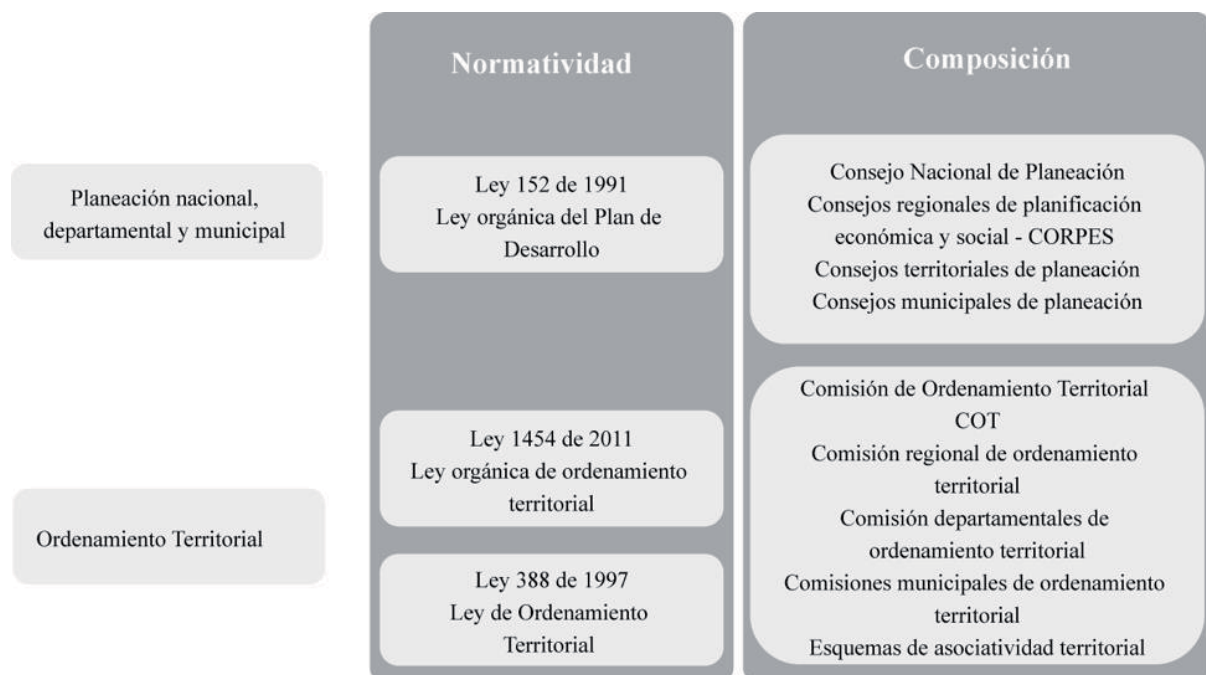
Asimismo, se han creado resguardos indígenas y territorios colectivos de población afrocolombiana, lo cual responde a los lineamientos de la Constitución política de 1991, donde se define que Colombia es una nación pluriétnica y multicultural. Con ello se ha buscado preservar una jurisdicción propia sobre los territorios que habitan los pueblos indígenas y afrocolombianos.

Las divisiones del territorio colombiano también se conocen como entidades territoriales. Las mismas se organizan en tres niveles: i) departamental, ii) distrital o municipal, y iii) representaciones a nivel de las comunidades étnicas, todas ellas caracterizadas por tener gobiernos de autoridades propias elegidos mediante votación popular con vigencias de cuatro años, y por contar, en el marco de la descentralización estatal, con autonomía para ejercer las competencias definidas por la ley, para administrar los recursos que les trasfiere la nación y para establecer los impuestos necesarios para cumplir sus funciones y servicios. También tienen derecho a participar de las rentas nacionales.

2. El funcionamiento del sistema de planificación del desarrollo territorial

El sistema de planificación para el desarrollo territorial cuenta con diferentes instrumentos y programas para cumplir con sus objetivos. De una parte, cabe mencionar los instrumentos para planificar el desarrollo y ordenar el territorio, con los cuales las entidades territoriales definen sus lineamientos y objetivos frente a su modelo de desarrollo territorial (ver figura 3). De otra, corresponde referir los programas o mecanismos para la financiación del desarrollo territorial o aquellos determinados para su seguimiento y monitoreo.

Figura 3. Normatividad de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2011).

2.1 Sistema Nacional de Planeación

El Sistema de Planeación en Colombia fue creado por mandato constitucional y regulado mediante la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, a través de la cual se conformó el Consejo Nacional de Planeación y las Comisiones Municipales y Departamentales de Planeación. A nivel nacional, la coordinación reposa sobre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), apoyo técnico de la Presidencia de la República. A nivel municipal y departamental, recae sobre las alcaldías y gobernaciones mediante sus secretarías de planeación.

Este sistema abarca los mecanismos que generan, para todos los niveles territoriales, las hojas de ruta de los diferentes periodos de gobierno. Su aprobación está supeditada a los Consejos Municipales y las Asambleas Departamentales, mientras que, para el nivel nacional, está sujeta a la revisión y aprobación de parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y del Congreso de la República (Rimisp, 2016a).

El principal órgano encargado de llevar a cabo las tareas de planeación y ordenamiento territorial es el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El DNP es un “Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público y depende directamente de la Presidencia de la República” (DNP, 2017) Tiene la misión técnica de diseñar y evaluar las políticas públicas y su implementación a través de planes y programas sociales, económicos y ambientales. También tiene la responsabilidad de tomar las decisiones presupuestales y su inversión en los planes y proyectos de la mano del Ministerio de Hacienda y los Ministerios de cada sector.

En el cuadro 1 se relacionan las autoridades e instancias de planeación con sus respectivos roles: los correspondientes al nivel nacional y a nivel territorial, subdivididos en el nivel departamental, municipal y comunitario para el caso de las comunidades étnicas.

Cuadro 1. Roles de las autoridades e instancias de planeación territorial en Colombia

	Nivel nacional	Nivel territorial	
Autoridades de planeación	Presidente de la República.	Alcaldes(as) / Gobernadores(as)	Lideran los procesos de desarrollo integral; máximos orientadores de la planeación en su jurisdicción.
	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).		
	Departamento Nacional de Planeación-DNP.	Consejos de Gobierno de las alcaldías y gobernaciones.	Apoyan a alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de los sectores a su cargo.
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficina de Planeación de las alcaldías y gobernaciones.	Responsables técnicamente de la integralidad y viabilidad de los planes de desarrollo municipales, distritales y departamentales.
	Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos.	Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficina de Planeación de las alcaldías y gobernaciones.	Responsables de definir programas y proyectos que permitan cumplir metas en su respectivo sector.
Instancias de planeación	Congreso de la República	Las Asambleas Departamentales, los Consejos Municipales/Distritales y las Entidades Territoriales Indígenas.	Corporaciones administrativas que representan a la sociedad civil al ser elegidos por votación popular para el mismo periodo de alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras son responsables junto con éstos del desarrollo integral; les corresponde adoptar los respectivos planes y programas de desarrollo económico y social y reglamentar algunas de las funciones a cargo de las entidades territoriales.
	Consejo Nacional de Planeación	Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas.	Espacio que materializa la representación de todas las fuerzas vivas y grupos de interés en los municipios, distritos y departamentos, para que de manera articulada y concertada participen en la formulación, el seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

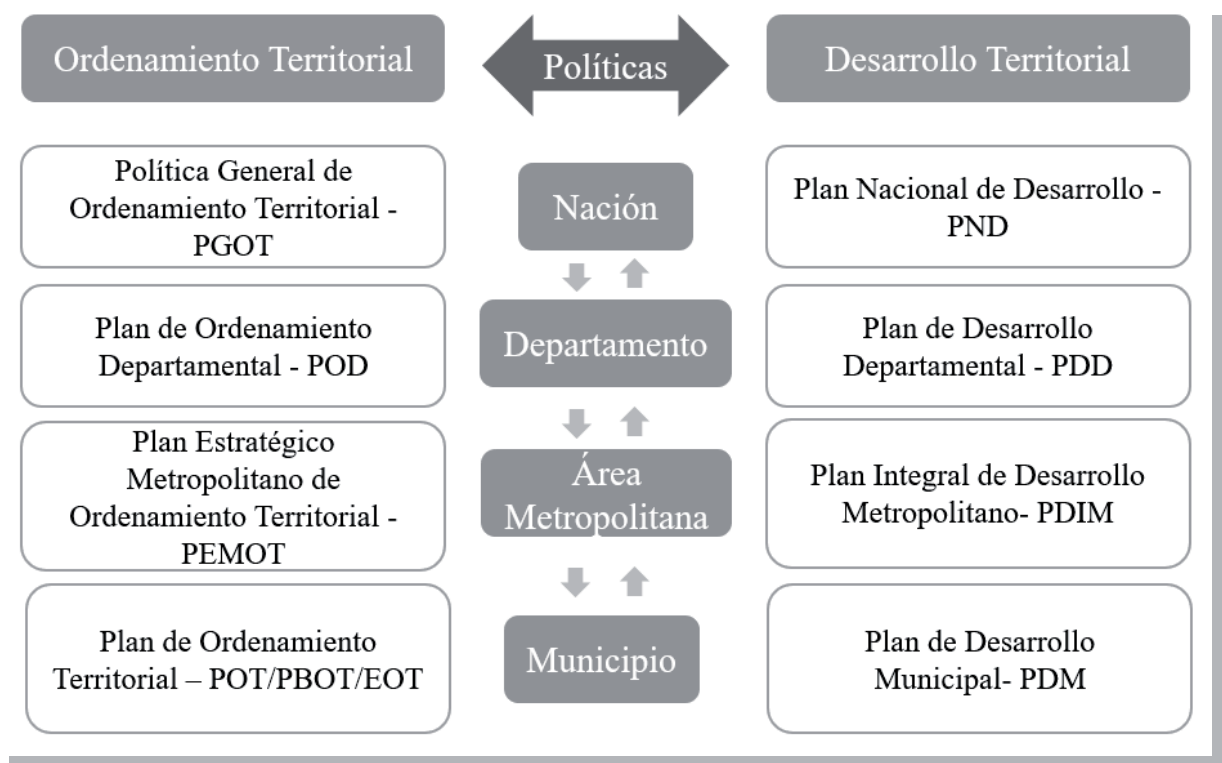
Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2011, pág. 64).

2.2 Roles de cada nivel de planeación territorial

La gestión para el desarrollo territorial se divide en dos grandes ámbitos: la planeación para el desarrollo territorial y el ordenamiento territorial (OT). En ambos ámbitos se parte de lineamientos nacionales de política, desde los cuales se reglamenta su implementación mediante instrumentos para planear las escalas departamentales, municipal/distrital y las escalas intermedias como son las áreas

metropolitanas. Estos instrumentos son principalmente los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial (ver figura 4).

Figura 4. Escalas de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y sus instrumentos



Fuente: Elaboración propia a partir de COT (2013).

Los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial son instrumentos diferentes, pero en su concepción y puesta en práctica no deben considerarse como herramientas separadas, ya que su implementación articulada es la que garantiza que se cumplan los objetivos propuestos para el desarrollo territorial en cada nivel de manera integral. En todo caso, para que esto sea posible, es necesario comprender las dinámicas propias de cada territorio y las necesidades específicas de intervención que presentan las zonas rurales y urbanas.

Desde el enfoque del RIMISP, la planeación para el desarrollo territorial “parte de reconocer que los territorios presentan un conjunto de desequilibrios espaciales asociados a factores sociales, económicos e institucionales que perpetúan las desigualdades y limitan los procesos jalonadores de los mercados y la convergencia regional. Revertir estos desequilibrios requiere de dinámicas de desarrollo territorial a nivel local, que apunten a procesos de transformación productiva, social e

institucional de un territorio con el fin de reducir las desigualdades al interior de éste y entre territorios, promoviendo relaciones virtuosas en las que el crecimiento económico esté acompañado de reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad” (Rimisp, 2016a).

Para que lo anterior sea posible, es necesario que los procesos de planeación a nivel local sean un medio para fortalecer los activos y capacidades de un territorio y de sus pobladores, y para ampliar sus posibilidades de desarrollo. Asimismo, en términos de instrumentos de política pública, es necesario que el enfoque territorial se refleje en la capacidad de lograr intervenciones que, además de coherentes con la realidad social, cultural, política y económica de los territorios, sean flexibles e integrales.

2.3 Instrumentos (planes y programas)

Como se mencionó, existen dos tipos de instrumentos principales que rigen para todo el país: los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial. Estos se formulan en las escalas nacional, departamental, municipal/distrital, y para las áreas metropolitanas. En los planes de desarrollo se traza la visión económica, social y ambiental para el territorio, mientras que en los planes de ordenamiento territorial se determina el modelo de ocupación territorial y se regula el uso del suelo que mejor se ajusta a esta visión.

Tanto los planes de desarrollo como de ordenamiento se orientan por lineamientos y directrices de superior jerarquía, desde donde se configura la visión de desarrollo y ordenamiento. Respetando las respectivas competencias, los departamentos y municipios deben articularse a dicha visión. A continuación, se explica en qué consisten los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como los instrumentos correspondientes para las comunidades étnicas.

- **Planes de desarrollo territorial.** Consisten en la elaboración de una hoja de ruta para el desarrollo de una entidad territorial por un periodo de cuatro años, correspondientes a la vigencia de una administración. La planeación se da a partir de diagnósticos socioeconómicos, políticos y culturales, teniendo en cuenta los planes de gobierno locales. Incluye la definición y el ordenamiento de prioridades, de líneas de acción generales, de estrategias, programas, objetivos y metas, con el propósito de llevar el territorio al estado futuro deseado (Rimisp - Fundación Avina, 2017). El PND es la hoja de ruta principal a cuatro años que guía los objetivos a los que se deben acoger los

planes de desarrollo departamentales, de las áreas metropolitanas y de los municipios y distritos, los cuales deben ser renovados al inicio de una nueva administración.

- **Planes de ordenamiento territorial.** Se trata de los documentos técnico-normativos orientados a ordenar el territorio en todos los niveles. Tienen una vigencia de 12 años para los municipios/distritos y áreas metropolitanas, y de 16 años para los departamentos. Contienen los objetivos, directrices, políticas, estrategias, programas y acciones para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y, dependiendo de la escala del ordenamiento, también para regular el uso del suelo (Rimisp - Fundación Avina, 2017). Se resalta que el OT es el proceso a partir del cual se define y/o modifica la organización y planificación física del territorio, en función de sus características, de sus restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales, de la vocación de su suelo, de los rasgos de su medio ambiente y de sus tradiciones históricas y culturales, e incluso de condiciones de riesgo natural y adaptación al cambio climático (Rimisp, 2016b). Su vigencia es de largo plazo y corresponde a tres períodos administrativos para los municipios y a cuatro para los departamentos. Por ello, cada nuevo plan de desarrollo debe tener presente las definiciones y restricciones plasmadas en los planes de ordenamiento de vigencias previas.
- **Programa POT Modernos para las nuevas generaciones de instrumentos de OT.** El programa POT Modernos, liderado por el DNP, busca apoyar a los municipios en la formulación de la segunda generación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y a los departamentos en la primera generación de Planes de Ordenamiento Departamental (POD). Mediante este programa el DNP apoya con asesoría técnica y cofinanciación a 108 municipios y a doce departamentos para que formulen adecuadamente sus instrumentos de OT. El programa busca que los nuevos instrumentos cumplan con estándares de calidad y se consoliden como los vehículos que faciliten el cumplimiento de las metas en materia de desarrollo territorial. En el caso del componente rural del OT, uno de los menos desarrollados en los POT de primera generación formulados a finales de los años 90 y mediados de los 2000, el DNP encargó a RIMISP la formulación de cuatro innovaciones para el OT rural. Se trata de las siguientes: i) visión regional, ii) vínculos urbano-rurales, iii) ordenamiento social de la propiedad rural, y iv) gobernanza e instituciones. Esto ha representado un avance en términos conceptuales y procedimentales, llenando vacíos normativos y contribuyendo a dar mayor claridad a los entes territoriales en todas las fases de formulación de sus instrumentos y a incorporar adecuadamente el desarrollo rural.
- **Planes de vida.** Al tener un reconocimiento como entidades territoriales, las comunidades indígenas cuentan con sus propios instrumentos de planeación,

llamados planes de vida⁶. Cada plan de vida contiene información sobre los recursos y necesidades de la comunidad, sobre los cambios que se quieren lograr y sobre sus proyectos para un “mejor vivir” (Rimisp - Fundación Avina, 2017, pág. 25). Su finalidad es que las comunidades cuenten con un instrumento propio que defina el tipo de desarrollo que quieren a largo plazo. Los planes de vida recogen la cosmovisión de cada comunidad asentada en un Resguardo Indígena. Son elaborados a partir de un proceso participativo, por medio del cual se seleccionan, a partir de un autodiagnóstico, las principales problemáticas sobre las que se quiere actuar y se definen los componentes o líneas de acción de los proyectos y programas.

- **Planes de etnodesarrollo.** Son el instrumento de planeación de las comunidades afrocolombianas. Se desarrollan e implementan bajo la responsabilidad de los Consejos Comunitarios agrupados alrededor de su territorio. Estos planes buscan acordar una visión de desarrollo integral de la población a partir de su propia cultura. Cada uno deriva de la autoridad que se les otorga a los Consejos Comunitarios para definir las acciones sobre su territorio y las oportunidades de los territorios colectivos, teniendo en cuenta las principales necesidades y oportunidades de cada comunidad. Su finalidad es mejorar la calidad de vida de las comunidades afrocolombianas, consolidar la permanencia en sus territorios y proteger la diversidad de los ecosistemas que habitan (Rimisp - Fundación Avina, 2017, pág. 25). A pesar de no contar con la misma trayectoria que los Resguardos Indígenas en materia de autonomía territorial, los Consejos Comunitarios adquieren cada vez más fuerza como autoridad territorial y forma de organización comunitaria de las comunidades afrocolombianas. Reconocidos como la máxima autoridad de las comunidades afrocolombianas, los Consejos Comunitarios fueron facultados para presentar y gestionar los planes de desarrollo de su comunidad por el Decreto 1745 de 1995, el cual a su vez reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, conocida por ser la ley mediante la cual se reconocieron las comunidades afrocolombianas y sus derechos frente a la propiedad colectiva, así como también sus prácticas tradicionales de producción.

⁶ Este instrumento fue regulado a partir de la Ley 152 de 1994, denominada Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que en su artículo 31 estipuló lo siguiente: “Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación”.

2.4 Oferta para la financiación del desarrollo territorial

Para cumplimentar los objetivos de desarrollo y de ordenamiento territorial, los gobiernos locales realizan un esfuerzo fiscal que requiere de diferentes fuentes o mecanismos de financiación. En el presente apartado se caracterizan las tres principales fuentes a disposición de las entidades territoriales para financiar los planes de desarrollo y ordenamiento⁷.

- **Recursos propios.** Los recursos propios son aquellos que gestionan las mismas entidades territoriales. Pueden ser de origen tributario o no tributario y no tienen una asignación específica. Los recursos tributarios pueden ser directos e indirectos. Los directos se refieren a aquellos que se encuentran establecidos por la ley, y que, al consultar la capacidad de pago del contribuyente, establecen un impuesto sobre la renta, el ingreso y patrimonio de los ciudadanos o empresas. Los indirectos son los que tienen que ver con las actividades económicas realizadas y con el consumo (por ejemplo, licores, tabaco, estampillas). Los recursos de origen no tributario son aquellos que pertenecen a la entidad territorial, como las tasas, tarifas, multas, sanciones o contribuciones (DNP, 2017).
- **Transferencias estatales.** El Sistema General de Participaciones (SGP), regulado por la Ley 715 de 2001, se compone de los recursos que trasfiere la Nación a las entidades territoriales. En el caso de los municipios más pobres, son la principal fuente de financiación. Por medio del SGP las entidades territoriales cuentan con recursos para financiar únicamente los servicios que son responsabilidad de los entes: salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Cuentan con un porcentaje de destinación especial para sus resguardos indígenas. Estos recursos se deben ejecutar a través de proyectos de inversión.
- **Sistema general de regalías.** El Sistema General de Regalías (SGR), regulado por Ley transitoria 4923-2011, es el mecanismo definido por el gobierno nacional para distribuir los recursos monetarios que provienen de la explotación de los recursos naturales no renovables. Este dinero es distribuido entre todos los municipios del país para financiar proyectos de inversión que deben justificar su aporte al desarrollo del territorio. La priorización de los proyectos para su financiación se da a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), conformados por integrantes de los niveles nacional, departamental y municipal. Las entidades territoriales pueden presentar sus proyectos a los OCAD, donde son evaluados bajo

⁷ Estas tres fuentes de financiación se complementan con otras provenientes del crédito público, la cooperación internacional, las Asociaciones Público-Privadas o las inversiones regionales que se focalizan en el Plan Nacional de Desarrollo y Contratos Plan.

criterios técnicos y, teniendo en cuenta el contexto territorial, se viabilizan y priorizan para su financiación y ejecución.

2.5 Seguimiento y monitoreo

Para el seguimiento y monitoreo de la política pública en Colombia, consignada a nivel nacional en el PND y en los proyectos de inversión que de él se derivan, se utilizan principalmente tres herramientas:

- **SUIFP - Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas.** Se trata de un “sistema de información que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de inversión desde su formulación hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas” (DNP, 2018).
- **SIP - Seguimiento a Proyectos de Inversión.** El SPI es un sistema de seguimiento a los proyectos de inversión que buscan materializar los objetivos de política pública plasmados en el PND. Esta herramienta brinda información sobre los objetivos, resultados esperados y avances en la ejecución financiera, física y de gestión de los proyectos de inversión a nivel nacional y puede ser consultada por internet por cualquier ciudadano.
- **Sinergia.** Para el seguimiento de los resultados de las políticas públicas consignadas en el PND, existe el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), el cual realiza el seguimiento y la evaluación de las políticas más importantes para el país. “El sistema liderado desde el Departamento Nacional de Planeación, gestiona el manejo de la información relacionada con la agenda de evaluación, el seguimiento al plan nacional de desarrollo y el afianzamiento de la cultura de gestión pública por resultados en el país y en la región de América Latina” (SINERGIA, s/f). SINERGIA también cuenta con un módulo territorial donde se pueden consultar fichas con indicadores departamentales y municipales que sirven de insumo para el seguimiento de los objetivos del gobierno en los territorios.

3. Articulación de los niveles de planeación

Los distintos niveles de planeación y sus instrumentos de desarrollo y de ordenamiento territorial pueden tener diferentes manifestaciones en cada territorio. Debe existir una articulación horizontal y vertical entre estos instrumentos. La articulación horizontal se refiere al relacionamiento entre niveles y a la coherencia

que deben tener los planes de desarrollo municipales y departamentales en relación con el PND, así como con las políticas sectoriales en materia de medio ambiente o minería. La articulación vertical alude a la correspondencia de los planes de desarrollo con los planes de ordenamiento territorial correspondientes a cada nivel (municipal, distrital, departamental o metropolitano). Asimismo, en cada nivel, los planes de desarrollo y de OT deben articularse con los instrumentos dispuestos para algunos sectores como es el caso del ambiental y del minero energético.

La entidad encargada de coordinar a nivel nacional la formulación y aprobación del PND es el Consejo Nacional de Planeación. Cuenta para ello con el apoyo del DNP, el cual coordina, a su vez, los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). Los CTP funcionan como espacios para la participación ciudadana donde intervienen diferentes sectores de la población y actores territoriales. Allí se articulan, también, los planes de desarrollo con los planes de ordenamiento territorial. No obstante, los CTP aún deben consolidarse como un espacio participativo independiente, es decir, no mediado por intereses políticos o sectoriales.

4. Sobre los mecanismos participativos contemplados

La participación ciudadana en Colombia se encuentra garantizada por la Constitución Nacional de 1991, la cual provee un marco normativo al respecto, tanto en lo referente a los mecanismos de participación ciudadana en política, como en lo concerniente a los procesos e instancias de planeación para el desarrollo territorial.

En cuanto a la participación ciudadana en política, la Ley 134 de 1994 definió los siguientes mecanismos de participación popular: referendo; consulta popular a nivel nacional, departamental, distrital, municipal y local; revocatoria del mandato; plebiscito; iniciativa popular legislativa; y cabildo abierto. Más recientemente, la Ley 1757 de 2015, generó disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Con respecto a la participación ciudadana en la planeación para el desarrollo territorial, se encuentra amparada por la Constitución Nacional la participación de los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos de carácter nacional y local; se ha desarrollado, en particular, en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), en la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997) y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

Cuadro 2. Instancia de participación por nivel de organización territorial

Nivel comunitario	Nivel municipal	Nivel regional/departamental
Junta Acción Comunal	Concejo municipal de gobierno	Asamblea departamental
Veedurías ciudadanas	Consejos municipales de desarrollo rural	Planes de desarrollo departamentales
Organizaciones sociales y/o comunitarias	Consejo territorial de planeación	Planes de ordenamiento territorial POT
Asociaciones de productores	Consejo consultivo de ordenamiento territorial	Consejos departamentales de planeación
Consejos comunitarios	Asociación de consejos comunitarios de la región	Consejos consultivos de planeación
Cabildos indígenas	Consejo municipal de política social – COMPO	
	Consejo municipal ambiental	Consejos territoriales de paz
	Comité local de prevención de desastres	Comités territoriales de justicia transicional
	Consejos municipales para la gestión del riesgo - Planes municipales de gestión del riesgo	Consejo departamental de política social – COMPO
	Veedurías ciudadanas	Consejos consultivos de planificación de territorios indígenas
	Planes de vida de comunidades indígenas	Comité regional de prevención de desastres
	Planes integrales de reparación colectiva	Consejos departamentales para la gestión del riesgo
	Plan de acción territorial de víctimas	Planes de ordenamiento y manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCA
	Consejos municipales de seguridad social en salud	Planes de vida de territorios indígenas
	Consejo municipal de turismo	Plan de acción para la transformación territorial PATR
	Consejo municipal de cultura	Planes de acción territorial de víctimas
	Consejos municipales de juventud	Consejos territoriales de seguridad social en salud
		Consejos departamentales de juventud

Fuente: Elaboración propia.

5. Instancias y espacios para la participación ciudadana

Si bien existe un marco normativo para que se ejerza la participación ciudadana, no siempre se garantiza que se cumplan los objetivos o propósitos de la ciudadanía. Al conjunto de mecanismos recién mencionados, se le suma la existencia de una amplia cantidad de instancias y espacios que han sido conformados para ejercer la participación ciudadana en la formulación e implementación de los instrumentos de política.

Los mecanismos para la participación ciudadana se encuentran ampliamente difundidos. Existen varias instancias orientadas a promover la participación ciudadana a nivel comunitario, municipal, regional y nacional. Sin embargo, la existencia de estos espacios no siempre ha garantizado que se incluya a todos los sectores de la población. De igual forma, la multiplicidad de instancias en cada nivel hace que su articulación sea difícil, ya que cada una se concentra en la defensa de sus intereses sectoriales o de grupos poblacionales determinados, dificultando la construcción de una visión territorial.

6. Principales debilidades del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial

Si bien existe un sistema de planificación estructurado y organizado a partir de lo definido en la Constitución Política de 1991 y su respectivo desarrollo normativo, desde su implementación se ha hecho evidente la presencia de una serie de debilidades que limitan el cumplimiento de sus objetivos y, en última instancia, disminuyen su potencial para el desarrollo de los territorios. A continuación, se relacionan las principales deficiencias⁸.

Bajas capacidades institucionales para la gestión territorial. La implementación del sistema de planificación a nivel territorial depende de las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos departamentales y municipales o distritales. No obstante, en los municipios y departamentos, sobre todo en los más alejados del centro del país, existen restricciones presupuestarias para la contratación de personal suficiente y cualificado. Esto se suma a las limitaciones en el acceso a información y tecnología, a la baja conectividad (vial y virtual) y a la escasez de los recursos disponibles para las inversiones requeridas por los proyectos consignados en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (Rimisp, 2018).

⁸ Las debilidades y retos planteados en este punto y en el siguiente hacen parte de los resultados de la asistencia técnica prestada por RIMISP al DNP al desarrollo del programa POT Modernos.

La limitada capacidad institucional también se ve reflejada en deficiencias en la gestión de los instrumentos de financiación propios, como lo son el recaudo de ingresos por impuesto predial, la valorización y la participación en plusvalías. Esto afecta la planeación y sostenibilidad fiscal de los entes territoriales en el mediano y largo plazo (Rimisp, 2018).

Estas condiciones dificultan la correcta gestión territorial de las administraciones municipales y departamentales, en especial en lo que respecta a la ejecución de los programas y proyectos orientados a promover su desarrollo territorial.

Ausencia de visiones territoriales, identificación de relaciones funcionales y esquemas de asociatividad para el largo plazo. De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, sobre una muestra de 103 municipios, se encontró que sólo el 3% incorporó una visión regional en sus POT de primera generación (MVCT, 2017). La gran mayoría de los municipios planearon su desarrollo territorial de manera aislada, sin contar con visión regional compartida y sin reconocer las relaciones y vínculos funcionales entre sus municipios y regiones, así como entre sus áreas rurales y urbanas. Esto impidió identificar potenciales asociaciones estratégicas dentro de los mismos municipios y con los municipios y localidades vecinas para optimizar estas relaciones y contar con territorios funcionales. El concepto de territorios funcionales hace referencia a espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas (Rimisp, 2016b).

Si bien el desarrollo normativo para los esquemas asociativos entre municipios/distritos y entre departamentos fue posterior a la primera generación de POT, los primeros no avanzaron en el reconocimiento de las relaciones funcionales existentes con otros territorios. Hacerlo permitiría focalizar mejor las inversiones y fomentar los vínculos entre los territorios.

Éste es uno de los aspectos que impide que los instrumentos de planeación se articulen en el mediano y el largo plazo, pues se carece de una visión que trascienda los periodos de los gobiernos de turno. Igualmente, hace falta contar con un ejercicio de planeación estratégica que supere el corto y mediano plazo y se base en el análisis de las brechas territoriales y poblacionales, para que guíe y articule los instrumentos y mecanismos de planeación a nivel nacional, departamental y municipal alrededor de los objetivos de desarrollo y ordenamiento territorial que se definan para el país.

Sesgo urbano en el ordenamiento territorial. Al igual que la visión regional, de los 103 municipios analizados, 3% de POT de primera generación incluyeron algún proyecto para atender las zonas rurales, y el 60% del total no abordó temas relacionados con agricultura, ganadería, silvicultura o explotación de recursos naturales (MVCT, 2017). Por lo tanto, los componentes de planeación de las áreas

rurales se han incorporado parcialmente, existiendo en la actualidad pocas especificaciones sobre cuáles deben ser las determinantes para el ordenamiento del suelo rural. Se trata de una situación que limita la generación de acciones e intervenciones estratégicas y diferenciadas dentro de las mismas zonas rurales.

La razón de ello es que desde la misma normativa no se han desarrollado instrumentos de forma similar a los existentes para las áreas urbanas⁹. Esto ha derivado en el predominio, en las áreas rurales, de un relativo desorden en materia de tierras y de ordenamiento territorial, situación agudizada por la existencia de diferentes conflictos socio-territoriales que se reproducen gracias las deficiencias de planeación y control y a los problemas que ocasiona una urbanización y suburbanización descontrolada en términos de asentamientos informales, así como una tendencia a la localización de los usos urbanos y desarrollo de actividades productivas que no tienen en cuenta la vocación del suelo rural y su estructura ecológica.

Descentralización incompleta y competencias difusas. Existe un conflicto de competencias sobre la regulación y uso del suelo en los territorios, el cual se ha agudizado por la promulgación de leyes que, por un lado, fomentan la descentralización y, por el otro, la restringen y/o limitan. Por ejemplo, mientras que en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley de Ordenamiento territorial, la Ley 99 para el Sistema Nacional Ambiental, la ley 70 de Comunidades Negras y la Política Nacional para la gestión de Recurso Hídrico, se refleja una apuesta por descentralizar administrativamente las decisiones sobre la planeación y el ordenamiento territorial y ambiental, se han promulgado otras que centralizan decisiones competentes a estos ámbitos, cómo el Código de Minas (Ley 685 de 2001).

Este Código define que la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH es la autoridad minera que debe conceder los títulos de explotación minera. Esto va en contravía de los principios de descentralización que orientan las leyes antedichas. De igual forma, el Decreto 2201 de 2003 de Proyectos de Interés Nacional, establece que estos proyectos son definidos por la Nación, la cual solo está obligada a informar, aunque no a consultar, a los municipios sobre estas decisiones. De esta manera, los municipios deben ajustar sus planes de ordenamiento de acuerdo con estos lineamientos, siendo ello un claro limitante para la autonomía en la toma de decisiones a nivel local sobre el ordenamiento territorial.

Esta situación no ha sido totalmente dirimida, frente a lo cual se ha recurrido al uso de las consultas populares, mecanismo de participación mediante el cual los

⁹ Para el OT rural las figuras son: Zonas de Reserva Campesina-ZRC; Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social-ZIDRES; Zonas de Desarrollo Empresarial-ZDE; Distritos de Adecuación de Tierras-DAT; Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET; Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural-POSPR, entre otros.

gobiernos locales, con apoyo ciudadano, han logrado detener proyectos avalados desde el nivel nacional, pero de poca aceptación a nivel local¹⁰.

Adicionalmente, pese a que la Constitución Política de 1991 promovió las condiciones para descentralizar funciones, responsabilidades y recursos con vistas a fortalecer los distintos niveles de gobierno, los entes territoriales con menores capacidades de gestión territorial siguen dependiendo de la Nación, siendo el caso más representativo los municipios más rurales. Sin embargo, la distribución de recursos y responsabilidades se ha caracterizado por realizarse a partir de fórmulas unificadas para todos los territorios que no diferencian las disparidades existentes entre los territorios en términos de capacidades administrativas y de gestión de recursos.

Asimismo, pese a transferir estas nuevas responsabilidades y recursos a las entidades territoriales, a éstas no se les permitió la flexibilidad tributaria para generar mayores ingresos propios, situación que llevó a la dependencia de los recursos provenientes de transferencias y obligó a los departamentos y municipios a buscar financiamiento mediante el endeudamiento (Jaime Bonet, 2015).

De acuerdo con el diagnóstico realizado para el programa POT Modernos:

...el principal ingreso de los municipios en Colombia proviene de las transferencias que se realizan del nivel nacional y el ingreso tributario, el cuál varía de acuerdo a la capacidad de los municipios. Además de la alta dependencia existente que tienen los ingresos territoriales de las transferencias, hay también una alta volatilidad en dichas transferencias, pues dependen directamente de los Ingresos Corrientes de la Nación ICN, y de esta forma del comportamiento general de la economía. Por este motivo, los ingresos por transferencias de los departamentos y municipios varían considerablemente de un año al otro, transfiriéndose la inestabilidad fiscal del gobierno central hacia los gobiernos regionales e impidiendo a las regiones efectuar una adecuada asignación de recursos y la eficiente planeación del desarrollo local en un fondo único de recursos que reemplaza al Situado Fiscal, a las participaciones municipales en los ICN, y a las transferencias complementarias al Situado Fiscal (Rimisp, 2016b)

Los anteriores aspectos no han permitido que se dé una descentralización equitativa, debido a la disparidad de las capacidades institucionales a nivel territorial. Esto ha obstaculizado una mejor inversión de los recursos transferidos, limitando la

¹⁰ Un ejemplo de esta situación es la consulta popular realizada de 2013 en el municipio de Piedras, departamento de Tolima, donde los habitantes se opusieron, mediante este mecanismo de participación, al inicio de actividades mineras de la multinacional AngloGold Ashanti en su territorio, al percibirlo como una amenaza para el recurso hídrico y para el desarrollo de sus actividades productivas. En este caso hubo sobreposición de competencias, puesto que el Ministerio de Minas y el Ministerio de Ambiente avalaron la explotación del subsuelo, mientras que la administración local había prohibido la minería, y adicionalmente no se tuvo presente la posición de los pobladores. No obstante, mediante la consulta popular se frenó el inicio del proyecto.

consecución de recursos propios y dificultando la gestión administrativa y fiscal del desarrollo territorial a nivel local.

Ausencia de un instrumento a nivel nacional para el ordenamiento territorial. Se carece de un modelo de ordenamiento físico del territorio a nivel nacional. Mientras no se cuente con este modelo, el nivel más alto de articulación para el OT seguirá siendo los POD. Al encontrarse éstos en una fase de formulación de lo que será su primera generación, se evidencia un vacío normativo frente a una política e instrumento articulador a nivel regional y nacional.

Asimismo, no existe una política general de ordenamiento territorial que reglamente el plan nacional de ordenamiento territorial (PNOT), como sí existe para el Plan Nacional de Desarrollo (PND), visto como el ejercicio a nivel nacional para el desarrollo de políticas sectoriales en el territorio. De esta manera, no se cuenta con un instrumento que identifique la interrelación de los fenómenos urbanos-rurales, regionales, ambientales y socioeconómicos con los patrones de ocupación del territorio a nivel nacional, y que, a partir de ello, proponga directrices y estrategias orientadas fortalecer los modelos de ocupación ya existentes o componer otros nuevos según las necesidades de los territorios.

Frente a lo anterior, cabe resaltar que la regulación de los instrumentos de ordenamiento territorial para el nivel municipal y departamental ha sido asincrónica y con un desarrollo normativo desigual. Por ejemplo, los Planes de Ordenamiento Territorial se originaron en 1998 y los Planes de Ordenamiento Departamental POD en 2011, siendo los primeros los que más contenido regulatorio poseen. Por ende, la ausencia de un modelo de ocupación territorial a nivel nacional y regional incidió en que los municipios/distritos se concibieran como territorios aislados, desarticulados de los otros niveles de planificación y de las dinámicas supramunicipales, tal como quedó evidenciado en la primera generación de POT.

Articulación con las instancias de participación. Existe un desarrollo insuficiente de las capacidades para la participación y formación en el ejercicio incidente de la ciudadanía en los procesos de planeación y gestión territorial. Ello incide en la falta de apropiación y activación de los mecanismos de participación ciudadana y control social por parte de la institucionalidad. Además, la falta de información y conciliación en la toma de decisiones cuando se integran otros actores y autoridades indígenas o ambientales de la región vuelve dispendioso al proceso.

A pesar de la apropiación por parte de la ciudadanía de los mecanismos e instancias para la participación, aún no se ha logrado que las decisiones que se toman en estos espacios o a través de estos mecanismos tengan un carácter vinculante en la definición final de los instrumentos para la planeación y gestión del desarrollo territorial. Esta labor se dificulta debido a la poca articulación entre las mismas instancias de participación, lo cual provoca duplicidad de labores y esfuerzos para la colaboración.

Otra de las debilidades de los procesos de participación consiste en la carencia de un sistema integrado de pedagogía, información y comunicación permanente entre la ciudadanía y las entidades encargadas de la planeación, que facilite la inclusión en estos procesos de los habitantes de las zonas más apartadas y de las comunidades indígenas y afrocolombianas.

De acuerdo con la normatividad vigente, los instrumentos y mecanismos para la participación ciudadana tienen un carácter consultivo, aunque no vinculante. Esto quiere decir que sus conceptos no son de obligatoria adopción.

Desarticulación entre sectores e instrumentos. La articulación sectorial entre los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial, e incluso entre los mismos instrumentos de ordenamiento, no es completa y presenta deficiencias. Al no existir un modelo nacional que articule los sectores, la actual organización del territorio colombiano es resultado de la suma de más de 30 políticas sectoriales, planes e instrumentos pensados para problemáticas concretas (DNP, 2014). La duplicidad y contraposición de funciones ha ocasionado ineficiencias al tratar de articular los diferentes planes sectoriales (ambiente, gestión del riesgo, agropecuarios, minero energético, entre otros). La imposibilidad de asociar los sectores alrededor de un modelo compartido de desarrollo territorial ha provocado su desarticulación y competencia.

En el caso del desarrollo y el ordenamiento, los POT tienen una vigencia mayor a la de los Planes de Desarrollo, y se espera que estos últimos se acojan a lo definido en los primeros en materia de ordenamiento del territorio y uso del suelo. Pese a ello, se encuentra que los planes de desarrollo no incorporan completamente las definiciones de los POT y los proyectos de inversión plasmados en estos, aspecto que hace difícil avanzar en la materialización del modelo de ocupación deseado del territorio.

Respecto a los instrumentos de OT, para el nivel municipal y departamental han sido asincrónicos y con un desarrollo normativo desigual. Por ejemplo, los POT se originaron en 1998 y los POD en 2011, siendo los primeros los que más contenido regulatorio poseen. Por ende, la ausencia de un modelo de ocupación territorial a nivel nacional y regional incidió en que los municipios/distritos se concibieran como territorios aislados, desarticulados con otros niveles de planificación y de las dinámicas supramunicipales, tal como quedó evidenciado en la primera generación de POT.

7. Desafíos a futuro en materia de planificación y gestión del desarrollo territorial

Teniendo en cuenta el contexto colombiano y las debilidades del sistema de planificación y gestión para el desarrollo territorial, se presentan a continuación los principales desafíos identificados para hacer frente a estos retos. Estas conclusiones hacen parte de los resultados de la asistencia técnica prestada por RIMISP al DNP para el desarrollo del programa POT Modernos.

Capacidades institucionales para la gestión territorial. Con respecto a la necesidad de mejorar las capacidades institucionales para la gestión territorial a nivel local, se debe señalar que ha sido un proceso en constante evolución desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, y que aún no se ha podido consolidar en todos los municipios del país, especialmente en aquellos más apartados y rurales. Esto representa un claro desafío en materia de transferencia de funciones y capacidad local para la toma de decisiones y realización de acciones concretas que contribuyan a la gestión territorial, incluyendo la formulación e implementación de los planes de desarrollo y ordenamiento.

En esta línea, se propone fortalecer el papel de los actores regionales y departamentales como apoyo técnico a los municipios en sus procesos de ordenamiento territorial. Las gobernaciones y las autoridades ambientales regionales pueden prestar el acompañamiento necesario para aquellas entidades territoriales con mayores debilidades administrativas, técnicas y financieras, incluyendo la gestión fiscal. Esto permitiría a su vez lograr una mayor articulación entre los instrumentos departamentales, metropolitanos y sus equivalentes a nivel municipal.

Otro de los desafíos se encuentra asociado con la baja capacidad institucional para establecer relaciones funcionales entre los municipios y sus territorios urbano-rurales. Para ayudar a concretar lo anterior, es posible crear incentivos regulados a partir de la ley, a través de los cuales se determine que una proporción de las transferencias nacionales a departamentos y municipios se destinarán a proyectos estratégicos de carácter supramunicipal que se encuentren en los programas de ejecución de los instrumentos de OT.

Construcción de una visión territorial e identificación de vínculos urbano-rurales. Construir una visión conjunta del desarrollo territorial siempre será uno de los objetivos esperados de todo proceso de planeación y uno de los más difíciles de conseguir. La idea es lograr una visión que incluya las potencialidades del territorio y sus actores, donde todos se sientan incluidos. Para que esto sea posible es necesario que los procesos de planeación se den participativamente e integren a los actores políticos, los arreglos institucionales y los instrumentos de política pública,

en un proceso de construcción colectiva y deliberativa, que permita lograr consensos en torno al modelo de desarrollo y la visión territorial a largo plazo.

Contar con una visión a nivel territorial permite generar apuestas compartidas de desarrollo territorial sustentadas por acuerdos que validan el aprovechamiento de las complementariedades existentes y fomentan las relaciones funcionales entre los territorios, posibilitando el despliegue de políticas, planes y programas orientados a la reducción de las desigualdades territoriales. Pese a esto, la planeación para el desarrollo territorial se rigió históricamente por los límites político-administrativos y no por las visiones territoriales compartidas o concertadas. En contraposición, se debe lograr una visión que integre el territorio y las regiones y no los conciba como fragmentos espaciales. De esta manera, se vuelve fundamental identificar las relaciones funcionales entre los municipios y entre las regiones, así como los vínculos urbano-rurales, lo cual permitirá una focalización de la política pública más efectiva, optimizando las inversiones públicas y privadas en materia de infraestructura, dotación, acceso a servicios, acceso a mercados y conectividad entre otros.

La identificación de estas relaciones permitiría ordenar los procesos de planeación con el objetivo de consolidar territorios funcionales.

El concepto de territorios funcionales hace referencia a espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas. La funcionalidad del territorio puede constituirse a través de varios mecanismos, incluyendo: mercados laborales, mercados de bienes o servicios, redes sociales, identidad étnica o cultural y, también, organización político-administrativa del estado que crea espacios de servicios públicos (Rimisp, 2016b).

La definición y planeación alrededor de territorios funcionales en el sentido mencionado permitiría optimizar los procesos de planeación y ordenamiento territoriales.

Superar el sesgo urbano en la política de desarrollo territorial. Es necesario proceder con una reforma estructural a la Ley 388 a partir de la cual se le asigne mayor importancia a los temas e instrumentos para el ordenamiento de las áreas rurales, y donde se definan, tal como se hizo para las áreas urbanas, los lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento del suelo rural. Esto incluye la necesidad de realizar una revisión y actualización de la reglamentación relacionada con ordenamiento territorial rural (Decreto 1077 de 2015). Particularmente, es importante complementar los desarrollos normativos frente a la planificación intermedia y la implementación de las Unidades de Planificación Rural-UPR, los cuales se han quedado cortos respecto al avance de estos mismos instrumentos para las áreas urbanas, generando disparidades en los

progresos en términos de planeación y ordenamiento entre las áreas urbanas y las rurales, estando estas últimas más rezagadas, en parte por estos motivos (Rimisp, 2017b).

Frente a estos desarrollos faltantes, es importante que con anterioridad se lleve a cabo un estudio o diagnóstico del impacto que han tenido las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, las cuales han sido hasta el momento reglamentadas por el Decreto 1077 de 2015. Particularmente, hay que evaluar el impacto que ha tenido la suburbanización del suelo rural y revisar el marco de competencias que le fija la ley a las autoridades ambientales en la definición del umbral máximo de suburbanización, las densidades y la unidad mínima de actuación (Rimisp, 2017b)

La superación del sesgo urbano dentro de las políticas públicas e instrumentos para el desarrollo territorial implica completar el desarrollo normativo para estas zonas, incluyendo la materialización de instrumentos y mecanismos que faciliten la articulación entre instrumentos que promuevan las relaciones urbano-rurales. Éstas deben incluir normas que articulen el OT con temas de ordenamiento social de la propiedad (particularmente bases catastrales de carácter multipropósito) y de financiamiento propio (impuesto predial y de industria y comercio). Estos desarrollos normativos también deberían tener en cuenta la realización de procesos de sensibilización frente a la necesidad de impulsar la planeación de las áreas rurales como parte integral de un desarrollo con cohesión territorial.

Consolidar el proceso de descentralización y definir competencias. Consolidar el proceso de descentralización iniciado por la Constitución de 1991 es uno de los principales objetivos a lograr en los procesos de planeación a nivel territorial. Para lograrlo es necesario que los municipios fortalezcan su capacidad de formular e implementar sus instrumentos de planeación y de gestionar y administrar sus recursos. Esta gestión deber incluir estrategias para que los municipios aumenten sus ingresos propios, y de esta manera disminuya su dependencia de las rentas de la Nación, así como para mejorar los procesos de fortalecimiento de capacidades a funcionarios a nivel territorial, que consolide una masa crítica de servidores públicos y ciudadanos comprometidos con el desarrollo de sus regiones y no dependiente de los servicios de consultorías o expertos externos.

Es necesario resolver los conflictos que empiezan a aparecer entre las competencias de diferentes instrumentos de ordenamiento territorial que tienen algún tipo de injerencia sobre el mismo territorio (planes de ordenamiento territorial, planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial departamental). En muchos de los temas, la normativa nacional no es clara en cuanto a la forma en que deben articularse. Por esta razón, es crucial fortalecer los procesos de armonización de las decisiones y las competencias propias de los municipios con aquellas del orden nacional, en particular en lo relativo a la

reglamentación de los usos del suelo y de las actividades económicas extractivas. Esto, teniendo en cuenta que la extracción minera es desarrollada por terceros autorizados desde entidades del orden nacional y regional, cuyas actividades pueden modificar las condiciones físicas, morfológicas y ambientales del municipio.

A pesar de que los municipios se encuentran facultados para ordenar autónomamente su territorio, en la práctica, las determinantes establecidas por el gobierno nacional obstaculizan el ejercicio de esta autonomía. La reglamentación ambiental de este tipo de territorios representa una determinante para el ordenamiento territorial municipal, debido a que tienen regímenes de usos y aprovechamientos que son definidos por la Nación o por las autoridades ambientales de orden regional y que se deben incorporar y armonizar con los POT y con las acciones y actuaciones públicas que los municipios desarrollen, no solo en las áreas protegidas sino también en sus zonas de influencia. En muchos casos, existen asentamientos humanos localizados al interior de este tipo de territorios que, por sus características, ameritan adelantar procesos de sustracción de áreas. Sin embargo, existen debilidades técnicas en los municipios sobre el procedimiento para avanzar en este tipo de tareas.

Avanzar en la consolidación de un instrumento de ordenamiento territorial a nivel nacional. Uno de los principales desafíos en la actualidad frente a la complementariedad de los instrumentos de planeación concierne a la necesidad de concretar las bases y el contenido normativo del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT). Contar con este instrumento permitirá disponer de un modelo articulador para la ocupación territorial de los municipios/distritos y departamentos, facilitando la articulación entre niveles e instrumentos, la coherencia entre las visiones territoriales planteadas y la promoción de las figuras asociativas municipales y departamentales (Rimisp, 2017a).

El ordenamiento territorial debe consolidarse como un instrumento fundamental para la consecución del desarrollo territorial. Para esto, se debe entender que dicho desarrollo no es solo competencia de los municipios y distritos a través de los POT, sino que también involucra a los niveles e instrumentos de alcance metropolitano, departamental, regional y nacional, representados principalmente en sus planes de desarrollo.

Para el caso de los POD, se requiere contar con una mayor articulación entre los instrumentos existentes, unificando aquellos donde se están duplicando responsabilidades y acciones, con el fin de contar con menos instrumentos, pero con mayor efectividad y coordinación en torno a los objetivos comunes de desarrollo y ordenamiento del territorio.

Articulación de instancias de participación. A pesar de los avances dados en materia de participación, uno de los principales retos aún vigentes al respecto tiene

que ver con la capacidad de lograr una gobernanza colaborativa en torno a la elaboración e implementación de los instrumentos de planeación y gestión. Esto implica lograr nuevas maneras de tomar decisiones sobre estos instrumentos, así como generar mejores condiciones para la construcción de una visión del territorio a largo plazo, donde se logre un diálogo y una articulación más efectiva entre los diferentes sectores y actores participantes, en todas las fases del proceso, permitiendo a su vez la triangulación de la información de fuentes institucionales, técnicas, políticas y de la ciudadanía, permitiendo mejorar el proceso de diseño de los instrumentos de planeación y gestión y facilitar su implementación.

Para tomar decisiones de manera colaborativa es necesario contar con un componente de información y comunicación con la ciudadanía, mediante amplios y adecuados sistemas de comunicación, información y divulgación. Uno de los desafíos consiste en construir canales constantes y transparentes de comunicación y diálogo con la ciudadanía y con las autoridades indígenas y ambientales, implicándolas directamente en las decisiones sobre su desarrollo territorial. Es una de las vías para mitigar los conflictos que se producen por no concertar las decisiones, evitando la posterior demanda y rechazo de estos instrumentos por no cumplir con los requisitos mínimos en términos de participación y consulta.

Frente a la construcción de los Planes de Desarrollo Municipales, y en general para los diferentes ejercicios de planeación con enfoque territorial, es necesario contar con mecanismos operativos y de gestión claros y transparentes para la construcción participativa de los Planes de Desarrollo municipales y de los instrumentos de Planeación para el Desarrollo Territorial (PDET) contemplados en el Acuerdo para la finalización del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, entre otros.

Es así como se deben rescatar los espacios de deliberación y participación ciudadana como instancias para que se den consensos alrededor del modelo de desarrollo territorial que se quiere adoptar. De este modo, se contribuiría a consolidar una gobernanza sobre los instrumentos para la planeación y el ordenamiento territorial como los Consejos Territoriales de Planeación donde participan todos los actores territoriales implicados.

Para lograr una real incidencia en la política pública, es necesario que las diferentes instancias para la participación tengan una mejor interlocución entre ellas mismas y frente a los diferentes niveles de planeación correspondientes, con lo que se optimizarían los procesos. Para ello se debe realizar un esfuerzo orientado a que las diferentes instancias se articulen alrededor de objetivos en común, para solucionar problemáticas territoriales que normalmente competen a múltiples sectores.

Por su parte, los Consejos Territoriales de Planeación deben tener mayor relevancia en este proceso. No hay que olvidar que son uno de los pocos canales de interlocución entre los instrumentos de planeación y los de desarrollo territorial.

Para que ello sea posible, las decisiones y el concepto emitido por esta instancia de participación debieran tener carácter vinculante y no ser solamente consultivos, otorgándole un rol determinante.

Articulación entre sectores. Contar con una adecuada articulación entre los diferentes sectores alrededor de una visión compartida del desarrollo territorial sigue siendo uno de los principales retos en materia de política pública en el país. Este es un desafío para los instrumentos de política a nivel nacional y territorial, ya que se debe avanzar en la armonización de políticas e instrumentos sectoriales que tienen incidencia en el suelo rural con los instrumentos de ordenamiento y planeación territorial rural, para que sean coherentes entre sí. Para ello se requiere contar con un marco normativo que los articule alrededor de un modelo y visión territorial conjunta, que incluya el desarrollo de todos los sectores, especialmente aquellos asociados con las áreas rurales como el sector agropecuario y el ambiental, y que permita su interlocución a través de las instancias participativas existentes.

De igual forma, es necesario fortalecer la articulación entre los municipios y los actores que a nivel regional tengan algún tipo de injerencia en los procesos de ordenamiento territorial, ya sea como actores principales del mismo (v.g. las autoridades ambientales), como proveedores de información (v.g. el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la DIMAR, etcétera) o como actores nacionales en la ejecución de proyectos de gran impacto territorial (Ministerios, Agencias Nacionales, etc). La integración de estos actores sectoriales en el proceso de formulación de los instrumentos optimizaría los procesos en términos de acceso a la información y de toma de decisiones de política pública informada, consensuada y basada en la evidencia.

El reconocimiento de las dificultades y la superación de los retos aquí planteados le permitirían al país avanzar hacia una mejor formulación e implementación de sus instrumentos de planeación para el desarrollo y el ordenamiento territorial. Así, contribuirían de manera efectiva a cerrar las brechas de pobreza entre los territorios, brindándoles las mismas posibilidades en términos de superación de la pobreza, dinamismo económico e inclusión social.

Referencias

- Congreso de la República. (1994). *Ley 152*. Bogotá.
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). *Artículo 1*. Bogotá: Legis.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2014). *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial: Texto para discusión*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Estadística [DANE]. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-tema](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-tema)
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2011). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). *Acerca de la Entidad*. Bogotá. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/DNP/Paginas/acerca-de-la-entidad.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). *Oferta de financiación a entidades territoriales y su articulación*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Sistema de información*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Sistemas-de-Informacion/Paginas/sistemas-de-informacion.aspx>
- Jaime Bonet, J. P. (2015). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio [MVCT]. (2017). *20 años de Ordenamiento Territorial en Colombia: Experiencias, Desafíos y Herramientas para los actores territoriales*. Bogotá: MVCT.
- Rimisp - Fundación Avina. (2017). *Formación para la Planeación Participativa*. Obtenido de https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1514299136Cartilla_RIMISP_Final_Impresion_Alta2.pdf
- Rimisp. (2016a). *La participación ciudadana en los PDET*. Bogotá: Anexo. Documento de trabajo para la OACP.
- Rimisp. (2016b). *Lineamientos conceptuales y metodológicos para el programa POT modernos*. Bogotá: Documento de trabajo Programa POT Modernos.
- Rimisp. (2017a). *Recomendaciones al Programa POT Modernos*. Bogotá: Documento de trabajo.
- Rimisp. (2017b). *Guía de estudio. Diplomado Cohesión Territorial para el Desarrollo*. Bogotá: Documento de trabajo inédito.
- Rimisp. (2018). *Propuesta de apoyo financiero e institucional a Entes Territoriales para la Gestión de Proyectos para CAF*. Bogotá: Documento de trabajo.
- Secretaría Técnica COT Nacional Comité Especial Interinstitucional. (2013). *lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental: Contenidos básicos*. Bogotá: COT.
- Umaña Maldonado, M. (2016). *¿Cómo impulsar la participación ciudadana como herramienta para la gestión territorial? Manizales: Presentación en el I encuentro internacional patrimonio biocultural y territorios sostenible*.

