



# ¿Cómo gobernar a Colombia?

**CIEN** PREGUNTAS  
para hacerlo bien

**VOLUMEN 1**



COLOMBIA  
**LÍDER**

Karem Judith Labrador Araújo  
Directora ejecutiva  
Colombia Líder





Asociados:



Aliados cooperantes:



# ¿Cómo gobernar a Colombia?

**Cien preguntas para hacerlo bien**

**Karem Judith Labrador Araújo**  
Directora ejecutiva Colombia Líder



*"Hoy más que nunca necesitamos ser los líderes que requieren  
nuestros territorios.  
Líderes que inspiren.  
Capaces de tener las conversaciones difíciles que debemos  
abordar ante tantos cambios.  
Pero sobre todo, líderes que estén al servicio de la comunidad y  
que den esperanza porque también somos parte de la solución y  
de las transformaciones."*

**Karem Judith Labrador Araújo**

Directora ejecutiva Colombia Líder

.....

*"Para la recuperación de la confianza que han perdido las  
instituciones democráticas y el régimen político constitucional,  
los gobernantes de hoy y de mañana deben asumir un  
compromiso crucial: mejorar la transparencia, el alcance y la  
calidad de lo público."*

**Stefan Reith**

Representante en Colombia de la Fundación Konrad Adenauer

.....

*Los mandatarios locales tienen la capacidad de hacer que sus  
territorios estén mejor adaptados y sean más resilientes a los  
riesgos que nos imponen desafíos ambientales globales como el  
cambio climático o la pérdida de biodiversidad.*

**Alejandra Díaz Agudelo**

Directora Sostenibilidad Banco Davivienda

# Créditos

**Karem Judith Labrador Araújo**

Directora ejecutiva Colombia Líder

**Consejo directivo Colombia Líder****Fernando Cortes McAllister**

Presidente Consejo Directivo Colombia Líder  
Director ejecutivo Fundación Bolívar Davivienda

**Jonathan Malagón González**

Presidente  
Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de  
Colombia Asobancaria

**Soraya Montoya González**

Directora ejecutiva  
Fundación Saldarriaga Concha

**Ana María Guerrero Carvajal**

Gerente Responsabilidad Social  
Organización Ardila Lülle

**Ángela Amado Benavidez**

Gerente nacional Banca Oficial  
Banco Davivienda

**Daniel Uribe Parra**

Director ejecutivo  
Fundación Corona

**Aliados Escuela de Gobernantes****Stefan Reith**

Representante Colombia Fundación Konrad Adenauer

**Alejandra Díaz Agudelo**

Directora Sostenibilidad  
Banco Davivienda y Seguros Bolívar

**Ángela Amado Benavidez**

Gerente nacional Banca Oficial  
Banco Davivienda

**Soraya Montoya González**

Directora ejecutiva  
Fundación Saldarriaga Concha

**Comité editorial**

**Karem Judith Labrador Araújo**  
**Jessica Contreras Mogollón**

**Compiladora**

**Karem Judith Labrador Araújo**  
Directora ejecutiva Colombia Líder

**Editora**

**Marcela Giraldo Samper**

**Coordinación editorial**

**Jessica Contreras Mogollón**

**Corrección de estilo**

**Fernando Carretero Socha**  
**Camila González Fonnegra**  
**Amparo Pontón Vélez**

**Fotografías**

**Archivo entidades territoriales**  
**Páginas 181-190**

**Diseño de portada**

**Olga Lucia Escobar**  
**Revista Semana (2017)**

**Diseño y diagramación**

**Johana Mojica Mojica**

**Impresión**

**Diferencial Comunicación**  
**Publicitaria Ltda**

**ISBN**

**978-598-52826-7-4**  
**978-598-52826-8-1**

**Colombia Líder**

Carrera 11ª No 93-94 oficina 304 Bogotá D.C.  
Teléfono: 317-6438820  
info@colombialider.org  
www.colombialider.org

# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>11</b>
<b>Karem Judith Labrador Araújo</b> Directora ejecutiva Colombia Líder	
<b>Introducción</b>	<b>15</b>
<b>Fernando Cortes McAllister</b> Director ejecutivo Fundación Bolívar Davivienda	
<b>Capítulo 1 ¿Es posible gobernar bien un territorio?</b>	<b>17</b>
1. ¿Cuáles son los pilares para tener un buen gobierno?, Karem Judith Labrador Araújo, directora ejecutiva Colombia Líder	19
<b>Capítulo 2 Comunicación de gobierno. Ganamos... y ¿ahora qué?</b>	<b>25</b>
2. ¿Por qué es importante la comunicación de gobierno desde que se gana una campaña?	27
• ¿Ahora qué? de la campaña electoral a la campaña permanente, Miguel Jaramillo Luján	28
• Ganamos ... ¿y ahora qué?, Orlando Goncalvez	35
• La comunicación en los primeros cien días, Nicolás Tupaz Rojas	39
• Los primeros cien días de gobierno, Nury Astrid Gómez Serna	41
3. ¿Comunicar es gobernar? O ¿Gobernar es comunicar?	46
• La comunicación en los procesos de gobernabilidad y gobernanza, Juan Sebastián Delgado Gil	47
• A comunicar mi gestión, Felipe Mendoza Corredor	53
• Comunicar es gobernar, Juan Francisco Lozano Ramírez	57
4. ¿Cómo comunicar la gestión de gobierno utilizando las redes sociales?	67

• Gobernar en el ecosistema digital, Waldir Ochoa Guzmán	69
• Ecosistemas digitales para la gestión del gobierno y la participación ciudadana, Elmer Zapata Gutierrez	71
• Herramientas digitales para comunicarse con la gente, Alfredo Jones Sánchez	77
• La Comunicación: la herramienta más importante dentro de un ecosistema digital, Carolina Díaz Reyes	81
<b>5. ¿Por qué es importante para un mandatario contar con un buen equipo de comunicaciones?</b>	<b>85</b>
• Recomendaciones para conformar un equipo de comunicaciones exitoso, Daniel Correa Hernández	86
<b>6. ¿Por qué es importante tener una marca ciudad?</b>	<b>90</b>
• Marca ciudad y marketing de gobierno, Lina Rosaura Riascos Escaño	92
<b>Capítulo 3. Funcionamiento de los entes territoriales</b>	<b>94</b>
<b>7. ¿Qué es el Estado en Colombia?, Karem Judith Labrador Araújo</b>	<b>96</b>
• La gobernanza multinivel y la gobernanza territorial, Jessica Contreras Mogollón	125
<b>8. ¿Cuáles son las funciones de los personeros municipales en nuestro país?</b>	<b>131</b>
• Las funciones que ejercen los personeros municipales, Luis Carlos Ramírez Hernández	133
<b>9. ¿Cuál es el modelo de descentralización en Colombia?</b>	<b>137</b>
• El modelo de descentralización en Colombia, Diego Fernando Hau Caicedo y Hernán Mauricio Duarte Morales	138
<b>10. ¿En qué consiste la planificación territorial en Colombia?</b>	<b>142</b>
• Planificar en el ordenamiento territorial colombiano, Diego Fernando Hau Caicedo y Hernán Mauricio Duarte Morales	143
<b>11. ¿Cómo entender los esquemas de asociatividad territorial en nuestro país?</b>	<b>148</b>
• El desarrollo territorial en el marco de los esquemas asociativos, Oscar Hernán Quiroga García	149
• Los modelos de asociatividad desde la mirada de los entes territoriales, César Augusto Carrillo Vega	153
<b>12. ¿Cuál es el papel que hoy tienen las ciudades intermedias en nuestro país?</b>	<b>156</b>



• Ciudades intermedias, las ciudades milagro, Eduard Santiago Ospina	157
<b>13. ¿Cómo pasar de un programa de gobierno a un plan de desarrollo exitoso?</b>	<b>161</b>
• Recomendaciones para construir un plan de desarrollo exitoso, Sandy Maritza Niño Lugo	167
• Procastinar el desarrollo territorial o la desarticulación entre la planeación nacional, regional y local en Colombia, Edgar Bernal Romero	169
• Transformación de territorios a través de la comunidad y la institucionalidad: la transición del plan de gobierno al plan de desarrollo, Nicolás García Bustos	174
<b>14. ¿Cómo financiar un plan de desarrollo?</b>	<b>178</b>
• Fuentes y herramientas financieras de los entes territoriales, Deyanira Garzón Peñaloza	179
<b>15. ¿Cómo funciona la distribución de recursos y de las competencias en los entes territoriales?</b>	<b>185</b>
• Los recursos y las competencias en los entes territoriales, Diana Consuelo Herrera Jiménez	186
<b>Capítulo 4. Planeación territorial</b>	<b>201</b>
<b>16. ¿Cómo planear un territorio en Colombia?</b>	<b>203</b>
• Así se planeó la ciudad de Yumbo desde su plan de desarrollo "Creemos en Yumbo 2020-2023", Andrés Pérez Zapata	206
<b>17. ¿Planear hoy o a largo plazo?</b>	<b>210</b>
• Planeación a largo plazo y acuerdos sobre lo fundamental, Alejandro Callejas Aristizábal	211
• El diálogo, una herramienta innovadora para planificar el territorio, Claudia García Loboguerrero	214
<b>18. ¿Cuál es el papel de los consejos territoriales de planeación en la gestión pública territorial?</b>	<b>217</b>
• ¿Porqué es importante fortalecer el Consejo de Planeación (nacional, departamental, municipal, distrital, local o de las entidades territoriales indígenas)?, Emerson Manuel Espinel Pacheco	223
• Consejos territoriales de planeación en Colombia: participación social de los pueblos, Aniano Morales Blanco	230
<b>19. ¿Qué elementos caracterizan la planeación prospectiva?</b>	<b>233</b>
• La planeación prospectiva en Colombia, Aldemar Palacios Hernández	234

<b>20. ¿Cómo desde el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) se logra el fortalecimiento en la administración pública?</b>	<b>240</b>
• El Modelo Integrado de Planeación y Gestión como herramienta para fortalecer la administración pública, Javier Eduardo Ulloa Vera	242
<b>21. ¿Qué es planeamiento urbanístico en los municipios? Recomendaciones para los gobernantes nuevos que se avecinan.</b>	<b>246</b>
• Recomendaciones para los gobernantes nuevos que se avecinan desde el planeamiento urbanístico, Alexandra Castro Rodríguez	247
<b>22. ¿Cómo transformar una ciudad en términos urbanísticos?</b>	<b>253</b>
• La transformación urbanística de Barranquilla, Juan Manuel Alvarado Nivia	254
<b>23. ¿Qué es planeamiento urbanístico en los municipios? Recomendaciones para los gobernantes nuevos que se avecinan.</b>	<b>259</b>
• La inclusión de las comunidades indígenas a los procesos de gestión y planificación territorial, Mercedes Tunubalá Velasco	263
<b>24. ¿Se debe tener en cuenta la pirámide poblacional al planear un territorio?, Karem Judith Labrador Araújo</b>	<b>267</b>
<b>25. ¿Son los datos importantes para la toma de decisiones en la gestión pública?</b>	<b>270</b>
• Los datos y los sistemas de información, grandes aliados para la toma de decisiones, Piedad Urdinola Contreras	273
• Gobernar con buena información, César Augusto Caballero Reinoso	277
• La fórmula de la transformación. El camino a la solución de los principales problemas del país, Pablo David Lemoine Arboleda	283
<b>26. ¿Cuáles serían algunos datos e indicadores que debería tener en cuenta al momento de gobernar?, Karem Judith Labrador Araújo</b>	<b>286</b>
<b>27. ¿Qué tiene en cuenta el Índice de gestión del riesgo?, Karem Judith Labrador Araújo</b>	<b>295</b>
<b>Capítulo 5. Definición, estructuración y financiamiento de proyectos estratégicos</b>	<b>301</b>
<b>28. ¿Cómo afecta la coyuntura económica el futuro de los nuevos gobiernos?</b>	<b>305</b>
• La coyuntura económica y el futuro de los nuevos gobiernos, Andrés Felipe Rojas González	306
<b>29. ¿Son las finanzas públicas impulsoras del desarrollo regional y local?</b>	<b>310</b>

• Las finanzas públicas como impulsoras del desarrollo regional, Luz María Zapata Zapata	312
<b>30 ¿Cómo administrar un territorio y sus recursos?</b>	<b>315</b>
• Recomendaciones para administrar un territorio y sus recursos, Diego Luis López Correal	316
<b>31 ¿Qué tipo de recomendaciones le daría usted a los nuevos gobernantes para el uso y consecución de las regalías?</b>	<b>319</b>
• Retos de nuestros mandatarios para el uso y la consecución de las regalías, María Fernanda Cepeda	322
<b>32 ¿Cómo influye la economía local en el desarrollo local?</b>	<b>325</b>
• La importancia del desarrollo económico local, Roberto Spindel	326
<b>33 ¿Cómo la estructuración, financiamiento y gestión de proyectos son la clave en una exitosa gestión?</b>	<b>330</b>
• El poder de los sueños. La estructuración, el financiamiento y la gestión de proyectos como claves en una exitosa gestión, Margarita Rivero Motato	331
<b>34 ¿Cómo las plazas de mercado se convirtieron en el punto de la reactivación económica?</b>	<b>335</b>
• Las plazas de mercado en el departamento de Antioquia como punto de la reactivación económica, Daniela Trejo Rojas	337
• Plaza de Mercado de La Ceja, un modelo de infraestructura construido con la gente, Nelson Carmona Lopera	342
<b>35 ¿Cuáles serían las recomendaciones para los nuevos líderes frente a una exitosa política de vivienda?</b>	<b>344</b>
• La revolución de la vivienda, Luis Carlos Velásquez Cardona	347
• La vida se dignifica en Soacha: borrando la huella del barro, Jhon Mario Vargas Ruíz	350
<b>36 ¿Son estratégicos los proyectos de vivienda turísticas para nuestros municipios?</b>	<b>353</b>
• Vivienda turística y norma urbana, Samir Eduardo Zabaleta Barros	354
<b>37 ¿Los proyectos de agua y alcantarillado aportan al desarrollo de nuestros territorios?</b>	<b>360</b>
• Agua para todos, cerrando el grifo de la desigualdad, Juan Camilo Rojas Martínez	363
• Manejo exitoso del alcantarillado en zona rural, Juan Eduardo Quintero Luna	373
<b>Glosario de siglas</b>	<b>376</b>



# Presentación

En Colombia Líder creemos que los territorios son el epicentro de procesos innovadores, incluyentes y sostenibles. Día tras día bajo el liderazgo de sus gobernantes le apuestan a la construcción de un mejor país, y la forma más favorable de demostrarlo es exaltando y visibilizando la buena gestión que han desarrollado para que sus experiencias significativas sean replicadas en el ámbito nacional por futuros gobernantes, y de esta forma convertirse en un importante insumo técnico para los planes de gobiernos locales y regionales.

Por eso, desde el esfuerzo de un solo habitante hasta las acciones colectivas que se desarrollan en los municipios y departamentos a favor del futuro del territorio, se abre el camino para construir juntos territorios sostenibles, eficientes, transparentes, innovadores, equitativos, participativos e incluyentes, y así sean ejemplo para otras poblaciones.

Desde el año 2006, hemos asumido el compromiso de fortalecer el liderazgo desde y las regiones, un compromiso que nos ha permitido llegar a los diferentes departamentos del país, identificando los líderes políticos, sociales y comunitarios. Además, hemos conocido las oportunidades de cada una de nuestras regiones e identificado las necesidades de los territorios y así sus mandatarios las pueden incorporar con más facilidad a sus respectivos planes de desarrollo.

Hoy nuestra entidad tiene el apoyo de Asobancaria, Fundación Saldaña Concha, Fundación Bolívar Davivienda, RCN Radio y Televisión, Banco Davivienda y Fundación Corona, con diferentes espacios. A través de estos se promueven las conversaciones más estratégicas que requieren nuestras regiones y entes territoriales, conversaciones sinceras, en tiempo real y con respuestas efectivas. Gracias a estas, hoy tenemos un mejor conocimiento sobre la realidad y las problemáticas regionales y locales, enfrentando el desafío de adaptarnos a la realidad nacional, regional y local para promover capacidades institucionales instaladas en los entes territoriales.

Esto nos ha permitido incidir en las políticas públicas, a través de la creación y visualización de nuevos modelos de gestión pública regional y local –niñez, equidad, desarrollo económico local, inclusión social, seguridad vial, transparencia, innovación pública y gobierno abierto, reconciliación y paz, hacienda pública y participación, entre otros temas–. De igual modo, se han podido identificar y fortalecer varios de los líderes territoriales y agentes catalizadores de cambios significativos, al igual que la promoción de la transparencia, la participación y rendición de cuentas, a partir del gobierno abierto y la innovación pública.

Colombia Líder no está comprometida solamente con la evaluación, el reconocimiento y la visibilización de las mejores experiencias de los gobiernos regionales y locales –que en un ambiente de sana competencia permite a los mandatarios y sus territorios dinamizar acciones para la creación de nuevos modelos de la gestión pública local en diversos campos–, sino a partir de los aprendizajes que hemos logrado en estos años tener la Escuela de Gobernantes, la cual se convierte en un enfoque de enseñanza para gobernantes municipales y departamentales, sus equipos de gobierno y la sociedad civil.

Esta es una forma de garantizar la gobernabilidad en los territorios, buscando además fortalecer las capacidades institucionales de los entes territoriales en materia de desarrollo que conducen a una transformación social; fortalecer los procesos de seguimiento y monitoreo a los planes de desarrollo y a las políticas públicas de los departamentos y municipios; y promover la interlocución de la sociedad civil y la participación comunitaria en aras de ejercer un control social efectivo.

De esta forma se contribuye a la construcción de un mejor país, fortaleciendo institucionalmente a los entes territoriales y formando académicamente a sus servidores públicos por medio de la Escuela de Gobernantes, la cual promueve el aprendizaje e intercambio de conocimientos y experiencias en gestión territorial.

Nuestros espacios interactivos de formación y fortalecimiento técnico frente a las principales problemáticas de los departamentos y municipios; los kit de herramientas y visores de seguimiento de planes de desarrollo, políticas públicas y Objetivos de Desarrollo Sostenible; así como las multiplataformas de las cuales disponemos para la sistematización y difusión de experiencias significativas y que han sido identificados en las diferentes estrategias de Colombia Líder con el fin de mejorar el desempeño institucional de los municipios y departamentos, nos han convertido en la principal plataforma de conocimiento en gestión territorial de nuestro país.

Para nosotros seguirá siendo una de nuestras prioridades, aquellos puntos de encuentro para la creación de confianza entre la comunidad y los demás actores del territorio en aras de compartir aprendizajes y experiencias hacia la construcción de agendas comunes con el fin de superar los retos de los entes territoriales.

Esta versión de nuestra “Escuela de gobernantes. Innovando en la política” tiene el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, Seguros Bolívar, Banco Davivienda y Fundación Saldarriaga Concha. Su objetivo es realizar un proceso de formación, cualificación y acompañamiento de los equipos de gobierno y de los candidatos a cargos de elección popular para incentivar los escenarios de cooperación y empalme entre las administraciones salientes y las entrantes; así como promover un balance de gestión y fijación de prioridades de continuidad y cambio.

Para ello brindamos jornadas de formación práctica y acompañamiento que les permitan a los candidatos de elección popular de los departamentos y municipios, fortalecer sus habilidades técnicas y comunicativas de cara a las futuras campañas electorales.

También dimensionamos los desafíos que enfrentarán los nuevos gobernantes al asumir sus cargos, resaltando la necesidad de tomar decisiones a partir de los datos; y, finalmente, fortalecemos las capacidades institucionales de los gobiernos salientes para que realicen una correcta rendición de cuentas, y visibilicen su gestión y resultados.

Enmarcada en nuestra escuela también está publicación ¿Cómo gobernar a Colombia? Cien preguntas para hacerlo bien. Este es nuestro tercer tomo de la colección ¿Cómo gobernar a Colombia? y el cual contempla en sus diez capítulos, preguntas formuladas por diferentes candidatos en los distintos eventos realizados. Estos interrogantes fueron resueltos por nuestro equipo de trabajo, así como por mandatarios, consultores, profesores, expertos y consejeros en las variadas temáticas propuestas.

Agradezco, tanto a quienes formularon las preguntas como a todos aquellos que las respondieron por seguir confiando en nosotros y aportar al fortalecimiento institucional de nuestros territorios, porque sin duda esta publicación seguirá siendo el libro de consulta obligatorio para todos aquellos que deseen conocer de lo público, en un lenguaje sencillo y teniendo como base la experiencia de quienes hemos estado trabajando en ello.

Para, Colombia Líder, el trabajo articulado y las sinergias con las diferentes entidades son una prioridad, por tanto, le seguimos aportando al fortalecimiento de la democracia desde y para las regiones, haciendo de la innovación nuestra principal estrategia.

Desde Colombia Líder, convencidos de que sí es posible gobernar bien, seguiremos comprometidos con hacer visible lo invisible... el buen gobierno, porque juntos consolidamos la democracia desde y para las regiones.

**Karem Judith Labrador Araújo**

Directora ejecutiva  
Colombia Líder



# Introducción

## **Necesitamos mayor control ciudadano**

Compartir aprendizajes y buenas experiencias es uno de los desafíos que hemos enfrentado en Colombia Líder en 18 años de trabajo. Por eso este tercer tomo de la colección ¿Cómo gobernar a Colombia? plantea cien preguntas formuladas por los candidatos a lo largo de las diferentes sesiones de formación realizadas, en el marco de nuestra Escuela de Gobernantes “Innovando en la política”.

Más allá de las preguntas, lo importante es el ejercicio que hemos hecho para responderlas. Cada una de ellas incluye enfoques y perspectivas diferentes, reconociendo lo diverso que es nuestro país.

Resaltaremos cinco elementos fundamentales para el ejercicio del buen gobierno.

1. La creación de alianzas estratégicas para que nuestros territorios tengan un verdadero desarrollo económico y puedan así dinamizar su economía.
2. La gestión de la crisis y el manejo adecuado de los riesgos son responsabilidades que deben asumirse desde los gobiernos departamentales y locales. Esto permitirá consolidar territorios con crecimiento verde, bajos en carbono, resilientes al clima y que potencien el progreso inclusivo de sus poblaciones.
3. La importancia de fortalecer las instancias de justicia local, en especial las comisarías de familia, con el propósito de garantizar la sana convivencia.
4. La innovación para lograr una verdadera transformación social de cada uno de nuestros municipios y departamentos.

5. El fortalecimiento del talento humano para garantizar equipos de gobierno de alto desempeño.

Agradecemos a cada uno de quienes desde su experiencia, conocimiento y aportes enriquecieron esta publicación, haciéndola el texto de consulta de todos quienes tenemos interés en lo público, en fortalecer las capacidades y la toma de decisiones de nuestros mandatarios, enmarcadas en la transparencia.

Desde el consejo directivo de Colombia Líder y de la mano de cada uno de nuestros aliados, seguiremos contribuyendo al desarrollo del talento humano de nuestros municipios y departamentos, uniendo fuerzas a partir del trabajo articulado, visibilizando y reconociendo las experiencias significativas de buen gobierno para que los ciudadanos ejerzan cada vez más un mejor y mayor control social. Y así juntos seguiremos transformando nuestros territorios.

**Fernando Cortés McAllister**

Presidente Consejo Directivo  
Colombia Líder

---

# Capítulo 1

## ¿Es posible gobernar bien un territorio?

---

**N**ormalmente, los mandatarios creen que lo más difícil era ganar la campaña política y lograr la credencial para ser los próximos gobernantes. ¡No lo es! Por el contrario, el principal reto que enfrentan es prepararse para gobernar con éxito un territorio. Porque de nada vale ganar y no hacerlo bien, no cumplir con las expectativas y con todo lo prometido en el programa de gobierno, y no adaptarse al cambio y a los riesgos que se puedan ir presentando a lo largo de su mandato.

Por eso el capítulo inicial de este libro responde este interrogante ¿Es posible gobernar bien un territorio? Y la respuesta no puede ser más fácil. Claro que sí lo es. Esto es posible cuando uno entiende que, sin duda, la política es el instrumento más poderoso de transformación social.

Desde Maquiavelo se ha dicho que “gobernar es un arte”, que une lo técnico, lo pragmático y lo teórico. “El arte de tomar el poder, de conservarlo y utilizarlo” (Castejón Echevarne, 2015). Otros, como Aristóteles, Maquiavelo, Otto von Bismarck<sup>1</sup> o Winston Churchill<sup>2</sup> han manifestado que es “el arte de lo posible” y que luego el español Manuel Fraga Iribarne<sup>3</sup> corrigió la frase y dijo “la política es el arte de lo posible; para lograrlo hay que intentar muchas veces lo imposible”.

- 
- 1 Otto von Bismarck, estadista y político artífice de la unificación alemana, es conocido como el fundador de la Alemania moderna. Como primer ministro de Prusia emprendió tres guerras con el objetivo de unificar Alemania: la guerra de los Ducados en 1864, la guerra austro-prusiana en 1866 y la guerra franco-prusiana en 1870.
  - 2 Winston Churchill, uno de los grandes líderes políticos de la historia, fue además militar, escritor y estadista británico. Fue primer ministro del Reino Unido durante dos periodos: de 1940 a 1945, durante la Segunda Guerra Mundial, y nuevamente de 1951 a 1955 por parte del Partido Conservador. Además, fue uno de los primeros en propugnar la creación de los “Estados Unidos de Europa”.
  - 3 Manuel Fraga Iribarne fue un político, diplomático y profesor español de Derecho (1922-2012).

Y, aunque sea un arte de lo posible o de lo imposible, es un arte que necesita preparación. Estos últimos cuatro años de gobierno de los actuales mandatarios regionales y locales nos han dejado muchas lecciones y aprendizajes frente a este tema. Uno de ellos es estar preparado para gobernar y para hacerlo con incertidumbre y con crisis; para gestionar los riesgos de cualquier tipo (epidemiológicos, de orden público y ambiental, entre otros); para priorizar, saber tomar las decisiones y trabajar en equipo. Y esto lo logran los verdaderos líderes, aquellos con vocación de servicio, con ética, con carácter y con principios.

Al respecto, Churchill manifestó: “El carácter se manifiesta en los grandes momentos, pero se construye en los pequeños” y “algunos hombres cambian de partido por el bien de sus principios; otros cambian de principios por el bien de sus partidos”.

Así que en el capítulo se encontrarán con más detalle los criterios que hacen posible, después de cuatro años, entregar un gobierno municipal o departamental exitoso; no solo porque así lo reportan los diferentes indicadores, sino sobre todo, porque así lo sienten los ciudadanos, aquellos que pueden disfrutar su terruño.

Hoy lo que se siente es que los políticos están estigmatizados. El solo decir que se aspira a un cargo de elección popular o que se está trabajando en una entidad de alguna de las ramas del Estado es considerado “corrupto”, “malo” o “negligente”. Tal vez llegó el momento de que quienes están en la otra orilla, se pongan en los zapatos de aquellos que gobiernan bien. De lo contrario, los buenos se quedarán en el sector privado o como miembros de la sociedad civil.

# 1. ¿Cuáles son los pilares para tener un buen gobierno?

**Karem Judith Labrador Araújo**

Directora ejecutiva de Colombia Líder

Cuando los actuales mandatarios de nuestro país iban a iniciar sus gestiones en 2020, el equipo de Colombia Líder, después de haber realizado un trabajo de investigación sobre las temáticas que eran estratégicas para ellos, definió 17 temas. Entre ellos están ordenamiento territorial y gestión del riesgo; contratación estatal; seguimiento, monitoreo y evaluación a los planes de desarrollo; formulación de proyectos; fuentes de financiamiento; reactivación económica; salud; innovación; conectividad; educación; migraciones; gobierno abierto e innovación pública; gestión y liderazgo estratégico; manejo de estaciones para la clasificación y el aprovechamiento de residuos sólidos; y justicia y cambios en los gobiernos.

Sin embargo, vino la pandemia del COVID-19, para lo cual nadie estaba preparado, ni siquiera estaba incluida en los programas de gobierno; luego se tuvo el “estallido social”, que dejó a departamentos como el Valle del Cauca, con grandes consecuencias; cambios de gobierno nacional y ola invernal, y pronto llegará el fenómeno de El Niño.

Así, que hoy, después de haber seguido de cerca el actuar y las enseñanzas de los mandatarios regionales y locales, así como de sus equipos de gobierno, aprendiendo y trabajando con ellos a través de nuestra Escuela de Gobernantes o con los programas de fortalecimiento técnico y las demás acciones que desarrollamos en el actuar cotidiano, si se resumen en cinco aspectos los pilares que les permiten gobernar con éxito un ente territorial, serían: (a) liderazgo innovador que inspira y transforma, (b) cultura de la legalidad, (c) planeación y ejecución, (d) toma de decisiones, y (e) definición de proyectos estratégicos.

La Escuela de Gobernantes, se ha llamado “Innovando en la política”, porque hoy no se concibe la gestión de gobierno sin considerar la innovación como una cultura. Por eso cualquier líder que quiera ser exitoso debe empezar por hacer de la innovación un hábito para así lograr inspirar y transformar las realidades de sus respectivos territorios.

En palabras de Amnon Levav: “Innovar es pensar y actuar de manera diferente para lograr tus objetivos”, es decir, “innovas cuando piensas y actúas de una manera que rompe tu fijación y te lleva a alcanzar tus metas”<sup>4</sup>.

La innovación es, ante todo, el fruto de un proceso cognitivo y de pensamiento. Requiere condiciones, tanto emocionales como materiales, pero la primera condición que a menudo se pasa por alto es proporcionar a las personas el tiempo para pensar.

(...) Hagas lo que hagas, no estás innovando si lo que piensas no se traduce en acción.

(...) Uno de nuestros gritos de guerra clave es: no innoves; más bien, innova en lo que haces. La innovación es un medio y no un fin en sí mismo y, por lo tanto, una acción puede considerarse innovación solo en la medida en que apoye o acelere sus esfuerzos para lograr uno o más de sus objetivos. Los líderes, unidades y consultores de innovación a menudo cambian esta relación causal y actúan como si innovar fuera el objetivo.

(...) El último y crucial ingrediente de nuestra definición, por lo tanto, es que su acción basada en el pensamiento y la promoción de objetivos deben provenir de pensar de manera diferente. Esto, por supuesto, plantea la pregunta de qué precisamente se considerará lo suficientemente diferente. Ofrecemos una respuesta simple y poderosa: pensar de manera diferente significa romper una o más de sus fijaciones cognitivas.

Muchos tienden a pensar que para innovar se deben tener diversos recursos (dinero, personal, técnico, computadores y equipos). Y, no lo es. Para innovar se necesita tener claramente identificada la necesidad, involucrarlos a todos y abrir la mente a nuevas formas de solucionarla. Y, como les decía antes, hacer de la innovación un estilo de vida para así lograr con este liderazgo innovador inspirar y transformar.

Un liderazgo que siempre está asociado a procesos de cambios, que promueve la colaboración y que busca la creación de equipos diversos. Según, Ronal Heifetz (1997), director fundador del Centro para el Liderazgo Público y autor del libro Liderazgo sin respuestas fáciles, el liderazgo es un proceso de movilización de

---

4 Amnon Levav es el director de innovación (CIO) de SIT Innovation. Fue cofundador de la empresa y su director gerente por 22 años. Es experto en resolución de problemas, comunicaciones de marketing, desarrollo de productos y estrategia, y diseñador e implementador de programas para la innovación organizacional.

un grupo que afronta una realidad incierta y desarrolla nuevas capacidades que se enfrenta con éxito a los retos adaptativos.

Por eso, los candidatos normalmente nos preguntan en las jornadas de formación, ¿Cuándo empezamos a gobernar a quiénes les hacemos las primeras obras: a los que nos apoyaron o a los que no votaron por nosotros? Y es cuando les decimos: “Ustedes gobiernan para todos”. La campaña termina el 29 de octubre de 2023, a partir de ahí se trata de gobernar, teniendo en cuenta las necesidades y expectativas de todos los que habitan o tienen relación directa con el territorio.

Y para lograr inspirar a todos y transformar, se necesita producir confianza, que los ciudadanos sientan que realmente hubo un cambio en el gobierno y que este es para bien. Por eso la recomendación es iniciar con pequeñas obras que demuestren esto (pintar y arreglar los parques, jornadas de aseo).

La siguiente acción que manda un mensaje para todos es la conformación de un equipo de gobierno que vaya más allá de los acuerdos políticos de alto desempeño y trabajo de manera coordinada y colaborativa. Y a medida que se va terminando de definir el plan de desarrollo y se inicia su implementación se deben establecer alianzas estratégicas y colaborativas entre todos los sectores (público y privado, sociedad civil, comunidad), en especial para lo concerniente a la gestión de los recursos se vuelve fundamental. Ya verán que todos quieren reunirse con ustedes, todos quieren proponerles algo. Pero pregúntense: ¿Estas alianzas me generan un valor y me ayudan a cumplir con indicadores de mi plan de desarrollo? Y, ahí estará la clave, para definir con quiénes sí trabajar.

Sin duda, también deben saber gobernar en contextos de incertidumbre. Y eso sí que lo aprendimos estos últimos cuatro años de gobierno. Y, por último, aprender sobre la gerencia de lo público y la modernización del Estado y para eso se puede tener en cuenta la Escuela de Gobernantes de Colombia Líder.

El segundo criterio es el de la “cultura de la legalidad”. En palabras de Roy Godson (2000): “Una cultura de legalidad implica que la cultura o forma de pensar dominante en la sociedad simpatiza con el Estado de derecho”. Es un mecanismo de autorregulación individual y regulación social que exige, por parte de los ciudadanos, una cierta armonía entre el respeto a la ley, las convicciones morales y las tradiciones y convenciones culturales. En otras palabras, la ley debe regir todo aquello que emane del Estado, y nunca debe hacerlo por la voluntad de los individuos.

Este criterio lleva a abordar temas como el gobierno abierto y la innovación pública; o qué significa el hecho de que cualquier ciudadano tenga acceso a la información de sus gobiernos y cómo hacer las cosas de una mejor manera para alcanzar las metas trazadas, y además, por ejemplo, ahí disponen de metodologías de innovación abierta como los *ideatón*, los *hackatón*, los *mapatón*, la expedición de datos y los retos de innovación, entre otros. Esto también significa que los ciudadanos llegan más preparados a las rendiciones de cuentas y que por tanto resulta importante y estratégico involucrarlos en el control social.

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública, en nuestro país “el gobierno abierto es una política de gobierno que promueve y garantiza el acceso a la información para fortalecer la transparencia y la participación ciudadana en la gestión y control de lo público”. Además, Colombia forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), la cual:

Es una iniciativa multilateral que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación efectiva y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos mediante la implementación de estrategias en materia de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, innovación y uso de nuevas tecnologías que logren generar cambios concretos y visible (AGA Colombia. [www.agacolombia.org](http://www.agacolombia.org)).

Y es por esto que deben aprender a que las rendiciones de cuenta las hacen los mandatarios y sus equipos de gobierno de manera permanente, para lo cual deben promover conversaciones todo el tiempo, teniendo presente que cualquier cosa comunica (lo digital, los medios de comunicación tradicional, el voz a voz y el actuar diario).

Cultura de la legalidad también significa saber administrar los recursos; y más cuando hoy gracias al SECOP<sup>5</sup> las personas pueden saber qué se está contratando, el porqué de dicha contratación y el monto asignado y compararlo con otros procesos similares. Por eso es de vital importancia mantenerse actualizado sobre la normatividad en materia territorial y lograr que el equipo también lo esté, sin importar el cargo que ocupe.

5 El Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos. Es el punto único de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos. Sus componentes son las siguientes plataformas administradas por Colombia Compra Eficiente: Secop I, Secop II y la Tienda virtual del Estado. [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co).



Para el tercer criterio “Planear y ejecutar” recuerden que tampoco se pueden pasar cuatro años planeando y que al final no ejecuten nada de lo propuesto en el plan de desarrollo, en otras palabras, ejecutar a tiempo y con calidad; sin improvisar. Por ejemplo, para muchos mandatarios, a pesar de la manera positiva en que abordaron la pandemia del COVID-19, sus comunidades los siguen evaluando por si cumplieron o no con lo que habían prometido en sus respectivas campañas políticas y dejaron plasmado en los programas de gobierno y en los planes de desarrollo.

Y, para poder planear y ejecutar, se deben trabajar varios temas: ordenamiento territorial y actualización catastral; saber escuchar las necesidades reales de la comunidad para priorizar las acciones y tomar decisiones en las diferentes entidades con criterios de gobierno corporativo y diseñar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación permanente del plan de desarrollo municipal o departamental para poder hacer los ajustes a tiempo y, finalmente, cumplir con el plan de desarrollo.

Además se debe tener presente la gestión de la crisis climática y del riesgo, como lo han hecho por ejemplo las gobernaciones de Antioquia y Cundinamarca, y las alcaldías de Barranquilla, Bogotá y Envigado; para al final tener no solo territorios sostenibles y resilientes sino también territorios para vivir y trabajar.

En cuanto al siguiente criterio “toma de decisiones”, la principal recomendación es hacerla a partir del uso de los datos poderosos del mismo el territorio y los que reporta el Gobierno nacional a través de sus diferentes entidades; entendiendo el contexto local y regional, así como el nacional, en temas por ejemplo de educación, salud, salud mental, migraciones, seguridad y convivencia, seguridad vial y titularización de predios, entre otros. Así se logran territorios inclusivos, que incorporen los enfoques de derecho y diferencial.

Y, frente al último criterio, “definición de proyectos estratégicos”, esto debe hacerse desde la elaboración de los programas de gobierno y tener definida la hoja de ruta y los resultados, logros e impactos esperados. Luego esto se traduce en un plan de acción que permita alcanzarlos y al final dejar huella en el corazón de sus ciudadanos con una gestión que responde a sus prioridades y necesidades.

Sin embargo, estos cinco criterios deben ir acompañados de una visión sobre el territorio, en otras palabras, definir entre todos hacia dónde se quieren llevar nuestros entes territoriales y así trabajar sobre lo construido, y no creer que con ustedes por fin llegó el cambio, eso lo dicen todos, ya lo verán. Deben tener información cierta, veraz, actualizada y de calidad para la toma de decisiones.

Deben estar conectados; y, en especial, recordar que todo lo que se haga desde el sector público debe ser para garantizar la dignidad humana en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y de la nueva agenda urbana (Agenda 2030), entendiendo como lo establece Naciones Unidas: “El desarrollo sostenible como la mejor manera de diseñar el futuro y para lograr tenemos que colaborar entre todos”. Y también del actual Plan de Desarrollo Nacional 2020-2023, *Colombia potencia mundial de la vida*, que aborda las temáticas del ordenamiento del territorio, la seguridad humana y la justicia social (paz total), la seguridad alimentaria, la transformación productiva, la acción climática y la convergencia regional.

---

## Capítulo 2

---

# Comunicación de gobierno. Ganamos... y ¿ahora qué?

---

**M**uchos candidatos apenas ganan la campaña política se olvidan de sus estrategias políticas o de seguir comunicando; por eso en este Capítulo 2 se responderán las inquietudes referentes a por qué es importante la comunicación de gobierno y como pasar de una campaña electoral a una campaña permanente donde “todo comunica”.

Se responderá una de las preguntas que de manera frecuente se hace ¿Qué es gobernar? Y si ¿Gobernar es comunicar? En otras palabras, cómo hacer para comunicar la gestión de los nuevos mandatarios teniendo en cuenta los contextos de uso de redes sociales, ecosistemas digitales, desinformación y noticias falsas (*fake news*)<sup>6</sup> para poder tener gobernabilidad, y garantizar la gobernanza en el territorio y la participación comunitaria.

Al iniciar su gobierno los nuevos mandatarios deben preguntarse ¿cómo quieren que los vea la ciudadanía? Y sobre todo ¿Cómo quieren ser recordados? ¿Cuál es ese legado o huella que quieren dejar en el corazón de sus ciudadanos?

Por esto es que también se abordan los temas de la conformación de un equipo de comunicaciones para que este también sea exitoso, los momentos y lo

---

6 Según la Federación Internacional de Periodistas “este término es utilizado para conceptualizar la divulgación de noticias falsas que provocan un peligroso círculo de desinformación. Las redes sociales permiten que los usuarios sean productores y consumidores de contenidos a la vez, y han facilitado la difusión de contenido engañoso, falso o fabricado. Así se genera un circuito vicioso, y una noticia falsa se replica miles de veces en cuestión de segundos. Todo esto sucede en un contexto de posverdad, término definido por el diccionario de Oxford, como la palabra del año en 2016 y se refiere a las circunstancias en que los hechos objetivos son menos importantes a la hora de modelar la opinión pública que las apelaciones a la emoción o a las creencias personales”. [www.ifj.org](http://www.ifj.org).

que significa cada año de gobierno y el manejo en términos de comunicación de gobierno y, en especial, lo vital que es comunicar de la mejor manera los primeros cien días de gestión y el uso de mensajes claros durante los años del mandato.

Al respecto hay un dicho colombiano que se utiliza en las capacitaciones de la Escuela de Gobernantes sobre este tema y es: “Escoba nueva barre bien”, por eso como se menciona en el Capítulo 1, las primeras acciones mandan un mensaje potente a la comunidad y también a la oposición.

Y, por supuesto, no se puede dejar de hacer referencia a la importancia de trabajar los temas de marca ciudad y marketing (mercadeo) de gobierno.

Al respecto es importante destacar dos iniciativas colombianas. La primera, es la marca Sugamuxi, en el departamento de Boyacá. Los municipios de Tópaga, Aquitania, Tota, Cuitiva, Iza, Firavitoba, Gámeza, Mongua, Monguí, Tibasosa, Pesca y Sogamoso crearon la Asociación de Municipios de la Provincia de Sugamuxi y con ella la marca Sugamuxi, con la cual se constituyó “La ruta de las lagunas”, para que el turista a través del biciturismo conozca el lago de Tota y las lagunas ubicadas en los municipios de Mongua, Gámeza, Sogamoso y Pesca; así como “La ruta de la fe” y los parques, dadas sus dos basílicas, iglesias y santuarios de peregrinación, patrimonio cultural así como sus centros históricos y hermosos parques principales.

La segunda es la de “Antioquia es mágica”<sup>7</sup>, programa de turismo del departamento, que posiciona y fortalece a los municipios del departamento como territorios turísticos a escala local, regional, nacional e internacional; a través del desarrollo de mercados especializados, la instalación de capacidades territoriales y el marketing enfocados en los saberes, talentos y vivencias.

---

7 [www.turismoantioquia.travel](http://www.turismoantioquia.travel).

## 2. ¿Por qué es importante la comunicación de gobierno desde que se gana una campaña?

Para responder este interrogante se han invitado a cuatro expertos y consultores de comunicación política, quienes además han apoyado los procesos de formación brindados a través de la Escuela de Gobernantes, para que cada uno desde su mirada aporte elementos importantes a tener en cuenta al momento de comunicar un gobierno desde que se gana la contienda electoral. Ellos harán referencia a qué ocurre en términos de comunicación al ganar una campaña política, es decir, cómo pasar de la campaña electoral a la campaña permanente cuando ya se es mandatario, haciendo énfasis en los primeros cien días de gobierno.

En ese sentido, el asesor político para campañas, Miguel Jaramillo Luján ampliará sobre la necesidad de tener mensajes claros que produzcan recordación en los ciudadanos y retomando a Franklin D. Roosevelt abordará la necesidad de comunicar bien los primeros cien días de gobierno, a partir de entender el contexto del respectivo territorio y finalmente, mencionará las características en temas de comunicación de gobierno.

El brasileiro Orlando Goncalvez, consultor en temas de campañas políticas, inicia su respuesta teniendo de presente la frase: “El poder es efímero, cada vez es más fácil de ganar, pero también de perder”. Por eso también señala que normalmente al iniciar el gobierno las expectativas del ciudadano son altas lo cual hace necesario tener un plan estratégico sobre los primeros cien días de gobierno, que prevea acciones de fácil y rápida ejecución, aunque probablemente, no sean tan efectivas. Estos elementos llevan a la necesidad de construir desde el inicio el legado que se quiere dejar y tener una comunicación permanente, que involucre inclusive a la oposición.

Nicolás Tupaz Rojas, coordinador de comunicaciones de la Red Nacional de Agencias de Desarrollo Económico Local de Colombia (Red Adelco) se refiere a la importancia de que desde los primeros cien días se sienten las bases de dos elementos fundamentales para cualquier mandatario y los cuales se traducen en los pilares de su gestión: la transparencia y la rendición de cuentas, para que de este modo, produzca mayor confianza, credibilidad, legitimidad, respaldo y, en especial, fortalecimiento de la participación ciudadana.

Finalmente, Nury Astrid Gómez, a partir de que gobernar es una tarea titánica planteará por qué se debe durante los primeros cien días establecer el tono y la dirección de la administración del nuevo gobierno, en especial, desde lo misional y estratégico, lo táctico y lo operativo, es decir, establecer la visión, las prioridades y los compromisos; así como los pilares sobre los cuales debe basarse la comunicación en esta etapa.

## ¿Ahora qué? De la campaña electoral a la campaña permanente

**Miguel Jaramillo Luján**

Consultor y estratega en liderazgo público y gobierno, consultor de la firma Jaramillo Luján, Estrategia y Comunicaciones

---

Suele ser menester y obsesión de muchos líderes en potencia, trabajar de manera sistemática, ordenada y con la mayor inversión de tiempos, recursos e inteligencia en esa etapa que representa la campaña política. Sin embargo, cuando llega la victoria, generalmente no hay ni la conciencia ni la preparación para poder enfrentar ese anhelado momento, esa etapa clave que da vida material a un proyecto político e incluso gestar un estilo y una forma de materializarlo, que se puede prolongar por varios años con múltiples ejercicios de gobierno.

En cualquier democracia para acceder a un cargo público se necesita ganar elecciones. Este triunfo se logra con una buena campaña electoral en la cual se establezca una relación potente con los ciudadanos, bajo un compromiso que se materializa desde el programa de gobierno y que luego se convierte en el plan de desarrollo de la futura administración. Esta conexión del líder y su plan con el ciudadano hace imprescindible continuar con una comunicación y edificación de legitimidad que mantenga el apoyo.

Algunos sistemas de gobierno y normativa electoral de América Latina, como los de Ecuador o Guatemala, permiten reelegirse a quienes gobiernan. Esto, implica un reto en el marco de lo que para el imaginario ciudadano representa el cambio o la continuidad y en una disyuntiva que se enfrenta al natural desgaste del lidera un gobierno. Por tanto, se crea una inexorable ruta a partir de la cual se deben emplear narrativas variadas para volver a cautivar a los electores, sea de manera directa o indirecta, como pasa en democracias como la colombiana, donde esa continuidad la representa otra persona y ese relevo recibe los efectos de las bondades o la catástrofe de la mala gestión en ese *accountability* (responsabilidad) electoral del sufragio.

Frente a este tema, es relevante recordar que fue en medio de la Gran Depresión estadounidense que impactó a Occidente hace casi cien años, que el entonces presidente de la Unión, Franklin D. Roosevelt, estableció el término de los primeros cien días de gobierno como un plazo deseable para mostrar

resultados: desde el desayuno se sabe cómo serán las demás comidas. Roosevelt, asumió la presidencia el 4 de marzo de 1933 y al día siguiente puso en marcha el *New Deal* (Nuevo Acuerdo), que consistió en leyes destinadas a crear un impacto para combatir la Gran Depresión.

Implementadas estas estrategias, se evaluaron los resultados y aunque no fueron los mejores, se reconocen más los gestos que las medidas tomadas. Con los gobiernos modelo 2023 ocurre lo mismo, los ciudadanos cada vez valoran más aquello que se percibe, aquello que denota consideración, atención, cuidado y dedicación, por encima incluso de los resultados, partiendo de la gestión pública y más en América Latina.

Hoy en día, los primeros días de gobierno se usan para marcar diferencia con la administración anterior y dar una señal de cambio. Esto se da en temas como la elección de su gabinete, equipo de colaboradores, primeros decretos, anuncios y otras decisiones que cabalgan sobre esa percepción tipo “escoba nueva”, que suele fascinar al ciudadano en principio, aunque luego decaiga y lastime la imagen hasta del más talentoso de los gobernantes sobre el final de su período y como dicen en Estados Unidos, lo convierte en un *Lame Duck* o pato que cojea.

Asimismo, la coyuntura enmarca los primeros cien días de gobierno y leer correctamente la realidad permitirá que se aproveche el espacio de oportunidad. Eso depende de diversos factores como si hay crisis o bonanza; si el gobierno saliente tiene buena aceptación o no, y el margen de victoria del que entra. Más adelante, vienen esos primeros meses, en los cuales el que gobierna debe aprovechar para trabajar y capitalizar las obras que dejó su antecesor, mejorarlas, entregarlas e incluso aprovecharlas para su propia imagen, reconocimiento y fortalecimiento de narrativa en el flamante gobierno.

Sin duda, se debe aprovechar la tolerancia y la paciencia de los ciudadanos en esa “luna de miel” que representa el primer año de gobierno, época en la cual –salvo una gran embarrada o una apuesta audaz riesgosa– los gobiernos no suelen desgastarse mucho. Una gestión exitosa de los primeros cien días es una base sólida para un buen desempeño del resto del mandato.

## Un año a la vez

Cada uno de los años que conforma un período de gobierno en el nivel local, regional o nacional en Colombia, representa un escenario que tanto el líder como su equipo deben conocer muy bien. Se debe revisar a fondo este escenario,

estudiarlo, leerlo y analizar las coyunturas, retos y oportunidades que habrá en el entorno global, nacional, regional y local. La mirada holística de los acontecimientos actuales y futuros determinará muchas de las decisiones que se toman, a la luz de la percepción y las necesidades que comportan los gobernados.

Les propongo que hagamos un recorrido por estas etapas de vida que tiene un período de gobierno, tratando de explicar desde la experiencia del ciudadano, la forma cómo los gobiernos deben planificar, calcular y medir de manera permanente, esa calidad de la percepción que se convierte en razonamiento para tomar decisiones, liderar transformaciones y ejercer el propósito de gobernar. Esto es una tarea crítica de concertación entre el interés común y la propuesta que se plasmó por medio de un voto programático desde las urnas, que luego se transforma en un plan de gobierno y posteriormente en un plan de desarrollo.

El *timing* (momento) de gobierno se erige en una bitácora de vuelo que debería conocer al detalle la cabeza de una administración, pero a su vez tampoco debería confiarse en que se trate de una camisa de fuerza, un formato o una fórmula mágica. A los alcaldes y gobernadores les correspondió asumir en su primer año la pandemia del COVID-19 en Colombia, un hecho fortuito pero que al final no fue óbice para evitar tener que asumir los retos de los primeros doce meses con sus *timing* y los desafíos de la coyuntura sanitaria que algunos supieron convertir en oportunidad.

### **Primer año: la luna de miel**

Luego de la posesión, el líder y su equipo llegan a sus despachos y oficinas y empiezan a recibir una realidad que no se hace tan clara en el proceso de empalme que se dio luego del triunfo y sin estar a cargo de la responsabilidad directa de dirigir el desarrollo de un territorio. Se llega para entender lo que se recibe, se llega en una especie de piloto automático pues a la par con entender, adaptar y emprender la ruta se tiene que ejercer, muchas veces bajo un presupuesto, compromisos y agenda que ha dejado el mandatario saliente e incluso con una serie de contratos de servidores y servicios que no siempre son leales o tienen una apuesta con el gobierno y se combinan con servidores de carrera y otros que ni conocen el rumbo.

En estos primeros doce meses, el mandatario y su equipo deben entender que es importante aprovechar la tolerancia y paciencia que la ciudadanía ofrece en los primeros meses de gobierno. Una buena gestión en los primeros meses es la base necesaria para un buen desempeño el resto del mandato. El ciudadano, a pesar



de estar conectado con los problemas que están ahí y que no se resuelven de la noche a la mañana, tiene en su humor social uno de los principales activos que permite la espera: ilusión por las promesas de campaña, ilusión que se matiza además si ese ciudadano fue elector, con esta sensación de que se toma parte y se asume responsabilidad frente a los círculos sociales donde se dio a conocer ese voto o respaldo e incluso se intentó movilizar el apoyo.

En materia de comunicación pública, ese primer año de gobierno representa un enorme reto como es la construcción de un líder público de gobierno. La velocidad de la campaña política apenas se alcanza para construir un personaje elegible, pero los tiempos del gobierno impulsan a gestar ese gobernante, ese servidor, ese modelo de respuesta y solución a los problemas cotidianos, que sea fácilmente consumible y comprensible al ciudadano por más sencillo y poco estructurado que sea.

Ese primer año también es una oportunidad para comprender que además de la experiencia de marca del líder que busca una rúbrica permanente bajo un estilo, formas, símbolos, rituales, iconografía, semiótica, estilo (*styling*), narrativa, entre otros factores, cada gobierno debe buscar la incubación de una marca para ese grupo de personas cuya cultura y forma de hacer las cosas impulsarán una segunda experiencia que es la de gobierno.

Con respecto a esto, el ciudadano también construye un imaginario a partir de ese equipo de personas que son los ganadores; esa marca transita a los colaboradores, sus familias e incluso a los votantes como ya se mencionó. Esa experiencia de los servidores de un gobierno cobija incluso a las personas que no hicieron campaña, pero que trabajan dentro de esa organización en el periodo gubernamental. Elementos como las prendas de vestir, los medios de comunicación propios, la construcción de una imagen de marca propia con colores, iconos, sonido y estilo; permitirán que el ciudadano note la acción en el otro escenario que también es marca, pero igualmente tejido: el territorio.

Los primeros meses deben permitirle al equipo de gobierno hacer un diagnóstico que va más allá de los lugares comunes y si bien el ciudadano vería con buenos ojos que hubiera victorias tempranas, tampoco acosa a este gobierno que inicia labores e incluso le valora que hable del estado del “paciente” con observaciones, relatos e incluso críticas a lo que se ha encontrado. Aunque dentro de los códigos de la profesión política no es bien visto el “retrovisor”, el ciudadano valora que no se le oculte nada y menos por parte de quien hoy representa una nueva esperanza.

En el primer año se aprueba el plan de desarrollo, bitácora de vuelo de los cuatro años e incluso más cuando se gesta desde una acción responsable de política pública.

## **Año 2: las bases**

Ya el gobierno va rodando y las audiencias perciben un estilo, sin embargo, esas bases de marca planteadas en documentos deben empezarse a implementar para cimentar imagen y reputación futura, para seguir apoyándose en estos tiempos de paz. Asimismo, esto es necesario para lograr el blindaje de las acciones por las cuales la historia, los críticos e incluso los opositores pedirán una rendición de cuentas.

Es tiempo de implementar la marca gobierno, para que los ciudadanos se familiaricen con los códigos de la nueva administración, para que sepan cuáles son sus formas de trabajar, puedan percibir a qué sabe, a qué huele, qué textura tiene e incluso la distingan visualmente. Si un niño es capaz de captar un eslogan, distinguir un aviso publicitario e incluso captar un sonido asociado a ese gobierno y mencionar el nombre del alcalde, gobernador u otro integrante visible de dicha administración, es el momento de pensar en el siguiente estadio. La implementación debe permitir, la consolidación de la imagen de la marca gobierno y estimular confianza, solidez y credibilidad.

En medio de este reto, es clave también implementar y consolidar la imagen y reputación del líder de gobierno, quien es el principal activo de este y por lo cual, debe apuntarle a hacerse memorable, claro y emocionante para los ciudadanos. No basta con trabajar mucho y tener enormes logros, eso es lo normal y es el deber de quien gobierna; el que lidera debe entender que tiene una marca y su cercanía o distancia con los ciudadanos será débil o fuerte a ese gobierno.

## **Año 3: turbulencia nacional**

El tercer año de gobierno en términos políticos es casi el último, por tanto, es momento de empoderar a la ciudadanía evidenciando una capacidad de diálogo y aprovechar para intercambiar ideas con liderazgos que puedan suceder al gobierno de turno. El mito de gobierno, ese rumor de referenciación que le atribuyen a esa forma y estilo de gobernar, debe estar interiorizado por parte de la ciudadanía.

En Colombia, el tercer año de alcaldes y gobernadores coincide con la transición del poder legislativo nacional por la elección en el primer trimestre de los nuevos senadores y representantes a la Cámara, que asumen su curul el 20 de julio y del nuevo presidente y vicepresidente, quienes se posesionan el 7 de agosto.

En medio de la necesidad de no perder el margen de decisión del saliente, pero tampoco la simpatía del entrante, los gobiernos locales y regionales se enfrentan a una coyuntura especial que puede potenciarlos, paralizarlos o afectarlos en su propósito de lograr capitalizar ese último año de gestión.

En la rendición de cuentas, los ciudadanos ya empiezan a evidenciar impaciencia, se consolidan enemistades muy empoderadas en sectores ciudadanos opositores; es el momento de hacer perenne un gobierno o de hacerlo pasar sin pena ni gloria.

#### **Año 4: en seis meses ya no vales nada**

La política exige representación y se juega en la escena pública, por eso en el último año de gobierno es importante escenificar el relato de forma continua en entrega de obras, rendición de cuentas y empalme político, de tal manera que el *storydoing* (narración) sea tangible y difícil de borrar en el siguiente gobierno.

Se gobierna hasta mitad de año con cierta visibilidad, luego viene la campaña con todas las bondades que hay para sus opositores de pedir un cambio, querer deteriorar la imagen y el mito que el gobierno saliente ha tratado de construir y ver las fisuras que han producido sus decisiones en el corto y largo plazo.

Es el momento de hacer un balance final que debería estar muy presente en su trabajo de comunicación pública y de publicidad desde el primer trimestre del año y luego prolongarse, aunque ya a las audiencias no les interese o no logren verlo en medio de la turbulencia de las campañas y el empalme.

Es un tiempo para cortar las cintas de los programas bandera, de poner en operación las obras más emblemáticas y de ejercer la magia de fortalecer su imagen, reputación y mito de gobierno y gobernante por medio de acciones muy cuidadosas, en las cuales la acción política será evidente a favor o en contra de esa continuidad o cambio que caracteriza tiempos de tanta crispación como los actuales y más en el marco de una campaña política.

Si bien la ley colombiana es tajante en prohibir que los funcionarios públicos participen en política, es claro que la acción gubernamental es una acción técnicamente política y aquel gobierno o líder que se desentienda de esta actividad solo le queda padecerla.

Finalmente, por esto en todas las etapas de un gobierno se enfrenta el reto de elegir y ser elegido desde la incidencia con cada acción, palabra o decisión en la mente y el corazón del sujeto de derecho que recibe las bondades o la frustración de lo que hace u omite un gobierno. Es importante no olvidar que la campaña electoral no se termina el día del triunfo ni en los cuatro años de gobierno, como aquí se ha presentado, la campaña se convierte en algo permanente.

# Ganamos... ¿y ahora qué?

**Orlando Goncalves**

Consultor político y estratega

**E**l poder es efímero, cada vez es más fácil de ganar, pero también de perder. Razón por lo cual una vez obtenido no se puede desperdiciar el tiempo en su ejercicio. Por ello, la etapa de transición es un periodo fundamental e importante para establecer las bases de las acciones y estilo del nuevo gobierno. Es aquí donde se pasa del concepto del legado que se elaboró en la campaña, a la construcción de este, y para ello, hay algunas recomendaciones básicas.

- a. *El comienzo:* desde la campaña, cuando se piensa, estudia y redacta el plan de gobierno deben quedar claros los objetivos estratégicos que se desean alcanzar en la gestión, cuáles son las metas prioritarias, y, sobre todo, cuál es el legado que se quiere dejar. Por supuesto, para desarrollar lo anterior, se debe tener conocimiento y análisis previo sobre la realidad y estado de lo que se va a heredar. No solo el panorama de la realidad social, sino en materia de finanzas, deudas, compromisos económicos comprometidos a futuro, servicio de las deudas, estructura organizativa, personal y sus capacidades, juicios de cualquier índole y el estado de cada proceso, equipamiento de la institución; incluido aquello que por circunstancias del sistema económico no ha socializado, entre otras, siendo el momento oportuno para afinar ese diagnóstico el periodo de transición.
- b. *Selección del equipo de gobierno:* la tendencia de llevar al gobierno a los integrantes de la campaña está pasando por una revaluación. La revolución en la era de las tecnologías trae no solo la transformación social, sino la demarcación de nuevos roles, funciones y criterios, produciendo nuevos desafíos y por ende especialidades específicas para cada área, etapa y oportunidad. Evolución que no es ajena en la política. Por ello, quien fue excelente en la campaña no necesariamente lo será en el gobierno. La prioridad debe ser además del compromiso con el programa de gobierno, la preparación y experiencia para el cargo que se va a desempeñar.

Otro elemento importante a tener en cuenta, además de la especialidad y experiencia, al momento de designar profesionales en el gabinete, son los intereses políticos personales. Quien quiera suceder al mandatario recién

electo, probablemente su desempeño y compromiso estarán orientados a su propia agenda e intereses y no a la agenda colectiva del gobierno.

- c. *¿Para quién se gobierna?:* se gobierna para la gente, por la gente y, sobre todo, se gobierna con la gente. Ese debe ser un vínculo indisoluble de cualquier administración que quiera ser exitosa. Si bien el gobernante fue electo por un porcentaje de la población su mandato es claro, gobernar para todos sin excepción, lo que implica establecer un equilibrio territorial en el desarrollo de la gestión y en la inversión de recursos.
- d. *La oposición, también cuenta:* el equilibrio del poder juega un rol importante en el sistema democrático y en la gobernabilidad. Así que, de las primeras medidas en el período de transición es establecer los puentes necesarios para establecer el ambiente adecuado para la etapa de acuerdos posibles, factibles y aceptados por las partes, para que el mandatario pueda gobernar con los menores impedimentos posibles.
- e. *Los gobiernos son proveedores de servicios:* como suministrador de servicios a los ciudadanos, la visión estratégica del gobernante debe estar enfocada en la mejor forma del dónde, cómo y cuándo la administración preste servicios y protección oportuna y de calidad al ciudadano.
- f. *El ambiente es una prioridad:* integrar el tema ambiental a la agenda política de gobierno es fundamental, pues el costo económico y la pérdida de vidas que está ocasionando la crisis climática es enorme; no prestarle atención será cada vez mayor el riesgo para la administración y la sociedad.
- g. *Mapas de riesgo:* es importante prever soluciones a las situaciones riesgosas latentes o manifiestas, para la población. Si se tiene un mapa de riesgos y medidas cautelares previas se pudiera estar mejor preparado para afrontarlas con celeridad y eficiencia, e inclusive, muchas pudieran ser evitadas.
- h. *Relación y coordinación entre las tres instancias (nacional, departamental y municipal):* toda gestión de la administración siempre será más eficiente si hay coordinación, cooperación y buena relación con las demás instancias de gobierno. Por tanto, parte del tiempo del gobernante debe estar dedicado a la gestión y coordinación con otros organismos del Estado a fin de hallar más y mejores recursos para ofrecer mayores garantías y servicios a la población.

- i. *El legado se planea a largo plazo y con antelación:* todo gobernante aspira a ser recordado una vez concluida su administración. La construcción de esa imagen histórica a largo plazo requiere de tiempo, esfuerzo, dedicación y recursos. Por tanto, el legado se debe pensar, planificarlo, debatirlo y socializarlo con suficiente antelación, para llegar a una ejecución concreta conforme a lo planeado. Un líder cuyas metas sean las de trascender, debe tener claridad en el camino que desea transitar, en especial, hacia dónde guiará su accionar para lograr transformar vidas, sociedades, comunidades, países.
- j. *Eficiencia en la administración de los recursos:* los requerimientos de la sociedad cada día son mayores, por lo cual, ser eficiente en la administración y ejecución de los recursos, además de ser un requerimiento legal y ético, si realmente se quiere hacer una gestión que trascienda en el tiempo se debe saber administrar, hacer eficiente y hasta equilibrar los recursos de la administración. De esta forma se cumple mejor con las expectativas de los ciudadanos, para la construcción del legado del gobernante.
- k. *Construcción de ciudadanía, una labor de todos:* con la elaboración de políticas públicas que promuevan la participación ciudadana se logran cambios y desarrollo en el tejido social, optimizando la convivencia entre los ciudadanos, y con ello se mejora la calidad de vida para todos.
- l. *Liderazgo y empoderamiento de la sociedad:* en toda acción de gobierno el ciudadano debe estar presente en primer orden, y si además, se le involucra en la discusión y debate público sobre los temas relevantes de la sociedad, permitiéndole con ello participar en la toma de decisiones, no solo será motivo de agradecimiento a la administración, sino que se empoderará y será el mayor defensor de esa gestión de gobierno.
- m. *Generar oportunidades para todos:* el ejercicio del gobierno es para todos y por todos. Las acciones de la administración deben estar enfocadas en propiciar oportunidades que permitan al núcleo familiar, aunadas al esfuerzo tanto individual como colectivo, acceder a un mejor nivel y calidad de vida. Para lograr ese objetivo es fundamental la construcción de ciudadanía y el empoderamiento de la sociedad.
- n. *Los primeros cien días:* por lo general las expectativas del ciudadano son altas ante un nuevo gobierno; de hecho, en el período entre la elección y la juramentación esta expectativa aumenta. Y, cuanto más alta es la expectativa de los ciudadanos, más alto es el riesgo de desilusión por no

percibir cambios inmediatos; con las conocidas consecuencias, caída de la aprobación y respaldo al gobernante, con lo cual las mediciones de opinión pública empiezan a reflejar esa caída en el respaldo popular. Por tanto, tener un plan estratégico de los primeros cien días de gobierno que prevea acciones de fácil y rápida ejecución, aunque probablemente, estas sean más efectistas que efectivas, permitirán al ciudadano percibir que las acciones del nuevo gobierno comenzaron de inmediato sin pérdidas de tiempo.

- o. Comité de crisis:* todo gobierno tendrá una o varias crisis a lo largo de su gestión, las cuales podrán ser endógenas o exógenas, inesperadas o cíclicas. Tener un comité de crisis que piense sobre todos los posibles escenarios, y en función de ello diseñe los distintos protocolos de actuación del gobierno, se podrán afrontar esas crisis con mayor eficiencia, menores costos económicos y reputacionales, puesto que había un manual de crisis que señalaba la ruta crítica a seguir en cada caso.
- p. Comunicar todo el tiempo:* una de las herramientas más valiosas de todo gobernante es poder comunicar su labor. No se trata de informar, lo que significa agregar conocimiento, es comunicar, es decir conectar emocionalmente con los ciudadanos, usando información que ya está presente en su mente, con lo cual, la comunicación logra estimular ciertos acordes sensitivos en el ciudadano, quienes le recordarán no por lo que el gobernante les haya dicho, sino por cómo les hicieron sentir. Enfocarse solo en la ejecución y descuidar la comunicación es un error que mansilla la reputación y el legado del gobernante.



# La comunicación en los primeros cien días

**Nicolás Tupaz Rojas**

Coordinador de comunicaciones de la Red Nacional de Agencias  
de Desarrollo Local de Colombia (Red Adelco)

---

**E**n Colombia, un país con diversos retos y necesidades, la habilidad de comunicarse de manera clara y transparente se vuelve un pilar relevante para un gobernante. De allí que los primeros cien días de su gestión sean cruciales para establecer mensajes claros y vínculos de confianza con la ciudadanía.

Dice Germán Caicedo Prado, en su libro *Gobernar es comunicar* (2004), que “el ejercicio de gobernar no puede y jamás deberá ser pensado sin la comunicación, debe ser transparente...”, es por eso que durante los primeros cien días, un gobernante debe establecer la *transparencia y la rendición de cuentas* como pilares fundamentales de su gestión. La comunicación abierta y honesta con la ciudadanía propicia confianza y credibilidad. Es esencial informar a la comunidad sobre las decisiones tomadas, las políticas implementadas y los avances logrados, así como reconocer los desafíos y los pasos que se están tomando para superarlos. Esto se traduce en una mayor legitimidad y respaldo por parte de la ciudadanía.

Sumado a esto, un gobernante debe *fomentar la participación ciudadana*, a través de canales de comunicación abiertos que permitan a los ciudadanos expresar sus opiniones, plantear inquietudes y sugerir ideas; parafraseando a Caicedo Prado, en la medida en que el gobernante propicie espacios participativos sembrará confianza entre la comunidad y podrá tener mayor credibilidad.

Es tan importante este punto, que para un gobernante la comunicación con la comunidad le puede proporcionar información valiosa para el diseño de sus políticas al identificar las necesidades más apremiantes de la población. Además, al involucrar a los ciudadanos en el proceso de gobernanza, se fortalece el sentido de pertenencia y se promueve la corresponsabilidad entre líderes y ciudadanos.

Ahora bien, poniendo esto en marcha claramente no se asegura que la gestión será color de rosa. Las situaciones adversas están presentes, para ello es importante tener una estrategia para la *gestión de crisis*, esto implica que el gobernante esté preparado y tenga la capacidad de transmitir información precisa y oportuna en momentos donde mantener la calma y brindar confianza a la población. “(...) el manejo de crisis constituye una parte importante de la tarea diaria de

todo gobierno y por ello se han de elaborar estrategias que permitan mitigar problemas, disminuir costos políticos y aplicar esquemas de negociación rápida (...)” (Gobernar es comunicar, 2004).

Salir adelante de manera adecuada y oportuna a una situación de crisis se convierte en un logro destacable para un gobernante, de ahí que *comunicar de manera efectiva los logros y objetivos alcanzados* durante los primeros cien días sea algo fundamental. Los ciudadanos deben estar informados sobre los avances en proyectos clave, metas alcanzadas y los beneficios tangibles que se están produciendo para la comunidad, esto reforzará la confianza en su capacidad de cumplir con las promesas de campaña.

Gobernante, el llamado es a tener una comunicación clara, abierta y honesta, esto construirá confianza, fomentará el respaldo ciudadano y sentará las bases para una administración exitosa y centrada en las necesidades de la comunidad. Los primeros cien días son una oportunidad única para establecer un rumbo claro, ¡aprovéchelos!

# Los primeros cien días de gobierno

**Nury Astrid Gómez Serna**

CEO Máximo Impacto S. A. S.

**G**anar las elecciones puede ser una tarea gigantesca, pero gobernar, es titánica. Llegar al poder local, regional o nacional exige haberse preparado para asumir crisis interminables. Los primeros cien días de gobierno son una etapa crucial para un gobernante, ya que establecen el tono y la dirección de su administración y debe comunicar una serie de mensajes clave para establecer su visión, prioridades y compromiso con la comunidad.

El plan de comunicaciones de un gobierno es tan vital como el propio plan de gobierno. No se pueden escatimar esfuerzos y recursos para identificar las audiencias, los canales, hábitos tecnológicos y analógicos, frecuencia, duración y credibilidad de mensajes. Este plan debe incluir un diagnóstico para la comunicación de riesgos y de crisis con el fin de monitorear los signos de conatos que puedan afectar la reputación del gobierno.

## ¿Qué debe comunicar un equipo de gobierno en los primeros meses de gestión?

MISIONAL ESTRATÉGICO	Imaginario - Visión del futuro		
TÁCTICO	Programas y proyectos: interno y externo		Estilo de comunicación
OPERATIVO	Conexión ciudadana	Conversación ciudadana	Confianza

Fuente: elaboración propia, (2023).

- El imaginario territorial y de gobierno que se tendrá, según el período constitucional: hacia dónde va, cuáles son los pasos por seguir, cómo se cumplen los planes proyectados, el estilo de comunicación y lo que se espera de la ciudadanía. Algunos les llaman “marca de gobierno” o “lineamientos estratégicos”, pero es la oportunidad de contagiar a la

ciudadanía de una “fotografía” para los próximos años. Este eje es estratégico y misional produciendo confianza y credibilidad al nuevo gobierno. Comunicar su visión a largo plazo para la ciudad y los objetivos específicos que espera lograr durante su mandato. Esto brinda a la comunidad una idea clara sobre la dirección hacia la cual se dirige la administración.

- En un nivel técnico se hace necesario comunicar planes, programas y proyectos específicos para comunidades y definir el estilo de comunicación de la administración. No vale asumir el estilo del mandatario como el propio de gobierno. Se recomienda que quede por escrito, distribuido y aplicado por funcionarios públicos, sin importar la naturaleza contractual.
- Tal vez del cual se produce con frecuencia olvido es del nivel operativo: estar en permanente comunicación con la ciudadanía. Para esto se recomienda diagnosticar y establecer canales, frecuencias, formatos e intereses ciudadanos con la administración; tender puentes para la conexión –medios de comunicación comunitarios y liderazgos sociales, entre otros–, que puedan traducir los anuncios gubernamentales al lenguaje de las comunidades y viceversa. Si hay conexión se produce una conversación: la queja más común de la ciudadanía es que los gobiernos “no las escuchan” y es cierto. Los múltiples filtros de acceso a la información, los tiempos y protocolos de atención y la normatividad de los procesos alejan al ciudadano de lo público.
- Es necesario entender que, por más tecnológico que sea el gobierno, entre más canales digitales tenga y mayor “facilidad” de comunicación haya, el ciudadano sigue siendo analógico. Necesita la cercanía y el trato respetuoso y comprensivo por parte de quién atiende su requerimiento.

### **¿Cómo deben ser los pilares de la comunicación de gobierno los primeros cien días?**

- El mayor acierto de los nuevos mandatarios es comprometerse en trabajar con *responsabilidad y transparencia*: incentivar las veedurías ciudadanas, rendición de cuentas abiertas, rigurosidad en la administración de los recursos, la implementación de medidas para promover la apertura de datos, la divulgación de información financiera, la participación ciudadana en la toma de decisiones y honestidad contractual.

- El *estado financiero de la administración* debe estar claro para la ciudadanía. Si un nuevo gobierno encuentra la situación fiscal del territorio deficitario o superando los indicadores, debe comunicarlo a la ciudadanía y sobre cómo se utilizarán los recursos públicos de manera efectiva y eficiente.
- Reconocer los *problemas que afronta el territorio* –los cuales deben conocerse con anterioridad–, abordar los desafíos clave que enfrenta la ciudadanía y comunicar las soluciones propuestas. Al reconocer los problemas y ofrecer planes claros, el mandatario o la mandataria muestran su capacidad para abordar los problemas y producir confianza en la comunidad. Con los problemas prioritarios identificados deben presentar planes de acción claros y detallados para abordar las dificultades identificadas. Estos planes deben incluir estrategias específicas, objetivos medibles y plazos realistas para lograr resultados concretos.
- Conocer los desafíos, riesgos y obstáculos, muestra una actitud realista y ayuda a establecer expectativas adecuadas en la comunidad. Al comunicar estos desafíos, el mandatario o la mandataria también puede buscar el apoyo y la colaboración de los ciudadanos para superarlos.
- *Gobierno descentralizado*, voz de la administración en cada zona, barrio, cuadrante del territorio. No es suficiente tener redes sociales del gobierno; esas no llegan a todas partes. Las administraciones locales tipo JAC o JAL se convierten en puentes de comunicación con la ciudadanía, así mismo los medios de comunicación comunitarios.

## ¿Cuándo se debe comunicar?

Producir estilo y línea de comunicación clara, gobernanza de decisiones, detectar filtraciones y cuellos de botella, se convierte en prioridad; ya que al no estar alineado a la estrategia general de gobierno, no se logra controlar. Cambiar el fondo de pantalla y marca institucional no basta. Comunicar el gobierno implica identificar audiencias, reconocer sus intereses, su percepción sobre lo política y lo político y llegar en horarios precisos a través de canales adecuados. No se comunica lo mismo ni en la misma forma.

Para definir el cuándo es fundamental optimizar canales, dosificar los mensajes, relatos e imaginarios que se quieren dejar en la ciudadanía. Esta reúne cuatro tipos de comunicación: propia de canal digital (redes sociales, página web, correo electrónico, *chatbot*) que agiliza la conversación social entre

gobiernos y ciudadanía. Siendo un canal de rápido agotamiento y poca vigencia temporal requiere de tácticas que construyen la memoria emocional de un evento o anclar un mensaje.

La comunicación de aire conocida por presencia en medios de comunicación impresos, televisivos, radiales y en vivo de plataformas. Periodistas y programas políticos se convierten en el temor más grande de cualquier gobernante. Se requiere de un entrenamiento en vocerías y manejo de medios para evitar situaciones que puedan comprometer el objetivo político. Un tercer tipo de comunicación política es tierra, se conoce así a las tácticas para conectar directamente la ciudadanía a través de volantes, publicidad BTL, pasacalles, pendones, calendarios y periódicos –instalación del mensaje en la calle–.

Se comunica desde el primer día, el tono, el timbre, la calidez, la autoridad, lo persuasivo o lo directo, son algunos de los atributos. El estilo de comunicación interna también juega un papel preponderante, no se asume “obviedad” personal en una comunicación que debe hablarse, sentirse y percibirse como homogénea. Se aconseja a los mandatarios o las mandatarias prestar atención a la ciudadanía y acordar rutas y protocolos de atención en todas las áreas y niveles de la administración. Recuerde “un mal trato de un funcionario público se replica hasta cincuenta veces” y no se hace a manera individual, siempre será “la administración” representada en esa persona. Aquí algunos de ellos:

- *Se comunica desde el primer momento:* presentación ante la ciudadanía, ante seguidores y opositores. Las primeras palabras deben ser de visión, imaginario de territorio –se aconseja que sean las primeras semanas–.
- *Presentación de gabinete y equipo administrativo:* experiencia, rol, retos y desafíos por dependencia y la hoja de vida calificada para este. Va de la mano con la presentación del imaginario
- *Plan de gobierno:* objetivos, metas, describir las medidas específicas que se tomarán, los plazos establecidos y las estrategias a seguir en cada área prioritaria una vez esté aprobado.
- *Apertura ciudadana:* sin ser muy usual, la creación o adecuación de canales directos para la conexión ciudadana a partir de “agentes” y “canales” que faciliten la interacción. Esto sucede en los tres primeros meses.

- *Avances y logros*: durante los primeros cien días, es importante que el mandatario o la mandataria informe sobre los avances y logros alcanzados hasta el momento. Esto puede incluir proyectos iniciados, medidas implementadas o mejoras en servicios públicos, entre otros aspectos relevantes para la comunidad.

## Recomendaciones finales

Sin duda, el reto es la reescritura de muchas formas de la política y de la comunicación política en particular, y en primera instancia, “llenar” de contenido (creencias, paradigmas, hábitos, interpretaciones y percepciones) los significantes vacíos que se repiten sin entender ni dimensionar sus implicaciones. Desde la comunicación política, en clave ciudadana, se recogen recomendaciones para los gobiernos:

- Reconocer las subculturas y los comportamientos menos propensos al cumplimiento de la norma y cumplimiento de directrices, y establecer mecanismos de escucha social y adaptación de lenguaje para audiencias diferenciadas.
- Reconocer la real desconfianza (de décadas) a los gobiernos, en territorios donde se requieren traductores sociales que establezcan diálogos, en doble vía, con las comunidades. Evitar estigmatizar y competir con las comunidades organizadas (ONG, grupos sociales, movimientos civiles) y permitir relaciones sanas con fines gana-gana al sistema.
- No segmentar los contenidos de los mensajes por públicos. Un tipo de segmentación, la económica, tiene un gran vacío de caracterización. Para estratos medios (el grueso de la población), no se crean estrategias para evitar la distribución de contenidos falsos, especialmente en grupos familiares que agravan la desinformación.
- Cuidar las vocerías principales y con especial mirada para aquellas de segundo y tercer nivel: mismo mensaje, misma intención, lenguaje acorde con las audiencias. Es perjudicial que en un gobierno no haya unicidad de intención del mensaje. Llegar a los territorios apartados requiere de una comprensión y entrenamiento para llegar con información y mensaje que lleve a la acción.

### 3. ¿Comunicar es gobernar?

Para responder la tercera pregunta de este libro *¿Cómo gobernar a Colombia? Cien preguntas para hacerlo bien* se han invitado a tres conocedores de los temas de comunicación política y de gobierno. Ellos son Juan Sebastián Delgado y Felipe Mendoza, también de los equipos de formadores de la Escuela de Gobernantes y a Juan Lozano, de RCN Televisión, medio de comunicación aliado de Colombia Líder, cuando se encontraba de director, y quien además fue alcalde y concejal en Bojacá (Cundinamarca), donde también se desempeñó como diputado y secretario de despacho; igualmente fue ministro de Ambiente y Vivienda, consejero presidencial y periodista.

En ese sentido, Juan Sebastián Delgado responderá haciendo una referencia a la importancia de la comunicación en los procesos de gobernabilidad y gobernantes. Para lo cual, por ejemplo, recordará en palabras del filósofo y sociólogo alemán Jürgen Habermas: “que la comunicación efectiva y accesible es fundamental para fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos”. Hará referencia al tema de la favorabilidad y a cómo la comunicación en los procesos públicos y políticos hace su aporte a la legitimidad del poder y el fortalecimiento de la democracia.

Para Felipe Mendoza, comunicar hoy es el motor para el desarrollo desde todas sus dimensiones, al ser capaz de transformar las realidades de cualquier comunidad, enmarcándose en una conversación entre todos los actores del territorio, encontrando una nueva forma de interpretación y construcción social, y un contexto cambiante donde predominan las lógicas del poder y de la percepción. Tal vez sea esa la razón por la cual sostuvo: “Hay buenos gobiernos mal comunicados y malos gobiernos bien comunicados”.

Por su parte, Juan Lozano, a través de cincuenta ideas, presenta sus reflexiones en torno a este tema desde su experiencia profesional como gobernante, diputado, congresista, ministro o consejero, y se referirá a la comunicación sobre la gestión de gobierno; la comunicación de la inspiración y del sentido del gobierno; y la comunicación cotidiana de la agenda sobreviviente; para culminar con la regla de oro de “decir la verdad, siempre”. Regla de oro no solo para los gobernantes sino también para todos.



# La comunicación en los procesos de gobernabilidad y gobernanza

**Juan Sebastián Delgado Gil**

Consultor independiente en comunicaciones estratégicas

**A**ntes de responder a la primera pregunta de este capítulo es importante remitirse al origen de la palabra “comunicación”, que al lado de “gestión”, son los conceptos más importantes en la función pública, especialmente a aquella asociada a procesos de gobernabilidad y gobernanza.

Cuando se hace referencia a la “comunicación” se han encontrado multiplicidad de definiciones alrededor de esta disciplina –incluso hasta la polémica sobre si es una ciencia o una disciplina como tal–, pero todas tienen una esencia en común: “La comunicación busca hacer partícipe al otro”<sup>8</sup>.

¿Partícipe de qué? Podría preguntarse el lector. Y aquí surgen una serie de respuestas: partícipe de los mensajes que como marca, gobierno o persona se quieren compartir. Partícipe de los objetivos comunicacionales que se aspiran a lograr. Pero lo más importante, partícipe de la comunidad que se está construyendo en la interrelación entre todos los actores sociales (gobierno, empresa, academia o sociedad).

Precisamente el concepto “comunidad”, como lo referencia Virgilio Ortega en su libro *Palabrología* (Ortega, 2014) viene de *communis* (propio de muchos) y de *communio* (asociación), por ende, ya sea pensando en la gente, o en el simple hecho de comunicar, siempre se hace en función de un grupo, no necesariamente desde una perspectiva personal.

Ya lo dijo el filósofo chileno Humberto Maturana: “Todo lo que usted oye de lo que yo digo, tiene que ver con usted y no conmigo”. Y, esto, aunque parezca obvio, en ocasiones y más en los sectores público y político, se olvida. Entre otras, por las relaciones de poder establecidas entre el líder y otros actores, así como en el interés propio de visibilizarse por encima del grupo social que lo rodea.

8 Uno de los orígenes de la palabra “comunicación” proviene del latín *communicare* que significa “hacer partícipe a otro de lo que uno tiene”.

La política en general es un “juego de percepciones”, basada en los imaginarios, las expectativas y necesidades de la comunidad, y allí entran los procesos comunicacionales, que son los que aportan a construir esa percepción positiva que los gobernantes o líderes quieren transmitir.

La ciudadanía no vive de hacer control político a las instituciones y sus líderes, pero sí está atenta en conocer la situación general del territorio que habitan, por medio de los mensajes transmitidos por los gobernantes. Por eso si un mensaje no es claro, conducirá a un imaginario errado, o por lo menos diferente al objetivo inicial planteado por el emisor del mismo.

Un ejemplo claro sobre el efecto de la comunicación en la relación gobierno-ciudadanía es la medición de favorabilidad. Pese a que la forma tangible de ver los resultados de un proceso político es la gestión de sus líderes, esta no siempre llegará a todos los territorios de incidencia del gobernante; por ende, la comunicación eleva el alcance y contribuye con el imaginario de que quien está al frente del gobierno “lo está haciendo bien”, de modo que aumentará su percepción favorable.

Pero no todo es favorabilidad, la comunicación en los procesos públicos y políticos también aporta a la legitimidad del poder y el fortalecimiento de la democracia.

Mark E. Warren, profesor de ciencias políticas de la Universidad de British Columbia, hace referencia a la gobernanza efectiva y su relación con la comunicación abierta y transparente entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, argumentando que la comunicación es crucial para la participación ciudadana y la construcción de consensos, lo que podría contribuir precisamente con una gobernanza más inclusiva y legítima.

Bajo esta misma lógica, en su libro *Teoría de la acción comunicativa* (Habermas, 2010) resalta que la comunicación efectiva y accesible es fundamental para fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Cuando los individuos expresan sus puntos de vista y participan en el proceso de toma de decisiones, se fortalece la democracia y se construye una sociedad más inclusiva.

Finalmente, es necesario resaltar que la comunicación no es importante solo de cara a la relación con la ciudadanía, porque dentro de las mismas instituciones es un insumo esencial para construir gobernabilidad. En algo tan sencillo (y a veces complejo) como propiciar consensos a la hora de poner en común un mensaje asociado a su gestión o procesos, se hace tangible la comunicación, no

solo desde el diálogo entre pares, sino en la definición de voceros o emisores oficiales ante los medios o la comunidad.

## **¿Qué deben tener en cuenta los gobernantes que se avecinan con respecto a la comunicación política?**

Lo primero que deben tener en cuenta los nuevos gobernantes es que tienen una representatividad simbólica para los ciudadanos, es decir, cada uno de ellos representa algo, principalmente desde los imaginarios o las expectativas de aquellos que serán impactados por la gestión que realicen durante el periodo que estén en el poder.

La pregunta que cada uno debe hacerse es ¿qué representan para los ciudadanos?, porque con base en la respuesta podrán direccionar los mensajes que transmitan durante su gestión.

Esta respuesta debe ir atada a otra: ¿Cómo quieren que los vea la ciudadanía? Si hemos hablado de que la política tiene una base en las percepciones, entonces la respuesta debe ir encaminada a generar precisamente esa percepción positiva que esperan tener.

Ya en el terreno de la comunicación per se y no de la percepción como tal, hay unas recomendaciones que se deben tener en cuenta en el gobierno:

- a. *Evitar las múltiples interpretaciones:* en ocasiones cuando se hace comunicación gubernamental se utilizan tecnicismos o se “adorna” el mensaje, lo que lleva a que pese a que la ciudadanía escucha lo que sus líderes le dicen, no se apropien del mensaje porque no necesariamente lo entienden. En ese sentido es importante entender que se diseñan acciones comunicacionales se debe pensar en el otro, como emisores del mensaje.

Los receptores interpretan el mensaje desde: su conocimiento, su contexto y la relación previa que tienen con los políticos de turno (favorabilidad por haber sido su candidato en campaña, o rechazo por representar la antítesis de su modelo ideológico).

Un buen símil de este primer punto se encuentra al principio del libro *El Principito*, donde el niño protagonista dibuja una boa que se ha comido a un elefante; sin embargo, los adultos al ver el dibujo, confunden la serpiente con un sombrero. El niño se siente frustrado y les explica pacientemente que su dibujo

representa una serpiente gigante que ha devorado a un elefante. A pesar de sus esfuerzos por explicarles, los adultos siguen sin comprender la verdadera naturaleza de la imagen, y no pueden apreciar la imaginación y la creatividad del niño.

Este texto se trae a colación porque si los gobernantes diseñan en sus estrategias comunicacionales “boas”, pero interpretan “sombreros”, entonces la comunicación está fallando. Por eso es tan importante ser claros en los mensajes, pero además de eso tener la certeza que las personas para quienes van dirigidos estén entendiendo justo lo que se necesita entender.



- b. *Utilizar el efecto primining* (reactivación): este fenómeno psicológico se entiende como la concepción de unos estímulos al buscar que la otra persona responda de determinada manera frente a otros estímulos posteriores, en otras palabras, y como lo menciona James H. Neely (1991) el estímulo anterior “prepara” la mente para responder de cierta manera a uno posterior.

Llevándolo al terreno de la comunicación política básicamente es utilizar en el discurso palabras o frases que la gente asocie a momentos cotidianos o cercanos como la niñez, el hogar, la familia u otros, esto con el fin de propiciar mayor recordación del mensaje, pero también incentivar la movilización hacia el llamado a la acción que defina cada emisor.

Otra posibilidad a implementar, es asociar el discurso a deseos o expectativas como la felicidad, la esperanza, o el miedo, esto producirá ciertos estímulos inconscientes en el otro. Igualmente se puede enfocar la conversación en lugares comunes: escuelas, parques, etcétera.

Es importante tener en cuenta que aunque el efecto *priming* (cebado) puede tener efectos sutiles y a veces inconscientes en la forma en que pensamos y nos comportamos, como lo referencia Neely, se producen estímulos reiterativos, pero no excesivos.

- c. *Pensar en el mensaje*: esto es el alma de todo proceso de comunicación. Es el elemento que permitirá a la ciudadanía conectarse o no con un gobierno, pero que también contribuirá con esas percepciones que se han mencionado.

Los mensajes que se diseñen deben ser compatibles con:

- Características sociales del territorio y contexto donde se emitirá el mensaje.
- Conocimientos técnicos que tiene el líder, político o institución que será el emisor sobre el tema del cual se hablará.
- Perfil de quien transmite. Este se deberá dividir en dos, por un lado, está el “perfil desde el ser”, que se enfoca en los valores, principios y carácter del político. Y, “perfil desde el hacer”, que se asocia con su conocimiento académico y la experiencia profesional. Ambos son importantes, pero el primero conecta mejor emocionalmente con la audiencia, por ello los mensajes deben estar enfocados en este, y el segundo, debe ser un complemento y validador desde lo racional.

Los mensajes deben tener lo que se denominan *Las 4’C del mensaje*:

- **Claro.** Fácil de comunicar y entender por parte de la audiencia.
- **Convvincente.** Con una carga emocional que produzca dopamina y por ende mayor recordación.
- **Conectado.** Asociado al contexto local y con la certeza de una interpretación correcta por parte de la comunidad.
- **Contrastado.** Destacar los valores diferenciales del gobernante.

Se debe tener en cuenta que entender un mensaje no es sinónimo de favorabilidad. No es suficiente con que lo se entienda, sino sentirse identificados con el mismo.

Se debe cuidar su imagen. Lo primero que se debe entender es a qué se hace referencia cuando se habla de imagen. Esto no es solo la forma de vestirse o

moverse, sino es un proceso que está asociado al arquetipo del político, sus cualidades personales, los valores y principios, entre otros elementos.

En ese sentido para poder mantener una buena imagen de cara a la ciudadanía es importante responderse las siguientes preguntas: ¿Quiénes somos?, ¿cuáles son los rasgos identificando del territorio donde se tiene incidencia?, ¿cuáles son los valores diferenciales que se quiere proyectar?, ¿qué están percibiendo los ciudadanos de nosotros?, ¿qué están proyectando los medios de comunicación? y ¿cuáles son las brechas que hay entre la imagen que se quiere proyectar y la percepción real de los ciudadanos?

Es claro que para obtener mejores resultados a las respuestas anteriores y enfocar la imagen y por supuesto los mensajes que se transmitan, se debe realizar un estudio etnográfico en el territorio y esto no puede ser un análisis de una única vez, sino que se debe hacer en varias ocasiones durante el periodo de gobierno. La imagen no debería cambiar, pero la percepción frente a los gobernantes sí puede hacerlo y allí habría que tomar decisiones.

En conclusión, la comunicación desempeña un papel fundamental en los procesos de gobernabilidad y gobernanza, ya que permite el flujo de información, la construcción de consensos y la participación ciudadana. También ayuda a construir percepciones frente a gobernantes o líderes políticos, por eso se hace tan relevante gestionarla correctamente e implementar acciones que vayan en concordancia con las expectativas, los imaginarios y las necesidades ciudadanas.

## A comunicar mi gestión

**Felipe Mendoza Corredor**

Director ejecutivo Punta de Lanza

Comunicar se volvió un reto para todos! ¡Hoy el que no sepa comunicar no será valorado ni recordado! La comunicación se volvió más que una fórmula básica de emisor, receptor y mensaje. Hoy es un motor para el desarrollo social, político y económico, se convirtió en una construcción social capaz de transformar realidades de cualquier comunidad.

Un constructo social basado en el intercambio de ideas en tiempo real capaz de construir realidades, una dinámica de cimentación social desde los ciudadanos y para los ciudadanos, que aplicado a la interpretación conceptual de la comunicación política moderna no es más que la conversación entre los diferentes actores políticos de un territorio (actores de gobierno y la sociedad civil), en el marco del debate público frente al rumbo y la construcción de sociedad.

En términos de gobierno, la comunicación política se convierte en el objeto de estudio necesario para entender y comprender la relación entre los ciudadanos y los gobernantes, determinando de esa forma un marco de análisis e interpretación sobre la forma cómo se estructura la relación entre ellos y cómo se proyecta en él antes, durante y después de los periodos de gobierno.

De acuerdo con el profesor Mario Riorda, el objetivo de la comunicación de gobierno es producir consenso, determinando que, “si no es efectiva y no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso no hay buena gestión” (Riorda, 2008, 27).

En ese orden de ideas, la conversación definida por la comunicación de gobierno determina la necesidad de analizar el concepto de consenso desde lo interno y desde lo externo en aras de comprender la esencia del presente texto, ¿cómo comunicar mi gestión? Desde las nuevas condiciones de la comunicación política.

Se mencionan dos de las nuevas condiciones de la comunicación política que definen y logran determinar las bases de la conversación entre los ciudadanos y los gobiernos de turno. Por un lado, se encuentra una nueva forma de interpretación y construcción social, y por otro, un contexto cambiante.

## **Nueva forma de interpretación y construcción social**

Para comunicar desde el gobierno se debe tener la claridad de que la dinámica comunicacional cambió y por llamarlo de alguna forma se democratizó en su esencia, en sí y para sí. Un ejemplo de esto es que las fuentes de información pasaron de un monopolio preestablecido, bajo un enfoque de interpretación social determinado, a lo que se ha definido como la “narrativa interpretativa”, lo cual representa que cada ciudadano se convierte en una fuente de información y creadora de contenidos. Esto lleva a una diversidad de fuentes ocasionando una múltiple interpretación de cada hecho y suceso que pasa en los territorios. De los medios de comunicación a la interpretación ciudadana, una nueva línea base de interpretación de la sociedad.

A partir de lo anterior, el modelo de construcción social se cimienta en una diversidad de percepciones y opiniones, en una lucha continua por el control y el manejo de la agenda pública y la narrativa dominante. Esta zona de guerra de percepciones y opiniones se denomina contexto.

## **Contexto cambiante**

Esta zona de guerra denominada contexto, marca una dinámica de confluencia de variables que responden a lógicas de poder y de percepción, muchas veces contradictorias, que debido al proceso de digitalización tienen la capacidad multiplicarse y crear nuevos escenarios de percepción e interpretación del mismo.

Este escenario, anteriormente controlado y por unos pocos hoy, con la capacidad de nutrirse de múltiples y diferente fuentes, hace que el contexto sea mucho más maleable y cambiante en tiempo real, lo cual determina la necesidad de entenderlo como un objeto de estudio, de monitoreo y de control permanente para lograr el cumplimiento de los objetivos determinados por el gobierno.

En síntesis para comunicar con éxito la gestión de gobierno es necesario recoger los elementos anteriormente descritos, es entender que el contexto territorial marca un punto de referencia dinámico que determina la conversación local, examinando los puntos de inflexión y variación del mismo, para comprender que la comunicación del gobierno no debe ser pensada en una sola dirección, sino desde la necesidad de reconocer e interpretar las dinámicas, los actores y cómo desde la ciudadanía, que a partir de su narrativa interpretativa



segmentada, prioriza según su marco de interés reacciones y da respuesta al impulso determinado por agentes de gobierno.

En concordancia al punto de partida descrito, es necesario reconocer y desarrollar brevemente un conjunto de elementos estructurales que nos ayudarán a consolidar la forma de comunicar efectivamente la gestión.

## **Temporalidad**

La necesidad de comprender la temporalidad de los gobiernos radica en la oportunidad de planear los diferentes momentos del gobierno desde la comunicación, el manejo del tiempo crea un sistema de planeación determinado por alertas tempranas en el cumplimiento de los objetivos.

## **Mensaje**

Así como se construye una historia para marcar la diferencia en la época electoral, es necesario crear una narrativa de gobierno determinada por los objetivos centrales de gobierno, estableciendo la oportunidad de crear desde esa narrativa pequeñas conversaciones con los diferentes sectores sociales.

## **Estrategia**

La claridad de lo que se quiere obtener en el gobierno, determina la hoja de ruta para la consecución de los objetivos, por ende, la acción de gobierno desde la comunicación estratégica responde a la necesidad de planificar los recursos, alinear el mensaje y definir los enclaves de movilización, en torno a un camino determinado, medible y con resultados tangibles.

## **Reacción**

Tener alineados los elementos anteriores, crearán la capacidad de reacción desde el gobierno territorial, una reacción acorde, concordante y coherente con ellos hacia la consolidación de las diferentes conversaciones en sus distintos niveles. Esta reacción está definida por la necesidad de consolidar y promover la aceptación social de las acciones de gobierno, en el marco del consenso entre los diferentes actores de la sociedad.

En ese orden de ideas, y recogiendo el desarrollo académico experiencial del presente documento, se presentan unas líneas de conclusión y recomendación para redefinir la forma de comunicar más allá del estatismo tradicional. De ahí que para comunicar la gestión de gobierno, se recomienda:

- Diseñar y determinar la conversación con la ciudadanía desde un marco de doble vía, recreando una metodología para el reconocimiento estructural permanente de la sociedad.
- Interpretar el sentir ciudadano de forma permanente y cíclica, ya que a partir de ello se puede producir una reacción institucional de acuerdo con la ciudadanía.
- Determinar los tiempos de gobierno de acuerdo con las múltiples dinámicas que nutren el contexto, creando un sentir de pertinencia prominente entre las acciones de gobierno y la ciudadanía.
- Saber cuáles son los objetivos reales de cada gobernante para construir el trazo estratégico que reconozca el camino y las acciones necesarias para el cumplimiento de los mismos.
- Crear la narrativa que construya puentes de representación con las ciudadanías.

Con esta respuesta se abre el debate frente a la necesidad de comunicar, desde una nueva percepción, un camino que se construye sobre la base de nuevos elementos, nuevas lógicas y nuevas interpretaciones y sobre todo nuevos roles sociales. ¡Un pequeño abre bocas para un gran debate!

# Comunicar es gobernar

**Juan Francisco Lozano Ramírez**

Abogado y periodista, Consejero general de medios Organización Ardila Lülle

- a. Yo también fui alcalde municipal, en un hermoso y pequeño municipio de categoría 6, Bojacá (Cundinamarca), donde también fui concejal. Llevaré para siempre en mi corazón esa bella tarea pública y a la gente buena, noble, honesta, trabajadora y generosa de Bojacá. De ellos aprendí mucho. Ahí siempre me apoyaron en mis campañas a la Asamblea de Cundinamarca y al Senado de la República, donde fui elegido con la votación más alta del país. Terminada mi tarea fui promovido al cargo de secretario de Desarrollo del departamento, cargo desde el cual pude establecer una relación muy directa y cotidiana con cerca de cien alcaldes del departamento.
- b. Hago esta breve mención introductoria para advertir que este trabajo no es el producto de un frío ejercicio académico, sino el resultado de experiencias y vivencias, aciertos y errores, alegrías y penas derivadas del ejercicio personal y el contacto permanente, desde entonces hasta hoy, con centenares de alcaldesas y alcaldes de Colombia, bien desde el servicio público en los niveles municipal, departamental y nacional, en el Ministerio de Ambiente y Vivienda, o en las consejerías presidenciales; o bien desde el periodismo en los distintos medios en los cuales he colaborado y dirigido.
- c. Hoy, devuelvo la película y me confirmo en que se debe preparar la gestión, plasmarla en un cuidadoso plan de gobierno, en un plan de desarrollo, identificar los propósitos de la administración, establecer las metas de gestión, elaborar un cronograma inverso con cada una de las metas que a manera de semáforo establezca los hitos que se deben ir cumpliendo con identificación personal e individualizada del responsable de cada meta, establecer instancias y mecanismos periódicos y públicos de rendición de cuentas, entregar progresivamente la información sobre los hitos cumplidos y gerenciar la ejecución del programa.

Simultáneamente, es indispensable mantener la pedagogía constante ante la comunidad sobre la orientación, sentido y propósitos de la administración y también se debe diseñar, en frío y desde el comienzo, un cuidadoso protocolo

de comunicaciones para reaccionar ante circunstancias de coyuntura, vicisitudes políticas, debates públicos, acusaciones al gobierno y emergencias de toda índole.

En consecuencia, el presente trabajo se desarrollará en tres frentes complementarios y convergentes para asegurar, con el apoyo de una comunicación cuidadosa, una comunidad sintonizada con el gobierno, un vigor democrático que se traduzca en altos niveles de exigencia ciudadana e índices de eficacia en la gestión –van de la mano– y una permanente validación del mejor rumbo para la entidad territorial correspondiente. Los tres frentes, son entonces: (a) la comunicación de la gestión del gobierno, (b) la comunicación de la inspiración y sentido del gobierno y (c) la comunicación cotidiana de la agenda sobreviniente.

## **La comunicación de la gestión del gobierno**

- a. La campaña es la cuota inicial del gobierno. Su marcha empieza por la construcción del programa. El sentido profundo del voto programático parte de un postulado de buena fe que radica en que los candidatos elegidos cumplirán lo que prometieron en campaña. Aunque muchos no lo hagan así, el incumplimiento de este postulado es simple y llanamente una burla a los electores, salvo casos de fuerza mayor o emergencias sobrevinientes.
- b. La importancia comunicacional del programa es doble. Por una parte, sienta las bases del futuro gobierno. Por la otra, debe ser expresado con tanta claridad y contundencia que resulte atractivo para los electores y compatible con la estrategia publicitaria de la campaña. Cada afiche, cada post (publicación) en redes, cada reunión, manifestación o acto de campaña debe ser concordante con el plan de gobierno en el fondo y en la forma.
- c. La comunicación eficaz requiere de una claridad conceptual integral hacia una plena lealtad con los contenidos a comunicar, pero también requiere de unos buenos reflejos y un agudo sentido de la percepción y la emoción popular para validar qué le está entendiendo la gente a su líder, qué le está reclamando, qué le está aplaudiendo, qué le está tolerando, qué le está reprochando y en qué está dispuesto a apoyarlo. Las campañas también requieren de esta validación permanente de la comunicación. Y no con los áulicos que todo lo aplauden y son tan engañosos sino con la gente capaz de hablarle a su líder con franqueza.

- d. Cuando la campaña resulta exitosa el discurso del triunfo es uno de los momentos comunicacionales más importantes del gobierno. El líder ya electo debe tener la capacidad de leer e interpretar bien lo que ocurrió en la campaña y enriquecer el discurso programático con el mapa electoral derivado del voto popular. Es una oportunidad única para agradecer a los votantes, empoderar a los simpatizantes, convocar a toda la ciudadanía incluidos los que apoyaron candidatos de otras taldas y a los abstencionistas.
- e. El discurso del triunfo debe encarnar la transformación del candidato de las mayorías en el gobernante de todos y para todos. Fiel a sus ideas, pero generoso y magnánimo, porque una vez asuma el cargo no podrá distinguir los beneficiarios de sus programas de gobierno entre sus votantes y sus no votantes.
- f. Con las novedades incorporadas por el Estatuto de la Oposición, el segundo en votos será también jefe de la oposición local a través de su curul en el Concejo municipal o distrital o en la Asamblea departamental. El líder puede aprovechar el discurso del triunfo para empezar a destapar sus cartas de estrategia política. Puede no hacerlo, y desarrollarlo posteriormente, pero ese es uno de los pocos momentos en los que concentrará toda la atención de sus conciudadanos.
- g. El discurso del triunfo constituye también la instancia adecuada para liderar la transición y el empalme. En esta ruta se deben materializar ya las características del liderazgo del nuevo alcalde, sus prioridades, énfasis, coincidencias y discrepancias con el gobierno saliente, ya no en tono de arenga sino en clave de gestión pública.
- h. El corte de cuentas. Tan dañino como un retrovisor permanente es no trabajar en un cuidadoso y detenido balance de lo que se recibe. La gestión de la nueva administración no se puede realizar a ciegas o a partir de voces referidas de terceros. En el discurso de triunfo es recomendable establecer las características y condiciones del proceso de empalme, así como presentarle a la ciudadanía los responsables de ese empalme. Y uno de los productos esenciales del empalme es aportar los insumos requeridos para construir un corte de cuentas transparente y elocuente sobre lo que se encuentra.
- i. El resultado del trabajo del grupo de empalme debe ser comunicado cuidadosa y lealmente a la ciudadanía y el corte de cuentas, si no fue

posible acceder a toda la información durante el proceso de empalme debe ser completado con celeridad y detalle en los primeros días de la administración.

- j. Es indispensable que se prepare una información cuidadosa y suficiente para la ciudadanía acerca del equipo de colaboradores del nuevo alcalde. No hay cartilla única en este frente (ni en ningún otro... simplemente mejores prácticas y recomendaciones).
- k. Algunos informan gradualmente durante el empalme los nombres de quienes ocuparán las posiciones más importantes del gobierno. Otros prefieren hacerlo en un solo momento de comunicación. Independientemente de la modalidad que se escoja, el nuevo gobernante debe asegurarse de que cada uno de sus colaboradores clave reciba la adecuada atención mediática y ciudadana.
- l. Buena parte de los problemas que terminan cortando cabezas de los funcionarios se originan al momento de anunciar mal los nombramientos.

Y no se trata de adornar hojas de vida. Por el contrario. Se trata de contarle a la gente por qué se eligió a una determinada persona para un determinado cargo, por qué es el más idóneo para desempeñarlo y cuáles son sus atributos para lograrlo. En tiempos de internet, Google, Inteligencia Artificial (IA) y memoria digital es casi imposible ocultar antecedentes controversiales o esconder historias de vida. La comunicación debe anticipar las polémicas asociadas con cada nombramiento y tener lista la estrategia de defensa.

- m. Y frente a las caras nuevas o desconocidas, se requiere una presentación eficaz del debutante. Vale la analogía, es como si se tratara de la introducción de un nuevo producto en un mercado ya competido. Si la presentación no es buena, el nuevo producto pasará totalmente inadvertido, sin pena ni gloria.
- n. Desde el inicio del gobierno es fundamental establecer un sistema de monitoreo y seguimiento de las tareas del ejecutivo, acompañado de una disciplinada estrategia de comunicación. Para ello se debe gestionar la evolución adecuada del programa de gobierno en el plan de desarrollo y acompañar su debate en el respectivo concejo o asamblea para iniciar la pedagogía eficaz en concreto. El debate del plan de desarrollo brinda unas

oportunidad singular para sembrar las ideas fuerza de la administración en la conciencia ciudadana, tanto en lo relativo a obras como a procesos.

- o. El plan de desarrollo debe poder traducirse en un gran cuadro de metas, metas parciales, hitos temporales y cronogramas inversos de manera que una torre de control de la administración vaya advirtiéndolo al gobernante dónde se presentan tropiezos, hay riesgo de incumplimiento, se requiere de su atención presencial y se debe poner énfasis para cumplirle a la gente. Este gran cuadro debe ser un insumo cotidiano de trabajo del equipo de comunicación.
- p. Es recomendable preparar con anticipación un cronograma de comunicaciones en función de los hitos del programa. Por ejemplo, si se planea hacer una vía que beneficie a varios barrios, se pueden planear audiencias ciudadanas, evento de otorgamiento de licencias, de firma del contrato, de inicio de obras, de cumplimiento de obras y, finalmente, de entrega de la obra. Todo ello requiere planeación para que la gente se sienta involucrada y bien, para que contribuya con la veeduría ciudadana y queden recuerdos memorables en el alma colectiva. Esa es una tarea fundamental de comunicación.
- q. De igual manera, esta disciplina anticipa dificultades y atribuye responsabilidades cuando no son de la administración. Además de factores de corrupción, la falta de este seguimiento es una incubadora de elefantes blancos.
- r. No debe pasar desapercibido ningún hito importante del gobierno. La comunicación tiene que asegurar que la tarea de gobierno bien hecha se mantenga permanentemente en el radar de la gente. Cada hito debe tener una acción de comunicación correspondiente y a su turno cada acción de comunicación debe tener una planeación, una anticipación.
- s. Salvo los hechos sobrevinientes de coyuntura y los que no dependen de la administración, todos los actos y eventos deben tener un proceso de planeación. Se ha visto fracasar a muchos alcaldes y gobernadores por comunicar mal. Y esto empieza por la improvisación de la comunicación. Casi a manera de caricatura: fracasan los gobernantes que la noche anterior están pidiéndoles a sus equipos de comunicación que “inventen algo para mañana”.

- t. Este proceso implica también una identificación previa y escalonada de voceros y vocerías. De acuerdo con el ejemplo: habrá hitos que puede presentar el secretario de obra y habrá reportes de avance o explicaciones sobre el curso de la obra que le corresponden a él. Pero habrá hitos que requerirán del concurso de otros funcionarios. Y habrá algunos que requieran personalmente al gobernante.
- u. Es recomendable definir una estrategia de rendición de cuentas. Puede ser integral una o dos veces al año. Puede ser una rueda de prensa, un consejo de gobierno público, sectorial, o un carrusel permanente en el que cada semana, por ejemplo, se presenta el estado de avance de un sector. Puede ser también geolocalizada, es decir, cada semana en un municipio, barrio, comuna o vereda distinta, o por grupos poblacionales, en fin. Corresponde a cada gobernante definir el esquema. Pero debe definirlo, prepararlo con esmero y abrirlo a la ciudadanía.

### **La comunicación de la inspiración y el sentido del gobierno**

- a. Todo buen líder está movido por un poderoso motor interior que lo impulsa, lo anima y lo proyecta a cumplir unos grandes sueños, con unos propósitos superiores referidos a ideales individuales y colectivos. Esos ideales, al fin de cuentas, son los que conducen a una persona a tomar la decisión de ingresar en la vida pública y ponerse al servicio de la comunidad para que todos vivan mejor.
- b. Quienes conciben el servicio público como una oportunidad para delinquir y para lucrarse, y satisfacer vanidades individuales o apetitos de poder o de riqueza. Esos no son líderes. Son delincuentes y su camino debe ser el de la prisión.
- c. Para los buenos líderes, la misión filantrópica y la cruzada de vida están en la esencia del servicio. Y no se reducen a un eslogan. Se tratan de incorporar en una marca, en un sello que debe acercarse a su razón de ser, para que distinga y marque la tarea y las ejecutorias del gobierno, pero va mucho más allá. ¿Cuál es el gran sueño del gobernante? ¿Si sus gobernados fuesen llamados a escoger tres aportes o contribuciones del gobernante para mejorar su vida, cuáles serían?
- d. Gobernar también implica dejar sembradas en la conciencia ciudadana las grandes ideas de beneficio común, de bienestar colectivo que orientan



e inspiran la gestión. La comunicación integral del gobierno no es una suma de obras, simplemente. La comunicación debe procurar referirse a dimensiones del espíritu, del alma, de la felicidad colectiva asociada con las ideas tutelares del gobernante.

- e. El gobernante, además, debe poder encarnar con su propio comportamiento y actitudes la esencia de los valores democráticos. Su vida personal le pertenece a su fuero íntimo y está protegida por el derecho a la intimidad, pero apenas pone un pie en la calle se levanta ese velo y el gobernante deviene en figura pública. Y todo comunica: gestos, actitudes, compañías, expresiones. El gobernante está permanentemente expuesto al escrutinio público y lo deseable es que su comportamiento sea compatible con los valores que predica. Hay una simbiosis entre el gobernante y el ser humano.
- f. En materia de ideas fuerza, de ideas tutelares, gobernar y comunicar también implican priorizar y escoger. No es fácil dejar huella en la conciencia colectiva si no se ha priorizado la comunicación, que se debe tramitar con rigor y disciplina, aun cuando por momentos suene repetitivo. A veces para los líderes, repetir una idea, y volverla a repetir, y repetir una repetir una y otra vez, resulta fundamental para que se entienda y se asimile en el colectivo.
- g. No dispersar mensajes.
- h. No pretender abarcar una amplia gama temática en cada intervención.
- i. No creer que con una vez que se presente una idea fuerza es suficiente para ser comprendida.
- j. No abandonar las ideas con fuerza.
- k. Adquirir y mantener la disciplina de explicar, defender y promover las ideas tutelares permanentemente.
- l. Si se advierte que la comprensión popular de una idea es deficiente, reiniciar el proceso, establecer qué pudo haberse hecho mal y volver a empezar.
- m. Construir una línea sólida de comunicación de las ideas tutelares se puede asimilar a construir una gran muralla; ladrillo a ladrillo; uno por uno; intervención por intervención; jornada por jornada.

- n. Hay líderes que tienen una gran facilidad de palabra y sin embargo, por falta de foco, disciplina, coherencia y consistencia, su discurso no cala. Dilapidan su talento y se conforman con un aplauso circunstancial por unas frases elocuentes.
- o. Hay líderes que no tienen una gran facilidad de palabra y sin embargo, por tener claro el foco, con disciplina, coherencia y consistencia, su discurso cala y logran que la ciudadanía entienda, comparta y valide la inspiración, la orientación y la razón de ser del gobierno.

### **La comunicación cotidiana de la agenda sobreviniente**

- a. Cada jornada trae su afán. Cada día trae su ajetreo. En un país vertiginoso como el nuestro predecir qué va a reventar el día siguiente suele ser difícil. A modo de recapitulación. Todo lo que esté en manos del gobierno debe ser cuidadosamente planificado y estructurado en términos de gestión y de comunicación. Tanto en la gestión del gobierno, como en lo relativo a sus ideas fuerza y del gobernante. Pero ante lo que no depende del gobierno, como resulta imposible una planificación de acciones en el mundo de lo incierto, es indispensable desarrollar dos tipos de actividades para que ningún evento sobreviniente tome completamente por sorpresa al gobierno, o lo lleve a cometer errores por malas reacciones. Esos dos tipos de actividades son la elaboración previa y en frío de mapas de riesgo y la confección también previa y en frío de protocolos de reacción, tanto en la acción del gobierno, como en la comunicación.
- b. La administración debe hacer un ejercicio sector por sector para identificar los riesgos de hechos que pueden sobrevenir. Hechos naturales, emergencias climáticas, fatales de la naturaleza, políticos, escándalos, de violencia y seguridad, circunstancias económicas, hasta pandemias y epidemias pasando también por perturbaciones de orden público, bloqueos, paros, tomas guerrilleras, atentados, crímenes en fin.
- c. Sin convertir la elaboración del mapa de riesgo en una oda fatalista y pesimista que confunda a la ciudadanía, se trata sí de un ejercicio realista y anticipatorio. El conjunto de estos riesgos adquiere la forma de un mapa integral de riesgos que la administración debe mantener presente a toda hora para reducir las probabilidades de su ocurrencia y reaccionar en caso de que algo ocurra.

- d. Esa reacción, para que sea eficaz, debe estar referida a unos protocolos que tengan cuando menos, la definición del riesgo, la identificación de los incumbentes institucionales, la identificación de sus tareas, la coordinación de equipos y la conformación de un puesto de mando unificado (PMU), o su equivalente. A las emergencias políticas, por ejemplo, se les debería atender con una instancia equivalente al PMU. Ello exige nombres y apellidos de los funcionarios, asesores o contratistas que deben participar y el nombre claro de quién debe liderar la acción operativa y de quien debe liderar la acción de comunicación.
- e. Tanto el mapa de riesgos como los protocolos deben mantenerse actualizados y revisarse periódicamente.
- f. La otra dimensión clave es la de la vida cotidiana de la entidad territorial, los medios y los ciudadanos. El monitoreo de medios y redes, cotidianamente es indispensable. Y también debe obedecer a un protocolo cuidadoso con responsabilidades específicas. Escoger cuáles medios, redes, o cuentas se monitorean. Aquí están los reflejos de la administración. Para advertir problemas sobrevenientes. Para tomar el pulso de la ciudadanía. Para escuchar alarmas. El monitoreo debe ser permanente, exhaustivo. Pero la reacción debe ser cuidadosa. Oportuna, pero cautelosa. El gobierno debe saber qué ocurre, pero no puede ser esclavo ni de las redes ni de los medios. Debe tener cabeza fría. Y debe tener también la capacidad de reconocer *fake news* (falsas noticias), mentiras, o manipulaciones informativas.
- g. A todas luces es aconsejable mantener una relación constante de comunicación con los productores de contenido, tanto en los medios como en las redes y construir un diálogo respetuoso y fluido en torno a los temas de la administración. Ni los gobernantes pueden pretender definir la agenda de los medios, ni los medios sustituir al gobernante. Cada loro en su estaca, dirían las abuelas.
- h. La libertad de expresión es un derecho fundamental y como tal, por primera vez en la historia normativa de Colombia, se consagró en la Constitución de 1991. Tal diseño constitucional implicó la prohibición categórica de la censura en tres palabras. No habrá censura. Ninguna autoridad puede censurar un medio de comunicación ni directa ni indirectamente. Y, simultáneamente, se consagró el carácter dual de ese derecho fundamental. Es decir, que al mismo tiempo se garantiza a cada ciudadano el derecho fundamental a la libertad de expresión, se establece

que la sociedad tiene colectivamente el derecho a estar bien informada. Más que una obligación, tal condición se convierte en una oportunidad de oro para los gobernantes.

- i. Gobernar y comunicar. Comunicar y gobernar. Gobernar bien para comunicar bien. Comunicar bien para gobernar bien.
- j. Para terminar, una regla de oro, atemporal, perpetúa. Ética, jurídica, política y comunicacional: decir la verdad. ¡Decir la verdad, siempre!

## 4. ¿Cómo comunicar la gestión de gobierno utilizando las redes sociales?

Las redes sociales hoy forman parte de nuestro quehacer diario. Por eso no sorprende la pregunta que hicieron los candidatos relacionada con ¿Cómo comunicar la gestión de gobierno utilizando las redes sociales?, la cual se convierte en la cuarta pregunta de este texto.

Para ello se han invitado a cuatro expertos para que desde ópticas distintas ayuden a responder. En lo que coinciden todos es que gobernar implica estar en comunicación permanente con los ciudadanos y que para poder gobernar y comunicar en este ecosistema digital se necesitará, sin duda, una comprensión profunda de cómo funciona la tecnología y cómo nos afecta a todos (a las personas y las sociedades). Y, más, cuando se tiene una nueva realidad, como lo es la llamada Inteligencia Artificial (IA), entendida como “la habilidad de una máquina de presentar las mismas capacidades que los seres humanos, como el razonamiento, el aprendizaje, la creatividad y la capacidad de planear”<sup>9</sup>.

Waldir Ochoa hace alusión a lo que actualmente significa gobernar en el ecosistema digital y cómo este ayuda a las personas a percibir las realidades de sus territorios y a que los gobernantes se comuniquen de manera directa con sus ciudadanos, en otras palabras, ahora están a un *click* de distancia. Y, finalmente, cómo utilizar todos los datos y la información que está disponible en este ecosistema.

Elmer Zapata Gutiérrez centrará su respuesta en la necesidad de que los gobiernos tengan una escucha activa y ejercicios de retroalimentación, con el propósito fundamental de ser transparentes para propiciar confianza y que así los ciudadanos formen parte de una ciudadanía activa, que participe en las actividades, en las decisiones y en los ejercicios de priorización de las inversiones, que sea propósito y sobre todo que comprenda las acciones de sus mandatarios, por esta vía se fomentará la participación ciudadana. Se concluye que el ecosistema digital se convierte en una herramienta poderosa que, además, mejora la comunicación y la rendición de cuentas con la gente.

Por su parte, Alfredo Jones Sánchez se encarga de hacer referencia a cómo superar los desafíos de las herramientas digitales teniendo como centro al ciudadano a partir de las redes sociales, los correos electrónicos, las plataformas de

atención al ciudadano, las plataformas de participación ciudadana y las de monitoreo, escucha social y métrica.

Y, finalmente, Carolina Díaz Reyes se centrará en explicar por qué hoy por hoy, el ecosistema digital se ha convertido en un pilar del liderazgo público y de la comunicación política efectiva. Y en el marco de este ecosistema se debe tener en cuenta que la herramienta más importante es la escucha activa y el diálogo efectivo con la audiencia digital, el cual sirve para responder a sus inquietudes, tener retroalimentación y escuchar qué les preocupa a los habitantes de su territorio. De ahí, la importancia de tener una estrategia clara y efectiva de comunicación que cree relaciones significativas con los ciudadanos.

Cabe preguntarse si al terminar este mandato se verá a los gobernantes utilizar *Thrends* (competencia de Twitter, actual X) para establecer debates y conversaciones públicas y privadas sobre los temas más estratégicos de sus gobiernos.

# Gobernar en el ecosistema digital

**Waldir Ochoa Guzmán**

Director de La Network

Nadie pone en duda que el mundo se ha vuelto más conectado e interconectado que antes, gracias a la tecnología digital. Esta realidad, sin embargo, también ha creado nuevos desafíos para muchos sectores y actividades profesionales. Los líderes políticos y gobernantes no son la excepción.

Gobernar y comunicar efectivamente en este ecosistema digital requiere una comprensión profunda de cómo funciona la tecnología y cómo afecta a las personas y las sociedades, incluso hoy más cuando surge ante nosotros la Inteligencia Artificial (IA) como la nueva tendencia transformadora del ecosistema, con muchos interrogantes por resolver todavía.

Lo primero, es importante para los líderes políticos o gobernantes en los diferentes niveles nacional, regional y local, entender la forma cómo las plataformas digitales influyen en la opinión pública. Las redes sociales y otras plataformas en línea tienen un impacto significativo en la forma en que las personas perciben la realidad, a los líderes y sus políticas. Por tanto, los líderes deben ser conscientes de los mensajes que transmiten en línea, cómo son recibidos y si activan la conversación de terceros en esas redes. La conversación es la que define si un gobernante está siendo relevante o no en lo digital. Un gobernante que no hace uso de estas plataformas está perdiendo una oportunidad valiosa de comunicar.

En segundo lugar, es esencial que los líderes utilicen la tecnología digital para comunicarse directamente con las personas. Las plataformas digitales ofrecen una oportunidad única para interactuar con los ciudadanos y establecer una conexión más cercana y auténtica. Los líderes deben aprovechar estas herramientas para escuchar las necesidades de las personas y responder a sus preocupaciones.

En tercer lugar, los líderes deben ser capaces de manejar la data y la información de manera efectiva. En la era digital, hay una cantidad sin precedentes de datos disponibles. Quienes aspiran a gobernar o lo hacen deben ser capaces de analizar estos datos y utilizarlos para tomar decisiones informadas. Además, deben ser capaces de comunicar de manera efectiva la lectura de la información a las personas para que puedan entender y apoyar las decisiones que se tomen.

En resumen, el ecosistema digital ha creado nuevos retos y también oportunidades para los líderes y gobernantes. Gobernar y comunicar efectivamente en este entorno, requiere de una comprensión profunda de cómo funciona la tecnología y cómo afecta a las personas y las sociedades. Los líderes deben ser capaces de utilizar la tecnología digital para comunicarse directamente con las personas, manejar la información de manera efectiva y comprender cómo las plataformas digitales influyen en la opinión cotidiana de los ciudadanos. Y, nunca debe olvidarse, tanto en la realidad como en la virtualidad: gobernar es comunicar.



# Ecosistemas digitales para la gestión del gobierno y la participación ciudadana

**Elmer Zapata Gutiérrez**

CMO Expatgroup

Gobernar implica estar en comunicación permanente con los ciudadanos. Es una tarea diaria, que exige dedicación y debe estar presente en todos los momentos de un mandato, desde la creación del plan de desarrollo hasta la rendición de cuentas. Entre otras ventajas, una buena comunicación le permite a un gobernante establecer relaciones sólidas y propiciar confianza con la comunidad que lo eligió para representar sus intereses y necesidades.

La comunicación pública es un proceso que requiere de una frecuente escucha activa. Cuando los ciudadanos sienten que sus preocupaciones son tenidas en cuenta, es más probable que confíen en sus representantes y estén dispuestos a apoyar sus iniciativas. Al mantener una comunicación constante se puede obtener información directa sobre sus problemas y preocupaciones.

Esta conversación entre gobernantes y ciudadanos deriva en un constante ejercicio de retroalimentación. La información obtenida puede ser valiosa para evaluar el impacto de las decisiones, identificar oportunidades de mejora y ajustar las estrategias en función de las necesidades reales de la población.

Comunicar también es una forma de gobernar. Es la manera más explícita de mostrar los logros, avances y metas, para trascender la aprobación social y convertir el hecho de contar en un ejercicio permanente de rendición de cuentas y transparencia institucional. Los ciudadanos tienen derecho a saber qué están haciendo sus representantes y cómo sus acciones afectan la sociedad en general; esto fomenta la confianza en el sistema político y ayuda a evitar la percepción de corrupción.

La comunicación constante con la gente también alienta la participación ciudadana, que se traduce en veedurías, comités de obras y comisiones de seguimiento, entre otras figuras. Al mantener a la población informada y comprometida, un gobernante puede motivar a los ciudadanos a participar activamente en procesos políticos, bien sea por medio del voto, la participación en debates públicos o la colaboración en iniciativas comunitarias.

Se debe entender la comunicación pública como un concepto multidimensional que abarca una variedad de aspectos y actividades relacionados con la interacción entre el gobierno y los ciudadanos. Su objetivo principal es promover una comunicación abierta, transparente y efectiva entre las instituciones y la sociedad en general.

La comunicación pública implica el intercambio de información, ideas y mensajes entre los políticos, las entidades que representan y los ciudadanos. Esta comunicación puede ocurrir en diversas formas y por medio de diferentes canales, incluyendo discursos públicos, relacionamiento con medios de comunicación, sitios web, redes sociales y eventos.

Uno de los propósitos fundamentales de la comunicación pública es la transparencia. Los gobiernos deben proporcionar información precisa, confiable y fácilmente accesible sobre sus actividades, políticas, decisiones y presupuestos. La transparencia ayuda a propiciar confianza y permite a los ciudadanos evaluar y comprender las acciones de sus dirigentes.

Además, la comunicación pública busca fomentar la participación ciudadana. Esto implica involucrar activamente a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, permitiéndoles expresar sus opiniones, hacer preguntas y contribuir con ideas y propuestas. La participación puede darse por medio de foros comunitarios, grupos de trabajo o plataformas en línea, entre otros mecanismos.

La comunicación pública también tiene un enfoque formativo. Busca informar y educar a los ciudadanos sobre temas relevantes, políticas gubernamentales, derechos y responsabilidades. Esto puede incluir la difusión de información sobre servicios públicos, programas sociales y de salud, medio ambiente, seguridad y otros temas que afecten a la comunidad.

En términos de estrategia, implica planificar y ejecutar cuidadosamente. Se utilizan diferentes enfoques y herramientas de comunicación para transmitir mensajes de manera efectiva. Esto puede incluir el uso de medios de comunicación tradicionales, como la prensa, la radio y la televisión, así como plataformas digitales y redes sociales para llegar a un público más amplio y diverso.

## **El gobierno en línea**

En la era digital en la que vivimos, hay suficientes formas de comunicación para crear un ecosistema que permita ese proceso constante de intercambio de

información y mensajes entre el gobierno, las entidades públicas y los ciudadanos. Pero, más allá de eso, la tecnología debe servir como elemento transversal para ayudar a mejorar las condiciones de vida de las personas.

Una de las principales herramientas, que es la base del ecosistema digital es el gobierno en línea, que se refiere a la utilización de las tecnologías de la información y comunicación por parte de las entidades del Estado para mejorar la eficiencia, la transparencia y la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos.

El gobierno en línea tiene como objetivo principal simplificar los trámites y procedimientos administrativos, así como brindar servicios públicos de manera electrónica, con el fin de agilizar los procesos y reducir la burocracia.

Esta iniciativa promueve el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para facilitar el acceso a la información y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Por medio de plataformas digitales, los ciudadanos pueden acceder a servicios públicos en línea, como la solicitud de documentos, el pago de impuestos y la inscripción en programas sociales, entre otros.

El gobierno en línea en Colombia también se enfoca en garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Se promueve la publicación de información gubernamental en línea, como presupuestos, contrataciones y datos estadísticos, para que estén disponibles de manera accesible a todos los ciudadanos.

Se trata de modernizar y mejorar la gestión gubernamental, brindar servicios más eficientes y accesibles, promover la transparencia y la participación ciudadana, y reducir la burocracia en los trámites administrativos.

Sin embargo, en muchos casos no ocurre así, por varios motivos: el primero es que existen municipios en los cuales no se dispone de los recursos tecnológicos ni humanos para mantener el sitio web funcional y actualizado. En cuanto a trámites, las tecnologías de las pasarelas de pago son diferentes y es complejo implementarlas en procesos como recaudo de impuestos y pago de servicios públicos. Por último, el acceso de los ciudadanos a la tecnología es limitado en zonas rurales y en muchas ocasiones no saben hacer uso de las herramientas tecnológicas.

En casos como estos, el gobierno en línea no resulta ser una alternativa para acercar los servicios del Estado al ciudadano. Se deben acompañar estas

iniciativas con formación en uso de la tecnología e infraestructura para su aprovechamiento desde lo local.

De allí que la necesidad de comunicar también se adapte a las realidades de la gente y, más que un gobierno en línea, se creen ecosistemas que cumplan con la función de comunicar y de brindar servicios de manera eficiente.

## **Los ecosistemas digitales**

Un ecosistema digital es un conjunto de plataformas, herramientas y canales en línea que se utilizan para facilitar la comunicación y la interacción entre un gobierno y los ciudadanos. Este ecosistema está diseñado para mejorar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Uno de sus principales elementos es el sitio web institucional, que es el gran contenedor de la estrategia de comunicación pública porque allí se carga y difunde toda la información del gobierno. Pero la realidad es que los ciudadanos no suelen visitar de manera constante la página institucional para enterarse de qué está pasando en su región.

Entonces, ¿qué hacer? Las redes sociales se han convertido en una parte integral de la vida cotidiana de las personas. Estas plataformas de interacción en línea han transformado la manera cómo nos comunicamos, se obtiene información y se participa en la sociedad. Para un gobierno, reconocer y aprovechar el potencial de las redes sociales se ha vuelto fundamental en el establecimiento de una comunicación efectiva con los ciudadanos.

Las redes sociales son, sin duda, un aliado excelente para potenciar su trabajo como mandatario, porque permiten una comunicación directa y bidireccional entre los ciudadanos y usted, su uso es mucho más efectivo y además son gratis.

Se pueden publicar noticias, actualizaciones y eventos, y los ciudadanos pueden interactuar, hacer preguntas y proporcionar comentarios. Esto facilita la difusión de información importante de manera rápida y eficiente, y también le brinda a la gente la oportunidad de expresar sus opiniones y preocupaciones.

Tener esta presencia en línea fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones; por ejemplo, se pueden realizar encuestas en línea, solicitar comentarios sobre proyectos y políticas, e incluso establecer plataformas para la presentación de propuestas ciudadanas. Esto promueve la democracia parti-

cipativa y ayuda a crear un sentido de pertenencia y responsabilidad cívica en la comunidad. Además, las redes son una poderosa herramienta de promoción turística y fortalecimiento de la economía, porque se pueden atraer visitantes a los atractivos turísticos y convocar eventos que fortalezcan la cultura y la compra local.

Las redes sociales son también el canal de comunicación idóneo para la gestión de alertas y emergencias, desde lo local. En situaciones críticas se convierten en herramientas vitales para proporcionar información actualizada sobre medidas de seguridad, evacuaciones, cierres de vías y otras noticias relevantes. Esta información suele propagarse rápidamente y ayuda a mantener la seguridad y el bienestar de la comunidad.

Todas estas ventajas de utilizar las redes sociales como canal de comunicación solo pueden ser aprovechadas si hay una estrategia de comunicación trazada. La gente confía en que la información que se emite por medio de las cuentas institucionales es verídica, cree que es cierta y la comparte para que otras personas se enteren.

Si no se publica información de valor, si no se hace de manera frecuente o no se llega a nuestro público de interés, se corre el riesgo de que la credibilidad institucional se vea afectada, o peor aún, que otros cuenten lo que le corresponde al gobierno y lo haga de forma tendenciosa o alejada de la realidad. De alguna manera, durante la campaña se descubren las ventajas de comunicar por medio de las redes sociales, pero durante el gobierno no se aprovechan al máximo.

Para establecer un ecosistema digital efectivo se deben considerar los siguientes pasos:

- Definir los objetivos: es importante tener claridad sobre los objetivos que se desean lograr con el ecosistema digital, como mejorar la comunicación, aumentar la participación ciudadana o promover la transparencia. Esto ayudará a orientar el diseño y la implementación de la estrategia de comunicación sobre la que estará basado su ecosistema.
- Selección de plataformas y herramientas: El reto aquí es identificar cuáles plataformas y herramientas en línea son más adecuadas para el ecosistema digital. Esto puede incluir un sitio web oficial de la alcaldía, perfiles en redes sociales, plataformas de participación ciudadana y sistemas de gestión de información. Es importante tener en cuenta cuáles son las redes sociales más usadas en su territorio y enfocarse solo en ellas. Una

línea de WhatsApp oficial de la alcaldía también puede ser un buen canal de comunicación.

- **Diseño y desarrollo de las plataformas:** al momento de elegir las plataformas por las que se comunicará, se debe tener en cuenta que sus imágenes, colores, tono del mensaje y demás elementos de comunicación reflejen la identidad del gobierno. Es fundamental que el diseño sea intuitivo, accesible y amigable para los usuarios, que sea fácilmente identificable y no se confunda con otros gobiernos ni otros mandatarios. Además de los tradicionales, Facebook e Instagram, vale la pena explorar otras narrativas, como las que ofrece TikTok, para enganchar nuevas audiencias, especialmente las juveniles. Sin embargo, no se puede dejar de lado a los medios de comunicación tradicionales, como la emisora o el canal comunitario, que también forman parte de este ecosistema.
- **Promoción y difusión:** ahora que se cuenta con los medios, se debe promover su uso entre los ciudadanos. Mientras más se apropie la gente de ellos, más se legitimará su trabajo como gobernante, se crearán lazos de confianza y será frecuente su ejercicio de rendición de cuentas.
- **Monitoreo y evaluación:** realizar un seguimiento constante sobre el funcionamiento del ecosistema digital y recopilar retroalimentación de los ciudadanos permitirá realizar ajustes y mejoras continuas para garantizar su eficacia y adaptación a las necesidades cambiantes.

Como conclusión, recuerde poner en práctica estas premisas ya mencionadas:

- Comunicar también es un ejercicio de gobierno.
- Si yo no lo cuento, otro lo contará a su manera y es posible que su versión sea diferente a la mía.
- Se debe hacer que los ciudadanos confíen en las administraciones. Esto se logra mediante un ejercicio de comunicación permanente, que deriva en transparencia.

Un ecosistema digital es una herramienta poderosa que puede mejorar la comunicación y la rendición de cuentas con la gente. Al establecer este ecosistema se fomenta la participación ciudadana, se fortalece la confianza y se crea un canal directo de comunicación entre la administración municipal y la gente, que es en últimas, por quienes y para quienes se está gobernando.

# Herramientas digitales para comunicarse con la gente

**Alfredo Jones Sánchez**

Partner (socio) estratégico Punta de Lanza

En los últimos años, la comunicación digital se ha convertido en una parte integral de las estrategias de gobierno en el mundo. Y se basa en un conjunto de estrategias, acciones y medios que utiliza el sector público para informar, interactuar y servir a la ciudadanía a través de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), puede tener diferentes fines, como mejorar la transparencia, la participación, la rendición de cuentas, la eficiencia, la innovación y la inclusión.

Para que estas estrategias sean efectivas, es necesario disponer de herramientas adecuadas para la creación y distribución de contenido, la gestión de redes sociales, la atención al ciudadano para conseguir los siguientes objetivos con las herramientas digitales:

- **Mayor alcance e impacto:** llegan a un público más amplio y diverso, así como medir el efecto de las acciones de comunicación mediante indicadores como visitas, seguidores, interacciones o descargas.
- **Mayor agilidad y actualización:** publican y actualizan la información de forma rápida y sencilla, así como adaptarse a las necesidades y demandas de los usuarios.
- **Mayor interacción y *feedback* (retroalimentación):** establecen un diálogo bidireccional con los ciudadanos y el sector privado, así como recoger sus opiniones, sugerencias o quejas.
- **Mayor transparencia y confianza:** muestran el trabajo y los resultados del gobierno, así como rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos. Sin embargo, también se deben tener en cuenta algunos desafíos y riesgos que implican el uso de estas herramientas digitales para la comunicación digital de gobierno, tales como la brecha digital ya que no todos los ciudadanos tienen acceso a las TIC o las habilidades necesarias para

utilizarlas, lo que puede producir desigualdades o exclusión en el acceso a la información y los servicios públicos.

- **Seguridad y privacidad:** pueden ser vulnerables a ataques cibernéticos o filtraciones de datos personales, lo que afectaría la integridad y confidencialidad de la información pública y privada.
- **Desinformación y manipulación:** pueden ser utilizadas para difundir noticias falsas o sesgadas, lo que afecta la credibilidad y reputación del gobierno o produce polarización o conflicto social.
- **Coordinación y gobernabilidad:** requieren de una gestión adecuada por parte del gobierno, que implique una visión estratégica, una normativa clara, una infraestructura robusta, un talento capacitado y unos procesos eficientes.

Por eso es importante prepararse y tener una estrategia clara para contrarrestar estos desafíos, pero son más las bondades que se pueden lograr con las siguientes herramientas digitales. Algunas de las más efectivas son:

- a. **Redes sociales:** son muy efectivas para comunicarse con la gente, especialmente para llegar a los jóvenes y a los usuarios de Internet. Los gobiernos pueden usar estas plataformas para compartir información relevante, noticias y actualizaciones, así como para responder a las preguntas y comentarios de la gente.
  - Facebook: gestión con un enfoque social.
  - Instagram: gestión con un enfoque visual.
  - Twitter: gestión desde la coyuntura y la opinión.
  - TikTok: gestión con entretenimiento y dinamismo.
- b. **Correo electrónico:** aunque puede parecer un medio tradicional, el correo electrónico sigue siendo una herramienta muy efectiva para comunicarse con la gente, especialmente para enviar *newsletters* y boletines con información actualizada. Los gobiernos pueden usar plataformas de correo electrónico para enviar correos masivos y personalizados. Algunas son:
  - Mailchimp.
  - Sendinblue.



- c. **Plataformas de atención al ciudadano:** estas herramientas permiten a los ciudadanos contactar directamente con los representantes del gobierno y recibir respuestas a sus preguntas o soluciones a sus problemas. Las más populares son:
- Zendesk.
  - HelpScout.
  - Telegram.
  - WhatsApp Business.
- d. **Plataformas de participación ciudadana:** estas plataformas desde la web o grupos en redes sociales permiten a los ciudadanos participar activamente en la toma de decisiones del gobierno, presentar propuestas y votar por proyectos. Se pueden utilizar:
- Páginas desde la plataforma de gobierno en línea.
  - Encuestas de participación.
  - Grupos de Telegram.
  - Grupos de Facebook.
- e. **Plataformas de monitoreo, escucha digital y métricas:** son esenciales para que los gobiernos midan y evalúen el éxito de su comunicación digital. Recopilan datos precisos sobre el alcance, la eficacia y el impacto de sus comunicaciones, lo que les puede mejorar su estrategia y lograr una mayor participación ciudadana. Son necesarias las siguientes herramientas:
- Google Analytics: plataforma de analítica web.
  - Metricool: plataforma para monitorear las redes sociales.
  - Brandwatch: plataforma de escucha de conversaciones digitales.
  - Brand24: plataforma de escucha de conversaciones digitales.
  - Google Trends: plataforma de monitoreo de búsquedas.
  - Social Gest: plataforma para monitorear las redes sociales.

Todas estas herramientas tienen una presencia digital óptima articuladas con los siguientes *tips* o recomendaciones para gobernar:

- Definir una estrategia de comunicación digital y acciones tácticas para tener una organización y planificación de las actividades a realizar.
- Ser ágil y actualizado en los contenidos realizados de gestión, actividades y coyuntura.

- Ser transparente y honesto cuando se trata de comunicar la gestión realizada.
- Centrarse en el usuario y la comunidad en las respuestas y las publicaciones realizadas.
- Tener grupos de embajadores digitales para amplificar el contenido.
- Medir y evaluar el contenido publicado.

Es importante que los gobiernos reconozcan la importancia de la comunicación digital y se adapten a las nuevas tecnologías para llegar a un público más amplio y fomentar una mayor participación ciudadana. Con una estrategia sólida y un enfoque centrado en el ciudadano, los gobiernos pueden utilizar las herramientas digitales de manera efectiva para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y construir un futuro más próspero y equitativo para todos.

# La comunicación: herramienta necesaria dentro de un ecosistema digital

**Carolina Díaz Reyes**

Coordinadora área Política y de Formación de Marketing Político y  
Gobierno firma, Jaramillo Luján Estrategia y Comunicaciones  
.....

La respuesta a esta pregunta es sencilla, pero muchas veces olvidada. Por tanto, en este texto se exponen los argumentos del porqué hoy por hoy, el ecosistema digital se ha convertido en un pilar fundamental del liderazgo público y de la comunicación política efectiva.

A través de las redes sociales y otros canales digitales, el líder público puede conectarse con la ciudadanía, conocer sus necesidades y preocupaciones, y compartir su mensaje de manera más efectiva. Sin embargo, no basta con tener una presencia en línea, sino es necesario tener una estrategia clara y efectiva de comunicación. Esta presencia online (en línea) es de suma importancia y cómo puede utilizarse para fortalecer un determinado proyecto político.

La comunicación política ha evolucionado significativamente a lo largo de los años, desde los debates en el Ágora y televisivos hasta la incorporación de estrategias de comunicación en línea y en redes sociales. Con el advenimiento de la tecnología digital, hoy la comunicación política digital es esencial, no solo por la influencia en la formación de opinión pública, ni por su capacidad de llegar a una audiencia más amplia y personalizar el mensaje para cada segmento de la población, sino porque posibilita el diálogo y la interacción con el ciudadano de a pie, contrario a los legendarios mítines de campaña y la comunicación masiva en medios tradicionales como prensa, radio o televisión.

No se puede decir que el ecosistema digital es la panacea, incluso no se puede decir que la presencia online efectiva garantiza el éxito de un proceso electoral o un gobierno, porque aún se depende del voto –del ciudadano que plebiscita o no, modelos de desarrollo–, pero sí se puede decir que no estar, supone que ya se tiene un camino recorrido hacia el fracaso.

El ecosistema digital es en sí una herramienta para la comunicación efectiva. A partir del fundamento de Epicteto, de que se tienen dos oídos y una sola boca para que se pueda escuchar el doble de lo que se habla, la herramienta a

potenciar es la escucha activa y el diálogo efectivo con la audiencia digital, aquel que sirve para responder a sus inquietudes, tener retroalimentación y escuchar qué le preocupa a la gente.

¿Suena a cliché? Sí, pero el 90 % de los líderes públicos del continente utilizan sus canales digitales para emitir mensajes unidireccionales y no para crear relaciones significativas con los ciudadanos, por lo que es más que necesario recordarlo en cada oportunidad; pues parece injusto que, con todo el potencial que tienen las redes sociales, se pongan al nivel de la prensa escrita o la televisión. Grave error. Por eso, más que preguntar por herramientas, se debe preguntar sobre cómo cambiar el paradigma y sacarle el máximo provecho al ecosistema digital.

Al igual que un buen capitán necesita estar atento a sus instrumentos para navegar con éxito, un líder político requiere prestar atención a las conversaciones en línea para tomar decisiones informadas y actuar en consecuencia. El *social listening* o escucha social es entonces una brújula para identificar los temas de interés, medir el sentimiento de los ciudadanos, monitorear la competencia y adaptar la estrategia digital. En otras palabras, tener de aliado una herramienta de *social listening* es como tener un detector de metales para encontrar las oportunidades y los riesgos ocultos en el paisaje digital, en que se perciben más de 30GB por día de infoxicación. No se debe desestimar esta poderosa herramienta que sintoniza con las necesidades y deseos de la ciudadanía, para poder actuar en consecuencia y lograr el éxito en la comunicación política digital.

Teniendo claro qué el candidato necesita su audiencia, la elaboración de contenido orgánico es una segunda herramienta que debe seducirlo y enamorallo. Hoy el buen líder no solo es carismático y buen gestor, también es un elaborador de contenido. Y crear contenido es como sembrar una semilla en un jardín digital, donde cada publicación es una oportunidad para establecer una conexión auténtica con la audiencia, para contar historias, mostrar su personalidad y hablar sobre su territorio. El líder público está llamado a elaborar contenido propio, natural y auténtico, en lugar de depender únicamente de su equipo de comunicación. Parece un detalle menor, pero aquellos que hacen la tarea, son percibidos por la ciudadanía como líderes que se preocupan por escuchar, dialogar y establecer una relación cercana. En ese orden de ideas, dejar el miedo a la *selfie* (autofoto), a la mimesis y a dejar de lado la racionalidad en el contacto –digital– es clave para construir una comunidad en línea sostenible, que se traduzca en votos o favorabilidad.

Puede ser que hasta aquí, se comprenda que el líder debe hacer lo que está en tendencia, o lo que la escucha social digital le indique, pero nada más alejado de la realidad. Construir comunidad, tener validadores y difusores de mensaje y eventualmente, seguidores de carne y hueso que se movilicen por el líder, necesita que cuide y muestre permanentemente su esencia, eso sí, sin saturar. Por lo que variar el contenido y tener tres o cinco líneas diferentes lo ayudará a satisfacer las necesidades y gustos de sus ciudadanos. Sin embargo, en ese mar de contenido debe salir a flote, en todo momento, la esencia y personalidad del líder. Sin embargo, la variedad en el contenido debe resguardarse en el mensaje sombrilla. Ese mensaje que debe percibirse claro, coherente y memorable, para que la audiencia pueda identificar fácilmente la marca personal del líder político, en medio del baile, la pedagogía y la cotidianidad.

Los nuevos gobernantes, y en general, los nuevos líderes públicos deben utilizar todas las herramientas disponibles para lograr una comunicación con sus ciudadanos; herramientas que respondan a sus necesidades y las de su audiencia; con las que su mismidad se exprese al máximo y por supuesto, con las cuales el líder se sienta cómodo. ¿Por qué? Porque la comunicación política digital hoy debe ser vista como una herramienta esencial para la gestión de la imagen pública en un mundo cada vez más conectado digitalmente.

Por tanto, no se trata de estar en todo canal, sino de anclar la presencia digital a la estrategia general de su proyecto y de tener claro que estas plataformas no son simplemente una extensión de la comunicación tradicional, sino que son espacios únicos con su propia cultura, lenguaje y códigos que el cibergobernante, debe comprender. Quizás, por estos días, se quiera ser como Nayib Bukele, Alexandria Ocasio o Gabriel Boric en TikTok, pero más que copiar sus maneras, bailes y tendencias, es mejor hacer un ejercicio de introspección y escucha activa permanente, para definir –desde su esencia y audiencia–, lo que el líder quiere y no quiere hacer en digital.

En conclusión, y por redundante que parezca, la herramienta más importante en el ecosistema digital es, sin duda, la comunicación. Los gobernantes nuevos deben tener en cuenta que su presencia en digital no debe ser meramente informativa, sino que además de clara, honesta, transparente y adaptada a las tendencias digitales, es un ejercicio de doble vía, que incluye un diálogo efectivo y cercano con la ciudadanía.

Lejos de dar recomendaciones que puedan ser irrelevantes en los próximos años, se trata aquí de dar herramientas que permanezcan por mucho tiempo en su mente y que pueda implementarlas de acuerdo a la singularidad de su

proyecto. Hay algo que no ha cambiado en la comunicación política desde sus orígenes –en la Antigua Grecia–, y es el valor de la transparencia y la honestidad en la comunicación, que quizás hoy, en tiempos de posverdad, se vean diluidas.

La ciudadanía espera que sus líderes políticos sean claros y honestos en su comunicación, para poder confiar y tomar decisiones informadas. Hoy, por el contrario, el líder se encuentra en un punto en el que se deja arrastrar por las tendencias digitales sin estrategia o propicia oportunidades para llevar a otro nivel su liderazgo.

¿Qué camino elegir? ¿Ser uno más del montón, o convertirse en alguien que se fortalece a través de la comunicación? La elección es de cada uno de los líderes, pero se debe recordar que con una comunidad lograda desde la escucha activa y el diálogo, adaptándose a nuevos códigos sociales, propiciará confianza y mejorará la imagen pública y, por ende, su acción política tendrá un impacto mayor en la sociedad.

## 5. ¿Por qué es importante para un mandatario tener un buen equipo de comunicaciones?

Cómo se mencionó en la pregunta anterior, es necesario tener una estrategia clara y efectiva de comunicación, lo cual hace indispensable tener un equipo de comunicaciones que permita ser exitoso al momento de comunicar la gestión del mandatario.

No se trata de cuántos o cuáles equipos se tengan para comunicar la gestión del mandatario, sino de tener el equipo humano adecuado, pero sobre todo, que el gobernante le dé la importancia que este tiene, se sintonice con él, para que este equipo logre a través de su estrategia comunicar de la mejor manera los logros de gestión así como sus desafíos.

Al respecto, en las sesiones de Escuela de Gobernantes con frecuencia preguntan si el equipo de comunicaciones de la contienda electoral puede ser el mismo una vez los candidatos asuman como gobernantes. Esto se analizará más adelante. Lo que sí es necesario es posicionar a este equipo, darle la importancia que tiene dentro de la administración, y que sea el motor que informa y comunica lo de cada área o secretaría en el marco de la estrategia de comunicación del ente territorial.

Para abordar esta cuarta pregunta se ha invitado al excoordinador de Comunicaciones de Colombia Líder, Daniel Correa Hernández, quien analizará los elementos y características que debe tener un equipo de comunicaciones de un ente territorial para que sea exitoso. Él parte diciendo que los diferentes equipos deben estar articulados, motivados, así como tener cooperación, objetivos comunes, roles y procedimientos establecidos, compromiso, respeto y admiración.

## Recomendaciones para conformar un equipo de comunicaciones exitoso

**Daniel Correa Hernández**

Consultor en comunicaciones

---

**P**ara iniciar con esta respuesta, se debe aclarar qué se entiende por comunicación y equipo. Primero se tiene como término clave el “equipo”, el cual se conforma, se entrena y se mantiene. Comúnmente se observa que en diferentes lugares de trabajo hay personas reunidas, que forman parte de una misma entidad, pero que están muy lejos de ser equipo. Incluso “equipos” de fútbol, baloncesto o ciclismo, son deportistas con un mismo uniforme, pero no son un equipo.

Un grupo de personas se vuelve equipo cuando tienen estos ingredientes: articulación, motivación, cooperación, objetivos comunes, roles y procedimientos establecidos, compromiso, respeto y admiración. ¡Si bien, es una lista grande, no es imposible! Esto no se logra de un momento a otro, por eso se requiere de un liderazgo genuino, objetivos claros, herramientas de trabajo y excelente comunicación. Así dejará de ser el “equipo” un término “romántico” e inalcanzable, para que sea realidad en un proceso con fuertes bases.

¡Ahora la comunicación! Se han escuchado muchos conceptos de lo que es la comunicación y muchas veces hay confusiones al respecto. La comunicación es un fenómeno natural y humano, en el cual se interactúa dentro de un proceso social. Si no se comunica “no somos”. Por eso es que todo nuestro ser siempre está comunicando algo. También se puede percibir como un diálogo (interacción) dentro de una construcción social. Todo en nuestras vidas se relaciona con comunicación y los problemas más pequeños hasta los más grandes en el mundo se relacionan con ella.

La comunicación se diferencia de la información, en el sentido de que siempre que hay comunicación, hay respuesta. Cuando se informa no siempre se tiene respuesta. Todo acto comunicativo tiene información, pero no todo acto informativo tiene comunicación.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han tenido un gran impacto en el desarrollo social de la humanidad y por supuesto que en Colombia.



Al tener acceso a la información, la sociedad puede poner ese conocimiento al servicio de una producción sistemática que le ayude a progresar tanto económica como políticamente. Pero como también se han convertido en fuentes de desinformación que se deben contrarrestar por el beneficio de la comunidad, por ello los canales oficiales deben tener la mayor reputación y credibilidad.

La comunicación, entonces, se puede entender como un proceso vital para cualquier comunidad, donde existe la retroalimentación, la participación de todos los actores que la componen, los canales y los medios que conformen un buen sistema comunicativo e informativo para formar opinión pública y en el caso de la administración, transparencia con y hacia la comunidad.

## **El equipo de comunicaciones**

Ya se abordaron los grandes retos que existen a la hora de comunicar un mensaje. Ahora se deben elegir a las encargadas o los encargados de tan importante misión. Muchas veces se cree que las personas que estuvieron en campaña son las genuinas para continuar en la administración, pero no siempre es así. Una cosa es la campaña y otra muy distinta comunicar siendo gobierno. Los objetivos, el ritmo, el tono y los mensajes son muy distintos. Por esa razón la conformación del equipo de comunicaciones no es cosa menor. Se deben revisar muy bien los perfiles, la competencia y sobre todo la confianza. Se deben tener personas en las cuales confiar al máximo por la información que se va a manejar.

Lo primero que se debe hacer es posicionar al equipo, darle relevancia dentro de la administración y que sea el motor que informa y comunica lo que cada sector quiere comunicar dentro de una misma estrategia. El equipo y la actividad de comunicar no pueden estar situados en lo lateral sino en el centro del organigrama, para así articular mejor los diferentes procesos. La comunicación y la tarea de informar no deben estar al margen de la articulación de todos los procesos en el seno de la entidad o la administración.

Sin embargo, esa no es la mejor alternativa, ya que no está interactuando con las secretarías y entidades descentralizadas. Allí surgen varios canales, a veces se contradicen y no se sincronizan oportunamente. Se puede observar un mejor modelo en el cual la comunicación está en el centro, articulando, interactuando, retroalimentando y siendo el canal de comunicación hacia afuera de la entidad gubernamental, pero también hacia adentro, y más cuando hay una estrategia clara, efectiva y capaz de manejar también una crisis.

Un buen equipo de comunicaciones debe caracterizarse por su unidad, creatividad, oportunidad y estrategia. Debe disponer de los recursos necesarios para llevar a cabo lo planeado, es decir, debe tener presupuesto, uno de acuerdo con la realidad del territorio, pero que garantice la realización de la estrategia a las personas que lo conformarán.

## Personas que deben conformar el equipo de comunicaciones

- **Líder o jefe de comunicaciones:** es la cabeza del equipo. Debe ser de entera confianza del gobernante. Debe ser una persona experta en comunicaciones con un gran enfoque social, comunitario y con una planeación estratégica, con experiencia en la elaboración y ejecución de la estrategia de comunicaciones y de relacionamiento con los medios de comunicación. Da el último vistazo a todo lo que sale oficialmente desde los canales de la entidad gubernamental. Está en constante contacto con el gobernante y dirige al equipo hacia los objetivos planteados. Igualmente, debe tener experiencia en manejo de crisis y reputación, como también en la elaboración de eventos y protocolo. También es la persona líder de la comunicación interna, que muchas veces es la más descuidada.
- **Jefe de prensa:** es la persona experta en comunicaciones, encargada del relacionamiento estrecho con los medios de comunicación. Hace los boletines, comunicados, statements (declaraciones) y asimismo se encarga de crear el contenido para los canales propios según lo indique la estrategia. Debe ser una persona que investigue, y vea oportunidades en la información que centraliza desde los diferentes sectores y los haga relevantes y noticiosos. Hace el plan de medios según la estrategia y monitorea a los periodistas. De igual modo, los reúne, los capacita, los convoca a las ruedas de prensa y eventos especiales. Entrena en vocería a las personas designadas por el gobernante para hablar frente a los medios y en los eventos. Es quien hace visible en todos los medios lo que sucede en la administración. Puede tener un equipo de periodistas, que hagan reportería y nutran en forma a los canales con historias de vida, informaciones, noticias y cubrimientos, etcétera.
- **Audiovisual:** es la persona o grupo de personas encargadas de hacer el contenido audiovisual, fotos, videos, documentales, revistas, afiches, contenido para las redes sociales y archivo, etcétera. Deben ser personas creativas, innovadoras, que ven lo que otras personas no ven y comunican desde sus productos a distintos públicos. Más del noventa por ciento de

lo que se ve en las redes sociales es audiovisual, por eso la importancia de tener personas que estén al tanto de los últimos formatos, que no se encasillen en las mismas imágenes y que traduzcan la estrategia audiovisualmente.

- **Community manager:** es la persona que administra y gestiona los canales digitales de la entidad. Es quien aporta con la estrategia digital dentro de la estrategia global. Es una persona que está a la vanguardia de las tendencias, hace las publicaciones y contesta los mensajes, según indique la estrategia. Siempre está midiendo el impacto digital y corrigiendo para crecer. Hace comunidad y sabe de pauta digital. Muchas veces se está muy pendientes de las redes sociales y se descuida la página web. Este canal es fundamental, por lo cual hay que debe hacerlo atractivo con buen contenido, respondiendo las inquietudes ciudadanas y mostrando lo mejor del territorio y volviendo la administración cercana a cualquiera.
- **Diseñador gráfico:** es quien se encarga de todos los diseños para los post, afiches, anuncios, fotos, videos, textos y publicaciones. Es quien aporta con su imaginación para comunicar a través de lo visual y audiovisual. Debe tener mucha creatividad pero siempre pensando en la comunidad y no en sí mismo, y velando porque el logo de la entidad y el eslogan sean visibles en las distintas piezas y productos conforme al manual de imagen. Si no hay este manual, entre sus responsabilidades está hacerlo.

Nadie que tenga cada una de estas responsabilidades trabajará solo, sino en equipo. Nadie puede hacerlo todo, aunque dependiendo del presupuesto alguna persona se puede encargar de algunas funciones adicionales, lo importante es tener una estrategia que guíe el trabajo con los ingredientes enunciados; con el fin de ser un exitoso equipo de comunicaciones.

## 6. ¿Por qué es importante tener una marca ciudad?

Una marca ciudad es un conjunto de atributos, valores, características y estrategias traducándose en una identidad visual y conceptual para crear la identidad diferencial de una ciudad, ayudándole a promover el sentido de pertenencia y conexión de los ciudadanos con su ciudad, atrae nuevos talentos, turistas e inversiones para desarrollar el potencial del territorio, a partir de una experiencia diferenciadora, produciendo un mayor desarrollo económico. En otras palabras, es convertir una ciudad o un territorio en una marca.

Un ente territorial que decida apostarle a tener una marca ciudad se dará cuenta de que esta le servirá para resaltar sus atributos y convencer a determinados segmentos para que seleccionen este lugar, y desarrollar algún tipo de actividad comercial, empresarial o turística; esta última en especial cuando se posean “íconos” destacados con un alto potencial de desarrollo.

Cuando existe una marca país fuerte, lo más correcto es que la marca ciudad se apalanque en la marca país, haciendo énfasis en sus atributos diferenciales pero enmarcados estos dentro de la estrategia general del país, para de esa manera hacer que ambos esfuerzos apunten a una misma dirección y sus resultados beneficien a todas las partes involucradas.

Una buena estrategia de marca país, debe ser capaz de cobijar los esfuerzos individuales de las regiones agregando valor a cada uno de ellos.

El gran reto de las marcas territorio es ir más allá de un solo aspecto del mismo, ya que las audiencias están actualmente interesadas en una visión integral de los mismos, que pasan por (para mencionar algunos) en ambiente para invertir, seguridad, calidad de vida, infraestructura, facilidades para el turismo, desarrollo cultural, pero siempre buscando las diferencias competitivas que puedan tener en la suma de esos aspectos<sup>10</sup>.

Lina Riascos Escaños, consultora de la firma Punta de Lanza, aportará elementos a tener en cuenta para tener una marca ciudad y por qué se debe trabajar en el marketing de gobierno, a partir de una planificación que contenga diagnósticos precisos, objetivos medibles, realistas y donde la estrategia creada sea clara, coherente y precisa, para ejecutar un plan de acción concreto.

---

10 ¿Por qué una marca ciudad? Página web [www.colombia.co](http://www.colombia.co)

En el ámbito internacional se tienen muchos ejemplos de marca ciudad. Capital cultural y de ocio (Ámsterdam); La ciudad del conocimiento (Barcelona); Capital de la democracia (Birmingham); Bolonia, es Bolonia. La libertad de tener mil identidades; Capital de los negocios (Bruselas); La ciudad de los lujos (Dubái); Capital de la intelectualidad (Fráncfort); Vive las Vegas (Las Vegas); La capital de las finanzas (Londres); Donde los sueños pueden hacerse realidad (Los Ángeles); ONLYLYON (Lyon); La capital de la sostenibilidad (Madrid); La capital medioambiental y Una identidad flexible y con múltiples variantes (Melbourne); Una ciudad para amar (I♥NY), la ciudad del marketing y la ciudad que nunca duerme (Nueva York); Viaje a Oporto, en un mosaico de elementos contemporáneos y tradicionales (Oporto); La capital del futuro (San Francisco); y La capital tecnológica (Zúrich).

## Marca ciudad y marketing de gobierno

**Lina Rosaura Riascos Escaño**

Partner (socia) estratégica de Punta de Lanza

---

El branding de una ciudad o la marca ciudad hace referencia a la estrategia de identidad visual de un ambiente o lugar, donde se crean significados del entorno, con la finalidad de conectar diferentes personas y entidades para producir mejores impresiones, esto con el fin de destacar la esencia y las experiencias vividas en él; con el objetivo principal de hacer que un lugar sea memorable por su autenticidad.

Por otro lado, el marketing de gobierno se enfoca en mantener la estrategia de una comunicación efectiva perdurable y conocer a la perfección el lugar que busca representar, es ahí, donde el valor por la marca ciudad será su mejor aliado en los procesos de gobierno; porque el proyecto a desarrollar se debe visualizar a corto, mediano y largo plazo, para los gobiernos grandes y pequeños; donde el resultado de una huella en la historia sea el deber cumplido.

Cuando se quieren construir futuros gobiernos con sentido de marca ciudad y marketing de gobierno, la planificación que se establezca será determinante para realizar diagnósticos precisos, establecer objetivos que sean medibles, realistas y donde la estrategia creada sea clara, coherente y precisa; para ejecutar un plan de acción concreto.

Los aspectos que se deben tener en cuenta son los siguientes:

- La esencia del pueblo: es el reflejo de la marca de un territorio, la comunicación debe proyectar la identidad de ese lugar, su historia, sus tradiciones; lo que la hace especial y única frente a otros territorios; además, el mensaje a proyectar al exterior debe ser de carácter diferencial, auténtico, y que represente el amor por sus orígenes.
- Recursos económicos destinados: asimismo, se debe tener en cuenta que los recursos disponibles para la estrategia de marca ciudad y gobierno, serán fundamentales para realizar una investigación y ejecución efectiva; todo lo relacionado con el sector a representar, como sus necesidades, problemas, fortalezas, debilidades y demás aspectos, permitirán

la construcción de una marca efectiva; esto también proporcionará la visualización, colaboración de entidades y empresas referentes del sector.

- De la mano con la comunidad: no se puede perder de vista que este proyecto es un trabajo en conjunto del gobernante con los ciudadanos y es beneficioso para ellos, donde estos serán los protagonistas, por ende, la marca debe propender por tener una relación estrecha con sus electores; el relacionamiento y conocimiento acerca de estos será fundamental. Uno de los errores más comunes de los gobiernos entrantes es creer que no se debe tener contacto con las comunidades, esto ocasiona que se pierda de vista el principal objetivo de la marca y la estrategia de gobierno se desmorone, a causa de la falta de entendimiento por la colectividad.
- Huella en el tiempo: la identidad que se construye en la campaña electoral, debe ser proyectada a largo plazo, no debe mostrarse forzada y mucho menos puede parecerse a una campaña simple con eslogan o logo; sino se cuida la marca porque puede perderse fácilmente en el tiempo. Uno de los retos más grandes para el marketing de gobierno se debe a que las administraciones recién elegidas, se mantengan en los índices de aprobación establecidos en la temporada de elecciones, es decir; que la marca que se proyectó desde un comienzo pueda conservarse y además logre aumentar su influencia positiva a largo plazo.
- Comunicación de emociones: el éxito de la mayoría de las estrategias de comunicación en marca y marketing de gobierno, radica en saber conectar y conocer lo que sienten los ciudadanos, esto sin duda, evidenciará las falencias y logros que se pueden presentar en los territorios; la comunicación activa evita desinformación, además, ayuda a tener una cercanía constante con el pueblo. Los equipos de comunicaciones asertivos son vitales en todos los procesos que puedan llevar los gobernantes, porque evita que los mandatarios caigan en errores que les cueste la imagen de favorabilidad en los lugares que representan.

El objetivo general de la marca y marketing de gobierno radica en tener claro el sentido más amplio de la sociedad, la participación activa que tiene la comunicación y el equipo que respaldará todo el proceso de gobernanza; las relaciones que se establezcan con los medios serán fundamentales y las primeras acciones de los gobiernos demostrarán el constante trabajo que se realizará a lo largo del periodo de mandato. El proyecto de marca ciudad, que se ejecute será la mejor gestión que se realice y se espera que quede posicionada para futuros proyectos políticos.

---

## Capítulo 3

---

### Funcionamiento de los entes territoriales

---

Este capítulo agrupa interrogantes a propósito del funcionamiento de los entes territoriales del país. En este orden de ideas, responde preguntas sobre el Estado colombiano y por qué, eventualmente, se hace referencia al gobierno multinivel. Desarrolla también, todo el proceso de descentralización que se dio en Colombia, como consecuencia de la expedición de la Constitución Política (C.P), en 1991, aporte hecho por la directora de Colombia Líder, Karem Judith Labrador Araújo.

Se identifican oportunidades y retos, además de la planificación en el marco del ordenamiento territorial para así lograr una sociedad más equitativa y sostenible. Es necesaria, entonces, la visualización de los instrumentos para la planificación regional, como lo son los planes de desarrollo y las competencias de los entes en los temas relacionados con la asociatividad territorial

Para pasar del programa de gobierno a un plan de desarrollo que financiado sea exitoso, así como para entender la ley de garantías y recursos, y el significado del voto programático, se deben diferenciar cinco conceptos, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011, 13). Ellos son: Estado, nación, república, gobierno y país.

- *Estado*: se refiere a la forma cómo se construye la comunidad humana o cómo se establecen las relaciones de subordinación en una sociedad. Es decir, un Estado es la organización política y soberana de una población ubicada en un territorio que actúa en el marco de un sistema jurídico para cumplir con unas funciones; de esta forma, se organizan las relaciones entre individuos y el ejercicio del poder público.



- *Nación*: alude a las personas que habitan en un territorio y que comparten vínculos e intereses comunes en torno a temas culturales, de lengua, raza o religión. Se trata de lazos estrechos que los llevan a definirse ante otras naciones.
- *República*: es un sistema político en el cual el pueblo es soberano y elige a sus mandatarios. Se caracteriza por la división de poderes y la renovación de las autoridades luego de un tiempo determinado.
- *Gobierno*: es el conjunto de personas que administran el poder ejecutivo del Estado.
- *País*: se refiere al territorio sobre el cual habita la población y se configura el Estado.

## 7. ¿Qué es el Estado en Colombia?

**Karem Judith Labrador Araújo**

Directora ejecutiva Colombia Líder  
.....

Tres son los pilares sobre los cuales reposa el Estado: territorio, población y soberanía.

El territorio<sup>11</sup>, es el espacio físico en el cual se encuentran los habitantes que conforman la población<sup>12</sup>, y que responden a un marco legal y constitucional sobre el cual se ejerce la soberanía.

Por su parte, el artículo 2 de la Carta política establece como tres los fines esenciales del Estado: derechos, desarrollo y democracia:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Constitución Política 1991, artículo 2).

Además, establece tres niveles de gobierno. A saber: nación, departamentos y municipios, con diferentes competencias y con su propio régimen político, administrativo y fiscal.

En el caso del Estado colombiano hay un principio que determina la forma como se organiza el ejercicio del poder y es el de la separación del ejecutivo, el

---

11 El territorio, es el espacio geográfico en el cual el Estado ejerce su poder. Está delimitado por fronteras y compuesto por: suelo y subsuelo, segmento de la órbita geoestacionaria, mar territorial, zona económica exclusiva, espacio electromagnético, plataforma continental y espacio aéreo.

12 Los habitantes se constituyen en el primero de los elementos que conforman al Estado, tanto los nacionales como los extranjeros que se encuentran en el territorio. Con relación a este tema, el artículo 96 de la C. P. define como nacionales colombianos a aquellos cuyo padre o madre hayan sido naturales o nacionales colombianos, o que siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento.

legislativo y el judicial<sup>13</sup>, que permite el equilibrio necesario gracias a la independencia y autonomía de las diferentes ramas del poder público en el país.

El primer artículo de la Constitución de 1991 establece las bases sobre las cuales se construye el Estado colombiano, y así se define como:

Un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política, C. P. artículo 1).

Cada una de estas afirmaciones significa: que solo hay una C. P., reconocida y acatada por todos los individuos que forman parte del Estado.

En un estado social de derecho, la prioridad se enfoca en la garantía y protección de los derechos de los individuos, promoviendo el desarrollo integral y las condiciones de vida digna, en un marco normativo que procura el bienestar social.

En el caso de la *República unitaria*, se mantiene el concepto de un solo poder, en el cual la función legislativa, judicial y política está centralizada a través de un marco constitucional y legal, igual para todas las entidades.

Además, en la conformación del Estado las funciones administrativas y la prestación de algunos servicios pueden descentralizarse, acción que se da de arriba hacia abajo, a través de la creación de personas jurídicas con autonomía administrativa y patrimonial.

Cuando la C. P. establece que Colombia es una *República democrática* y participativa, significa que el poder reside en el pueblo y que mediante el voto se consagra el derecho a elegir y ser elegido. Además, crea espacios de diálogo y vinculación directa en los procesos de decisión a través de mecanismos como referendos, plebiscitos, consultas populares, cabildos abiertos, iniciativas legislativas y, por supuesto, la revocatoria del mandato.

---

13 Separación de poderes: Colombia, al igual que la mayoría de los Estados del mundo, tiene como base indispensable de su democracia, la separación del poder público en tres poderes independientes, autónomos, y equilibrados entre sí y mutuamente respetuosos de las atribuciones del otro: el ejecutivo, el legislativo y el judicial (DNP, 2011, 18).

En Colombia hay un *Estado pluralista*, que brinda oportunidades a todos por igual, sin discriminación, en el cual se valora y respeta la diferencia. Al respecto, el artículo 7 de C. P. señala: “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

Con relación a la estructura del Estado colombiano, la C. P. establece en su artículo 113 (figura 3-1):

Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

**Figura 3-1. Estructura del Estado**



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de la presentación realizada por Planeando Territorios para Colombia Líder y Fundación Konrad Adenauer, (2022).

## Normatividad del ordenamiento territorial

Según lo señala Paola Vargas (2019):

El ordenamiento territorial hace relación al conjunto de normas que establecen y regulan la forma como se distribuye espacialmente el poder público entre los diversos niveles políticos y administrativos de autori-

dades establecidas por la Constitución Política (nacional, departamental, distrital, municipal).

En este tema existen varias normatividades que se deben tener en cuenta. Ellas son las siguientes:

- *Ley 99 del 22 de diciembre de 1993* establece las normas de ordenamiento desde el punto de vista ambiental. Esta normativa crea el Ministerio de Ambiente, organiza el Sistema Nacional Ambiental y define el ordenamiento ambiental territorial como:

(...) la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible (artículo 7).

Dicha ley establece que las corporaciones autónomas regionales son la

(...) máximas autoridad ambientales y administradoras de los recursos naturales renovables de sus jurisdicciones y las encargadas de velar por la dimensión ambiental en las decisiones de planificación y de ordenamiento territorial. En consecuencia, deben asegurar que los modelos de ocupación de los planes de ordenamiento territorial, incorporen criterios de sostenibilidad ambiental y resiliencia territorial (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016, 9).

En esta vía, las corporaciones tienen un papel fundamental en la incorporación de los temas ambientales en los modelos de ocupación territorial propuestos por los municipios y distritos en sus planes de ordenamiento territorial (CEPAL, Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe)<sup>14</sup>.

- *Ley 388 de 1997* conocida como la *Ley de Desarrollo Territorial*, es la norma de ordenamiento desde la perspectiva físico espacial y posibilita a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, así como hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios<sup>15</sup>.

14 <https://observatorioplanificacion.cepal.org/>

15 web [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

El año 1997 el Gobierno nacional expidió la Ley 388 de 1997, conocida como la “Ley de Desarrollo Territorial”, para diferenciarla de la “Ley de Ordenamiento Territorial” (Ley 1454 de 2011), que establece un mandato para que todos los municipios del país formulen sus respectivos planes de ordenamiento territorial.

Dicha ley define el ordenamiento territorial como:

(...) un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (artículo 5, Ley 388 de 1997).

Y define el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 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 (artículo 9, Ley 388 de 1997) (Cámara de Comercio de Bogotá)<sup>16</sup>.

- *Ley 715 del 21 de diciembre de 2001*, la cual dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 Acto Legislativo 01 de 2001) de la C. P. Además, contempla otras disposiciones para la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. En ella el Sistema General de Participaciones (SGP) está constituido por los recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se le asigna a la norma en mención.
- *Ley 1176 del 27 de diciembre 2007*, desarrolla los artículos 356 y 357 de la C. P. y dicta otras disposiciones; reglamenta en su artículo 1 la modificación del artículo 3.º de la Ley 715 de 2001, por lo cual el Sistema General de Participaciones estará conformado así:
  - » Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.

---

16 web <http://recursos.ccb.org.co/>

- » Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
- » Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.
- » Una participación de propósito general.

Con relación a esta ley, el Boletín 86 del Observatorio Legislativo indicó:

Contempla modificaciones sustanciales al SGP en temas como agua potable y saneamiento básico, atención integral a la primera infancia, programas de alimentación escolar, distribución de los recursos de la participación de propósito general, entre otros. En materia de agua potable y saneamiento básico, algunos de los grandes cambios son la creación de una “bolsa” de recursos que tiene como principal objetivo que los departamentos se involucren en la cofinanciación de proyectos desarrollados por los municipios y distritos en relación con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Igualmente, contempla la creación de un Sistema Único de Información (SUI) y un sistema de certificación a los municipios y distritos a partir del cumplimiento de criterios como el alcance de coberturas en servicios de agua y alcantarillado, y la inversión en nuevos proyectos. Cuando las entidades territoriales no alcancen la certificación, serán los departamentos los encargados de administrar los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico, hasta que el municipio o distrito sea nuevamente certificado. También incluye una definición específica para el uso de los recursos y una fórmula de distribución de los mismos con base en criterios como déficit de coberturas, población atendida, ampliación de coberturas y nivel de pobreza. A su vez, incluye medidas sobre los programas de alimentación escolar y los criterios de distribución de estos recursos, la atención integral a la primera infancia, y cambios en la distribución y asignación de los recursos de la participación de propósito general, entre otras (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Comunidad de Madrid y Fundación Konrad Adenauer, 2008).

De acuerdo con la experta en derecho urbanístico María Camila Parra:

Con la expedición de la Ley 9 de 1989 (normas sobre planes de desarrollo municipal) y la Ley Orgánica (Ley 388 de 1997, sobre ordenamiento del territorio), se conformó la legislación básica del ordenamiento territorial colombiano, en la cual se definieron los lineamientos técnicos, políticos, administrativos y jurídicos sobre el proceso de ordenamiento territorial.

Sin embargo, solo reglamentaron instrumentos de planificación a escala local (municipios y distritos).

- Ley 1454 del 28 de junio 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) establece las normas orgánicas para la organización política y administrativa del territorio colombiano, así como las normas generales para la organización territorial.

En ella reposan los principios rectores del ordenamiento; se define el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial y las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas.

Según esta ley, el ordenamiento territorial colombiano se estructura en cascada de acuerdo con la organización político-administrativa del país, el cual contempla la Nación; los departamentos, las áreas metropolitanas; los distritos especiales, y los municipios.

**De la nación:**

(a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas. (b) Localización de grandes proyectos de infraestructura. (c) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades. (d) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.

**Del departamento:**

(a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio. (b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio. (c) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas.

**De las áreas metropolitanas:**

Les corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, el componente de ordenamiento físico territorial, las normas generales a las que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.



**De los distritos especiales:**

(a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes. (b) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

**Del municipio:**

(a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. (b) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos<sup>17</sup>.

Esta ley, en su artículo 2, hace referencia a la finalidad del ordenamiento territorial de la siguiente manera:

Promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

Además, según lo señalado en el artículo 288 de la C. P. de 1991,

La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

**Entes territoriales**

Es importante mencionar que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En otras palabras, las entidades territoriales pueden gobernarse de manera autónoma y pueden planear y gestionar acciones que atiendan las necesidades propias de su región (Vargas, 2019, 35).

17 María Camila Parra, Asuntos Legales, 9 de mayo de 2019.

Así, la C. P. de 1991 en su título XI, que se refiere a la organización territorial, en su artículo 286 establece que las entidades territoriales no son otras que los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley les da el carácter de entidades territoriales a las regiones o provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley. El artículo 287 fija que:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les corresponda. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.

Es en el artículo 209 de la C. P. de Colombia en su capítulo 5, en donde se establece la relación con la función administrativa y señala:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Y aquí se enuncian tres herramientas importantes de precisar (Vargas, 2019, 24):

- *Descentralización*: transferencia o entrega de competencias o funciones administrativas y recursos a personas públicas creadas por el poder central del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.
- *Delegación*: transferencia, por las autoridades administrativas (presidente, ministros, gobernadores, alcaldes), del "(...) ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias" (Ley 489, 1998, artículo 9).
- *Desconcentración*: radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración.

A escala territorial, como entidades administradoras de departamentos, distritos y municipios, la rama ejecutiva está conformada por las gobernaciones y las alcaldías, respectivamente. Y tanto los departamentos como los municipios pueden crear establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta y otras entidades descentralizadas por servicios.

Los departamentos son la entidad territorial constituida por una porción del territorio colombiano, en el cual se ha creado varios municipios y se encuentran bajo la autoridad de un gobernador, el cual es elegido para un período de cuatro años (el mismo que el de los alcaldes). Los artículos 297 y 310 de la C. P., así como los que se establezcan en la LOOT señalan los criterios que deben cumplirse para su creación, la cual corresponde al Congreso de la República.

Los 32 departamentos que actualmente existen en el país, como entes territoriales, gozan de autonomía para la administración de sus asuntos seccionales y para la planificación y promoción del desarrollo económico y social, dentro de su territorio. Por mandato de la C. P., ejerce funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen las leyes.

De acuerdo con el artículo 7 del Decreto Ley 1222 del 18 de abril de 1986, Código de Régimen Departamental, las atribuciones de los departamentos son las siguientes:

- a. Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos. El Departamento Nacional de Planeación citará a los gobernadores, al alcalde mayor de Bogotá y a los intendentes y comisarios para discutir con ellos los informes y análisis regionales que preparen los respectivos consejos seccionales de planeación. Estos informes y análisis deberán tenerse en cuenta para la elaboración de los planes y programas de desarrollo a que se refieren los artículos 76 y 118 de la Constitución Política.
- b. Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto celebren.

- c. Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes.
- d. Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.
- e. Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias por la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.
- f. Cumplir con las demás funciones administrativas y prestar los servicios que les señalen la Constitución y las leyes.

De acuerdo con el artículo 299 de la Constitución Política, en cada departamento habrá una asamblea departamental, es decir, una corporación político-administrativa de elección popular, la cual estará integrada por diputados<sup>18</sup>. Las asambleas departamentales gozan de autonomía administrativa, presupuesto propio, y ejercen control político sobre la administración departamental (gobernación).

El gobernador<sup>19</sup> es el representante legal del departamento, representante de los ciudadanos que lo eligieron para ejecutar un programa de gobierno y es agente del presidente de la República para el control del orden público y la ejecución de la política económica. Según el artículo 305 de la C. P. de 1991, sus atribuciones son las siguientes:

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las asambleas departamentales.
- 2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.
- 3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el presidente de la República.

---

18 Los diputados deben ser no menos de 11 miembros ni más de 31, quienes son elegidos por los ciudadanos que habitan en la jurisdicción del departamento, para periodos de cuatro años, con la posibilidad de su reelección inmediata.

19 El gobernador es un servidor público de elección popular, elegido por los ciudadanos que habitan en la jurisdicción del departamento, para un periodo de cuatro años de gobierno, sin posibilidad de reelección inmediata.

4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.
5. Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Estado. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador.
6. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industriales y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.
7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.
9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.
10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.
11. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación. Del Régimen Departamental Artículos 304 - 305.
12. Convocar a la asamblea departamental a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocada.
13. Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.

14. Ejercer las funciones administrativas que le delegue el presidente de la República.
15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas.

Los municipios son la entidad territorial básica de la organización administrativa y política del país. Colombia tiene 1102 municipios en el país, incluyendo los distritos, los cuales, como resultado del proceso de descentralización establecido por la C. P. de 1991, se han constituido en las entidades territoriales fundamentales de la división político-administrativa del Estado colombiano

Es la Ley 1551 de 2012, la que dicta normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. De acuerdo con su artículo 2, los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. El artículo 6 de la misma ley señala:

El artículo 3. de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 3. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.
3. Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.
4. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.

5. Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes.
6. Promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. El fomento de la cultura será prioridad de los municipios y los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social de conformidad con el artículo 1º, numeral 8 de la Ley 397 de 1997.
7. Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región, mediante el empleo de los mecanismos de integración dispuestos en la ley.
8. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.
9. En asocio con los departamentos y la Nación, contribuir al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y las normas jurídicas vigentes.
10. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.
11. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.
12. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio

y el consumo interno en sus territorios de conformidad con la legislación vigente para estas materias.

13. Fomentar y promover el turismo, en coordinación con la Política Nacional.
14. Los municipios fronterizos podrán celebrar Convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel y de países vecinos para el fomento de la convivencia y seguridad ciudadana, el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.
15. Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.
16. Incorporar el uso de nuevas tecnologías, energías renovables, reciclaje y producción limpia en los planes municipales de desarrollo.
17. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo.
18. Elaborar los planes y programas anuales de fortalecimiento, con la correspondiente afectación presupuestal, de los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas, organismos de acción comunal, organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio. Lo anterior deberá construirse de manera concertada con esas organizaciones y teniendo en cuenta sus necesidades y los lineamientos de los respectivos planes de desarrollo.
19. Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios.
20. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.



21. Ejecutar el Programas de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias.
22. Publicar los informes de rendición de cuentas en la respectiva página web del municipio.
23. Las demás que señalen la Constitución y la ley.
24. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales.

**Parágrafo 1.** Las políticas, planes, programas y proyectos con destino al fortalecimiento de los cabildos, de las autoridades y organizaciones indígenas y de los organismos de acción comunal se formularán en concertación con ellas.

**Parágrafo 2.** En los parques y zonas verdes públicas entregadas en comodato o en cualquier otra forma de administración a un particular, no se podrá establecer ningún tipo de cobro por acceso al mismo, salvo los casos en donde se realicen espectáculos públicos.

**Parágrafo 3.** Convenios solidarios. Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.

**Parágrafo 4.** Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.

El organismo de acción comunal debe estar previamente legalizado y reconocido ante los organismos competentes.

**Parágrafo 5.** Los denominados convenios solidarios de que trata el parágrafo 3 del presente artículo también podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal

para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

(Parágrafo 5, adicionado por el artículo 128 de la Ley 1955 de 2019)

(Declarado exequible mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-100 de 2013).

En cada municipio hay una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro años denominada concejo municipal y un alcalde municipal.

El alcalde es la máxima autoridad administrativa del municipio, representante de la rama ejecutiva del poder público en su jurisdicción y representante legal del municipio.

Es elegido por voto popular para periodos de cuatro años, sin que pueda ser reelegido para el periodo siguiente. Tiene entre sus funciones, asegurar la prestación de los servicios públicos y presentar al concejo proyectos de acuerdo para mejorar la vida municipal. Sus atribuciones, según el artículo 315 de la C. P. de 1991, son las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocar a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

Según la Ley 1551 de 2012, los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo.

Según la Sentencia C-405 de 1998 de la Corte Constitucional, los concejos municipales y distritales<sup>20</sup> son corporaciones de carácter administrativo y no pertenecen a la rama legislativa del poder público, función que es ejercida de manera exclusiva por el Congreso de República.

Los concejos municipales cumplen con un papel importante en el desarrollo social y económico de sus municipios. Los artículos 272 y 313 de la Constitución Política de 1991 señalan como sus funciones las siguientes:

---

<sup>20</sup> Estos concejos son una corporación político-administrativa de carácter colegiado; son elegidos popularmente para un período de cuatro años (el mismo de los mandatarios locales), tienen autonomía administrativa y presupuesto propio, ejercen control político sobre la administración municipal y están integrados por no menos de 7 ni más de 21 miembros, según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de las contralorías municipales. Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Artículo 313. Corresponde a los concejos: 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. 8. Elegir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine. 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

Acto Legislativo 01 de 2007, artículo 6. Adiciónese al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales. 11 en las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del Concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los secretarios del Despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal,

cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleve al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. 12. Proponer moción de censura respecto de los secretarios del Despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

Según lo anota Paola Vargas (2019, 50):

Los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local (JAL) de elección popular, integrada por el número de miembros (ediles) que determine la ley.

De otro lado, están los distritos y es la Ley 617 de 2013 la que determina el régimen especial para ellos. Su artículo 2.º reza así:

Los distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.

En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales, o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales, previstas en la Constitución Política, la ley, ni a las que está

sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios.

**Parágrafo.** Las disposiciones contenidas en la presente ley, son aplicables a todos los distritos creados y que se creen, a excepción del Distrito Capital de Bogotá.

Para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, pueden existir otras divisiones que determine la ley, entre las cuales se destacan:

Con respecto a las provincias, el artículo 321 de la C. P. del país establece:

Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran.

Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.

Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.

El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

En lo referente a las áreas metropolitanas, la C. P. de 1991, en su artículo 319 reza:

Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en

sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

Con la Ley 128 de 1994 se establece la ley orgánica de las áreas metropolitanas que señala el objeto, naturaleza, funciones y jurisdicción de estas áreas, sus órganos de dirección y administración, atribuciones, gerente, funciones, reuniones del Consejo Metropolitano de Planificación, patrimonio, rentas, actos y contratos. En su artículo 1.<sup>o</sup> señala:

Las áreas metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere de una administración coordinada.

Las principales áreas metropolitanas que existen en Colombia son las siguientes:

- Área metropolitana del Valle de Aburrá (conformada por Medellín, Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa, en el departamento de Antioquia).
- Área metropolitana de Bucaramanga (integrada por Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, en el departamento de Santander).
- Área metropolitana de Barranquilla (compuesta por Barranquilla, Puerto Colombia, Galapa, Malambo y Soledad, en el departamento de Atlántico).
- Área metropolitana de Cúcuta (constituida por Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia y San Cayetano, en el departamento de Norte de Santander).
- Área metropolitana de Centro Occidente (formada por Pereira, Dosquebradas y La Virginia, en el departamento de Risaralda).

Región administrativa y de planificación: Según el artículo 306 de la C. P., “dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal sería el desarrollo económico y social del respectivo territorio”. Además, podrán constituirse mediante convenio, previa autorización de sus respectivas asambleas y previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial.

Con respecto a otros esquemas asociativos, la ley de ordenamiento territorial consagra las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Lo importante es que ninguna de ellas puede producir gastos de funcionamiento adicionales para sus respectivos entes territoriales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la nación, así como tampoco adicionar sus plantas de personal (Vargas, 2019 y 2021, 57 y 59).

## Categorización de los entes territoriales

De acuerdo con la Contaduría General de la Nación, según los términos del artículo 1.º de la Ley 617 de 2000 y del artículo 6.º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 153 del Decreto 2106 de 2019, los departamentos, distritos y municipios del país tuvieron plazo hasta el 30 de octubre de 2022 para expedir el respectivo acto administrativo por el cual definen la categoría de su entidad territorial para la vigencia 2023. Para este proceso, la Contaduría tuvo en cuenta lo siguiente:

- Los límites definidos de población e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) para cada categoría de departamento, distrito y alcaldía.
- El valor máximo definido de los gastos de funcionamiento como proporción de los ICLD para las diferentes entidades territoriales, a la cual pertenecen, en la vigencia 2021.

En la actualidad, los departamentos se clasifican en cinco categorías, según la capacidad de gestión administrativa y fiscal y la población e ingresos corrientes de libre destinación (tabla 3-1). La Contaduría General de la Nación al dejar en firme la circular externa 005, del 8 de octubre de 2018: “Proceso de categorización departamentos, distritos y municipios”, quedando así la clasificación de los departamentos.



**Tabla 3-1. Clasificación de los departamentos según la capacidad de gestión administrativa y fiscal y la población e ingresos corrientes de libre destinación**

CATEGORÍAS	POBLACIÓN	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN EN SMLMV*
Especial	Mayor o igual a 2.000.000	Mayores a 600.000
Primera	Entre 700.001 a 2.000.000	Entre 170.001 a 600.000
Segunda	Entre 390.001 a 700.000	Entre 122.001 a 170.000
Tercera	Entre 100.001 a 390.000	Entre 60.001 a 122.000
Cuarta	Menor o igual a 100.000	Menor o igual a 60.000

\*SMLMV: Salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Fuente: Artículo 4 de la Ley 617 de 2000.

Con respecto a la categorización de los distritos y municipios es de señalar que esta tiene efectos legales, principalmente sobre el salario del alcalde y los límites de gasto de funcionamiento de la entidad territorial (tabla 3-2).

**Tabla 3-2. Clasificación de los municipios según la capacidad de gestión administrativa y fiscal y la población e ingresos corrientes de libre destinación**

CATEGORÍAS	POBLACIÓN	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN EN SMLMV*
Especial	Más de 500.001	Más de 400.001
Primera	De 100.001 a 500.000	De 100.001 a 400.000
Segunda	De 50.001 a 100.000	De 50.001 a 100.000
Tercera	De 30.001 a 50.000	De 30.001 a 50.000
Cuarta	De 20.001 a 30.000	De 25.001 a 30.000
Quinta	De 10.001 a 20.000	De 15.001 a 25.000
Sexta	0 a 10.000	De 0 a 15.000

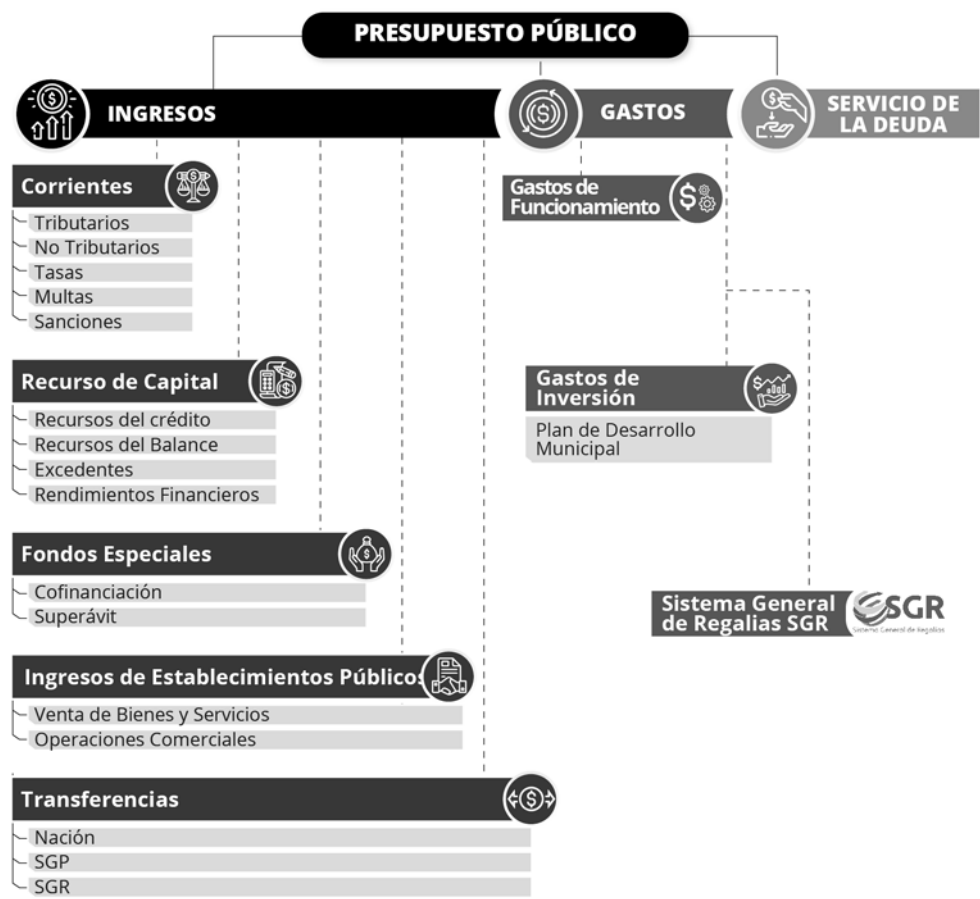
\*SMLM: Salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Fuente: Artículo 7 de la Ley 1551 de 2012.

# Presupuesto público

El presupuesto público es un instrumento legal de planificación para el cálculo o estimaciones de ingresos, gastos y fuentes de recursos de una entidad pública, para un período de un año, con la finalidad de lograr la planificación de las actividades gubernamentales a través de variables cualitativas y cuantitativas en función de los proyectos o programas sociales y así lograr los objetivos del Estado, con alcances político, administrativo, financiero y jurídico (tabla 3-3).

Tabla 3-3. Presupuesto público



Fuente: Sistema General de Regalías, (2023).

Los ingresos son el cálculo de todos los recursos que por cada fuente de financiación se espera recibir durante la vigencia fiscal y que ingresará a los fondos del ente público (tabla 3-4).

Su proyección se hace acorde con las disposiciones legales del marco fiscal de mediano plazo<sup>21</sup>.

**Tabla 3-4. Ingresos corrientes**

<b>INGRESOS CORRIENTES</b>
<b>TRIBUTARIOS</b>
Impuesto Predial Unificado
Impuesto de Industria y Comercio
Sobretasa Consumo Gasolina Motor
Estampillas
Otros ingresos tributarios
<b>NO TRIBUTARIOS</b>
Ingresos de la propiedad. Tasas, derechos, multas y sanciones
<b>TRANSFERENCIAS</b>
<b>Transferencias para funcionamiento</b>
<b>Del nivel nacional</b>
Sistema General de Participaciones - propósito general
<b>Del Nivel Departamental</b>
De vehículos automotores
Otras transferencias del departamento
<b>Transferencias para inversión</b>
<b>Del nivel nacional</b>
<b>Sistema General de Participaciones</b>
Sistema General de Participaciones - Educación
Sistema General de Participaciones - Salud
Sistema General de Participaciones - Agua Potable y Saneamiento Básico
Sistema General de Participaciones - propósito general
Obras del Sistema general de participación
FOSYGA y ETESA
Otras transferencias de la Nación
<b>Del Nivel Departamental</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda, (2023).

21 Es un documento de planeación financiera que se presenta anualmente, el cual actualiza las proyecciones en los datos fiscales para los próximos diez años y además analiza lo que sucedió el año anterior. Revela cuánto el ente territorial se puede gastar, se puede endeudar y va recaudar, o debería recaudar, por impuestos.

Entre las fuentes de financiación se encuentran los recursos propios (tabla 3-5), el Sistema General de Participaciones (tabla 3-6), los recursos de la nación<sup>22</sup> y los recursos del nivel departamental<sup>23</sup>.

**Tabla 3-5. Recursos propios**

NIVEL	FUENTE	DESTINACIÓN
Recursos propios	Impuesto de alumbrado público	Alumbrado publico
Recursos propios	Sobretasa bomberil	Para convenio bomberos y atención de emergencias
Recursos propios	Impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos	Proyectos incluidos Plan de desarrollo
Recursos propios	Sobretasa de solidaridad de servicios públicos – acueducto	Subsidios acueducto FSRI
Recursos propios	Sobretasa de solidaridad de servicios públicos –aseo	Subsidio aseo FSR
Recursos propios	Sobretasa de solidaridad de servicios públicos – alcantarillado	Subsidios Alcantarillado FSRI
Recursos propios	Impuesto de espectáculo públicos municipal	Sector deporte
Recursos propios	Tasa pro deporte y recreación	Eventos deportivos infraestructura deportiva
Recursos propios	Estampilla para el bienestar del adulto mayor	90% Adulto mayor y 10% pasivo pensional
Recursos propios Estampilla	Pro cultura	60% fomento artístico, 10% bibliotecas, 10 gestor cultural
Recursos propios	Contribución especial sobre contratos de obras públicas	Fondo de seguridad y convivencia ciudadana
Recursos propios	Participación en la plusvalía	Inversión en infraestructura, recreación, ciclovías, espacio publico
Recursos propios	Contribución sector eléctrico – generadores de energía convencional	Agua potable (50%) Otros gastos de inversión (50%)
Recursos propios	Multas códigos nacional de Seguridad y convivencia ciudadana – multas generales	Programas de seguridad ciudadana
Recursos propios	Multas códigos nacional de Seguridad y convivencia ciudadana – cultas generales	Inversiones en seguridad ciudadana
Recursos propios	Fondo educativo Luis Carlos Galán	Subsidios Educación Superior
Recursos propios	Fondo asistencia técnica agropecuaria	Sector agropecuario
Recursos propios	Alquiler de maquinaria y equipo agrícola	Sector agropecuario
Recursos propios	Derechos por cesiones	Compra predios para recreación, ciclovías, espacio publico
Recursos propios	Supervit Fiscal	
Recursos propios	Recursos Corrientes Libres destinación	Todos los proyectos plan de desarrollo

Fuente: Ministerio de Hacienda, (2023).

22 Los recursos de la nación provienen de los recursos ADRES – cofinanciación UPC régimen subsidiado y de los derechos por la explotación de los juegos de suerte, azar y rifas y su destinación es a la afiliación de la población al régimen subsidiado de salud.

23 Los recursos del departamento tienen como fuente las rentas cedidas del departamento y son también utilizados para la afiliación de la población al régimen subsidiado de salud.

**Tabla 3-6. Sistema General de Participaciones**

NIVEL	FUENTE	DESTINACIÓN
SGP	Calidad por matrícula oficial	Infraestructura educativa y canasta educativa
SGP	Calidad por gratuidad	Transferencia IED
SGP	Régimen subsidiado	Afiliación a población a régimen subsidiado
SGP	Salud pública	Plan de intervenciones Colectivas
SGP	Deporte y recreación	Escuelas de formación deportivas, dotación y escenarios deportivos
SGP	Cultura	Escuelas de formación cultura, dotación y escenarios culturales
SGP	Propósito general Libre Inversión	Proyectos del Plan de Desarrollo
SGP	Programas de alimentación escolar	PAE
SGP	Agua potable y saneamiento básico	Agua potable y saneamiento (85%) Subsidios AAA (15%)

Fuente: elaboración propia, (2022).

Los gastos son la salida de recursos - compras y gastos que un ente público realiza y se clasifican así:

- Gastos de funcionamiento y gastos destinados al servicio de la deuda (pago de intereses y amortización de capital).
- Los gastos de inversión, salida de dinero denominada gasto público. Y el Sistema General de Regalías (SGR).

Los gastos de funcionamiento están relacionados con los siguientes servicios personales asociados a la nómina.

- Gastos generales para la adquisición de bienes y de servicios.
- Transferencias corrientes, convenios con el sector privado y transferencias con el sector público.
- Transferencias de capital entre entidades centralizadas y entidades descentralizadas.
- Gastos de comercialización y producción.
- Adquisición de bienes y de servicios.

Los gastos al servicio de la deuda están relacionados con la deuda externa e interna en lo concerniente a amortización de capital intereses, comisiones y gastos. Y los gastos de inversión se refieren a los gastos ocasionados en la ejecución del plan de desarrollo territorial y se estructuran acorde con los sectores de inversión.

A continuación, Jessica Contreras Mogollón, líder de Proyectos de Colombia Líder se referirá a la gobernanza multinivel y territorial en el país.

# La gobernanza multinivel y la gobernanza territorial

**Jessica Contreras Mogollón**

Líder de Proyectos de Colombia Líder

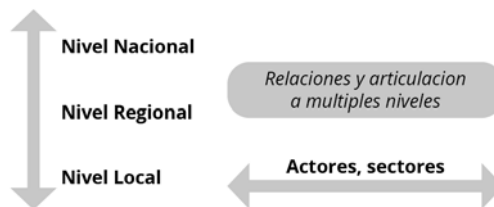
La gobernanza es un modelo de gobierno que surge en la segunda mitad de la década de los noventa y es el resultado de la evolución de los paradigmas de las reformas administrativas que evoluciona a partir de los años setenta como respuesta de los Estados a los problemas derivados de las transformaciones económicas, políticas y sociales que conlleva la globalización y la crisis del Estado del bienestar.

La gobernanza multinivel ha sido señalada desde diferentes sectores como una alternativa a un modelo de gestión diferente de control jerárquico y excesivamente burocratizado que caracteriza el sistema jurídico, y que responde a una mayor cooperación entre los distintos agentes públicos y privados durante todo el proceso de elaboración de las distintas políticas públicas (formulación, programación, implementación y evaluación final).

Los conceptos claves de la gobernanza multinivel tienen origen a los elementos esenciales que permiten a un conjunto de actores independientes trabajar de manera colaborativa complementando sus competencias y coordinando sus recursos.

La gobernanza multinivel juega como alternativa a la gestión del desarrollo del territorio y, fundamentalmente, la idea de gobernanza tradicional se está reemplazando por relaciones intergubernamentales en las cuales las autoridades subnacionales participan en un intercambio directo con instituciones supranacionales y viceversa (figura 3-2).

**Figura 3-2. Gobierno multinivel**



Fuente: gobernanza multinivel (Fuente: Cifor, 2014).

Al tomar como ejemplo la imagen anterior, se pueden rescatar como los nuevos enfoques de la administración pública, como lo es la gobernanza o gobernanza multinivel, que han propuesto una nueva diversidad de mecanismos eficientes y legítimos para la toma de decisiones públicas, incluyendo la participación de diversos actores sociales en el proceso de políticas públicas. Así mismo esta gobernanza multinivel destaca negociaciones y redes, no constituciones y otros marcos legales.

Para comprender la gobernanza multinivel, y llevarla al caso territorial colombiano se deben tener en cuenta cuatro temas puntuales:

- *Gobernanza*: proceso a través del cual las acciones y los recursos públicos, privados se coordinan y se le dan una dirección y un significado común.
- *Niveles institucionales*: aunque las autoridades locales estén incorporadas en las redes regionales y nacionales de reglas, recursos y patrones de coordinación, estas redes no les impiden perseguir sus intereses en los ámbitos globales.
- *Orden negociado*: denota un orden negociador en lugar de un orden definido por marcos legales formalizados.
- *Juego político*: la relación de los marcos regulatorios abre un comportamiento más estratégico y autónomo entre los actores.

Siendo así se ve la necesidad de hacer una salvedad y tomar los cuatro pasos señalados anteriormente para comprender la gobernanza multinivel, se hace referencia a lo que no es la gobernanza, puesto que esta no se refiere a las relaciones intergubernamentales como se conciben normalmente, no debe ser percibida como un orden jerárquico de los procesos de gobierno, a veces se cree que la gobernanza multinivel es posconstitucional o extraconstitucional, porque es un modelo de gobierno que en gran parte desafía, o ignora la estructura.

Una vez se ha aclarado qué es la gobernanza y cuál es su papel y lo opuesto a ella, se añade cómo Colombia ilustra la gobernanza multinivel, a partir de consultar un documento técnico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuando evalúa los principales desafíos y consejos sobre políticas como base de buenas prácticas, el país ha enfatizado sobre la importancia de profundizar entre los distintos niveles de gobierno y lograr una participación ciudadana masiva como inicios de la gobernanza multinivel,



y a la vez hace referencia a un caso en específico de la ciudad de Barranquilla (Atlántico) con el gobierno abierto.

De tal forma que para mejorar el compromiso ciudadano y la consulta pública Colombia y sus gobernantes territoriales deben dirigir sus esfuerzos al reforzamiento estructural del gobierno abierto para incitar a la sociedad civil a jugar un papel activo en gobernanza multinivel participativa.

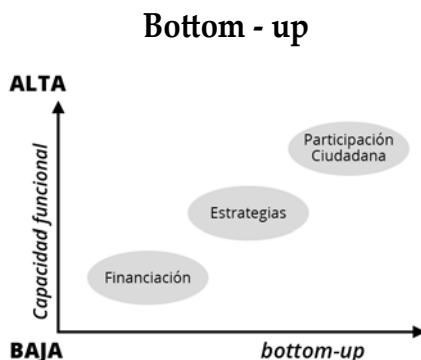
Colombia ha sido tradicionalmente centralista que es todo lo contrario al gobierno multinivel y a sus características, pero ahí está el reto de los nuevos gobernantes. Los próximos mandatarios para gobernar necesitan conocer lo que demanda el pueblo y con ello la opinión pública, y siendo así buscar la forma de optimización de los recursos y el progreso de sinergias para desarrollar la gobernanza vertical que introducirá la dimensión territorial en el proceso de diseño de las políticas para el crecimiento productivo.

En otras palabras, esta atención por la escala territorial les permitirá diseñar estrategias, políticas y programas que tomen en cuenta las diferentes necesidades de las distintas comunidades y las especificidades de cada área geográfica, y que a la vez valore su sentido de pertenencia e identidad para cimentar los compromisos de los distintos actores con la acción colectiva.

Para lograr esta capacidad de observar integralmente el proceso de desarrollo y gobernar para todo su territorio se requieren de distintos puntos de reconocimiento, análisis y acción y de capacidad de diálogo y cooperación entre los actores que se sitúan en estos distintos niveles.

En este sentido, se recomienda a los próximos mandatarios plantear la vigencia del enfoque de la administración pública clásico (modelo top down, modelo de arriba hacia abajo) frente a un esquema de implementación de redes de cooperación-regional, que pudiesen contribuir a la creciente participación social en torno a nuevos enfoques en la administración pública en el país.

El modelo hace referencia a mayor colaboración y comunicación, mejor toma de decisiones, mayor satisfacción de la población y creatividad al poder, lo que es un modelo exitoso para ser aplicado en sus políticas y programas territoriales.



Fuente: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/83981>

El objetivo de este gráfico es el de resaltar cómo las relaciones pueden producir un aporte a un modelo de gobernanza multinivel donde existan relaciones horizontales entre actores de diferentes niveles y sectores de la sociedad para profundizar en las nuevas dinámicas mediante diversos actores de la sociedad y el gobierno y se relacionen. Esta teoría es la más certera para que los gobernantes la pongan en práctica en las diferentes dinámicas de los territorios.

El rol de la gobernanza multinivel en las regiones se debe caracterizar en los siguientes aspectos: las regiones como escenarios; las regiones como implementadoras; las regiones como colaboradores; y las regiones como responsables políticos independientes.

Con estos aspectos dentro de los marcos políticos definidos en el ámbito nacional, las regiones se consideran escalas geográficas apropiadas, y las regiones no solo proporcionan escenarios, sino que también serán agentes para la ejecución de las iniciativas que responden a las prioridades y objetivos concebidos centralmente. El surgimiento de “políticas regionales”, se caracteriza por el establecimiento independiente de agendas, la creación institucional y nuevos acuerdos de gobernanza, nuevos mecanismos y herramientas de política o inteligencia estratégica y desarrollo de capacidades.

Es de precisar que para nuestros alcaldes y gobernadores a modo de recomendación, la gobernanza multinivel implica operar con un esfuerzo significativo de coordinación que involucra a un gran número de actores y organizaciones y que apunta a alinear estrategias, políticas y programas distintos para lograr una intervención pública coherente y con resultados eficientes.

Para ellos, que tienen la responsabilidad moral y social de luchar por sus territorios y los sueños de sus habitantes, la coherencia horizontal entre estrategias, objetivos, instrumentos será un gran aliado para sus cuatro años de mandato, pero sobre todo promover perspectivas y hojas de ruta compartidas hacia objetivos comunes para que las puedan orientar hacia metas sostenibles y que eviten decisiones a corto plazo que contradigan lo que ustedes quieren forjar en sus proyectos.

Gobernante se debe adoptar una perspectiva amplia. En el caso de una estrategia de innovación territorial, puede tener gobernanzas complejas con múltiples sujetos y diferentes elementos estratégicos pero no se olvide que deberá adaptarse a las especificidades de cada situación. Así mismo un aspecto fundamental y sugerencia se refiere a que un gobierno no puede gobernar a ciegas, necesita el reflejo de su actuación, ya sea en los medios de comunicación o en la voz a voz de su comunidad. No deje de lado su imagen y siempre busque la mejor forma de comunicar su gestión teniendo en cuenta a la población objetiva que quiere llegar.

Este artículo tiene por objetivo darle a usted, futuro gobernante, temas sumamente conectados con la gobernanza multinivel: la definición de principios ordenadores, la creación de espacios de diálogo y concertación entre diferentes niveles administrativos y políticos, y la búsqueda de sinergias entre instrumentos y estrategias.

Buena suerte... recuerde gobernar para todo su territorio.

## Referencias bibliográficas

- Arellano, D., D. Sánchez, J. y Bartolo, R. (2014), ¿Una o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. En Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 1, 9-29.
- Panoramed. (2020). Better governance for better innovation. Recommendations for a challenge oriented mediterranean innovation policy with a territorial dimension. [https://governance.interregmed.eu/fileadmin/user\\_upload/Sites/Governance/horizontal\\_project/Innovation-key-policy-paperPANORAMED-def.pdf](https://governance.interregmed.eu/fileadmin/user_upload/Sites/Governance/horizontal_project/Innovation-key-policy-paperPANORAMED-def.pdf)

- Varela, E., Martínez, A., y Delgado, W. (2013). Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia. *Revista Estudios Políticos*(43),205-227. <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/18217/15650>
- Tomado desde Gobernanza multinivel y organización territorial. [https://www.oecd-](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e4d3ec2d-es/index.html?itemId=/content/component/e4d3ec2d-es)
- [ilibrary.org/sites/e4d3ec2d-es/index.html?itemId=/content/component/e4d3ec2d-es](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e4d3ec2d-es/index.html?itemId=/content/component/e4d3ec2d-es)
- Tomado desde Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza\\_multi-nivel\\_v5\\_vl.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multi-nivel_v5_vl.pdf)
- [https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Las-cuatro-dimensiones-de-la-](https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Las-cuatro-dimensiones-de-la-Gobernanza-Territorial-hacia-la-Gobernabilidad_fig1_345153130)
- [Gobernanza-Territorial-hacia-la-Gobernabilidad\\_fig1\\_345153130](https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Las-cuatro-dimensiones-de-la-Gobernanza-Territorial-hacia-la-Gobernabilidad_fig1_345153130)
- <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7036/7.pdf>
- Tomado desde gobernanza multinivel desafíos en las relaciones intergubernamentales de las ciudades capitales <https://www.asocapitales.co/html/sites/default/files/cumbre-ciudade-capitales/archivos/mari%cc%81a%20helen%20botero%20-%20gobernanza%20multinivel.pdf>

## 8. ¿Cuáles son las funciones de los personeros municipales en el país?

Según lo establecido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), las personerías distritales o municipales forman parte del Ministerio Público, al cual pertenece la Procuraduría General de la Nación, y están “bajo la dirección suprema del procurador general”.

De acuerdo con el artículo 33 de la Constitución Nacional, los personeros (municipales o distritales) son elegidos por el Concejo de cada municipio o ciudad, mediante un concurso de méritos, para ejercer sus funciones por un periodo de cuatro años y tienen a su cargo “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas”.

En desarrollo del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, modificatorio del artículo 170 de la Ley 136 de 1994, el Gobierno nacional estableció los estándares mínimos y las etapas para elección de personeros municipales a través del Decreto 2485 de 2014, el cual fue compilado en el Título 27 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

Sobre la elección del personero el artículo precitado, establece lo siguiente:

Artículo 35. El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 170. Elección. Los Concejos Municipales o distritales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su periodo constitucional, previo concurso público de méritos (...).

De acuerdo con las normas que se han dejado indicadas, el Concejo Municipal es el quien tiene la competencia para elegir, mediante concurso de méritos al Personero del respectivo municipio; por ello el Concejo Municipal es el llamado para adelantar los respectivos concursos y de acuerdo con la sentencia C-105 de 2013 de la Corte Constitucional, podrá contar con el apoyo técnico y organizacional de entidades e instituciones especializadas en la estructura, organización y realización de concursos de méritos (DAFP, ABC del personero municipal, 7).

Para responder a esta pregunta se ha invitado a Luis Carlos Ramírez Hernández, personero de San Juan de Río Seco (Cundinamarca), para que precise las funciones que cumplen los personeros en el desarrollo de los entes territoriales, en especial como voceros de la sociedad frente a las distintas autoridades, así como garantes y promotores de los derechos humanos.

# Las funciones que ejercen los personeros municipales

**Luis Carlos Ramírez Hernández**

Personero municipal de San Juan de Río Seco (Cundinamarca)

Los personeros municipales en la vida local son los voceros de la sociedad frente a las distintas autoridades. Es a quien el ciudadano acude para encontrar una solución a sus necesidades y preocupaciones. El personero es un funcionario cercano a la gente.

Igualmente, como garante y promotor de los derechos humanos, es el Defensor del Pueblo. El personero es el representante de quienes necesitan el reconocimiento de sus derechos, en muchos casos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad. Las personas más débiles nos buscan para tener una respuesta, un buen consejo o solicitar nuestras gestiones para obtener respuestas a sus solicitudes.

El personero es un educador: promueve el estudio y conocimiento de la Constitución y de los espacios democráticos. Conversa con su comunidad, promociona eventos y propicia espacios de discusión y análisis. Busca que los temas de discusión y de importancia para el país se conozcan en el territorio.

Promueve la construcción de la paz, el trabajo con las víctimas, el conocimiento de los acuerdos de paz y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Fortalece la democracia local, vigila, pregunta, indaga y busca soluciones. Y trabaja con los jóvenes, acompañando, por ejemplo, al Consejo de Juventud y escuchando a los personeros y contralores estudiantiles.

El listado de funciones es bastante amplio, su institución es débil en lo humano, técnico y presupuestalmente, en especial en los municipios de quinta y sexta categoría. Es constante la lucha por lograr su fortalecimiento, es necesario hacer las personerías más visibles. Al respecto encaja bien una frase de Luis Carlos Galán: “El personero municipal es garante de la democracia”, lo que significa un importante reto en la vida local, puesto que tiene una consecuencia importante garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones.

El personero también participa en distintos espacios: consejos y comités en donde siempre su voz es la voz de la comunidad. Su participación incide en la toma de acciones por parte de distintas autoridades.

En resumen, sus funciones de agente de Ministerio Público, veedor ciudadano, defensor del pueblo, defensor de derechos humanos y garante del derecho de petición significan en la vida municipal garantizar la conciencia de lo público y ciudadanos comprometidos en la construcción de una mejor sociedad. Ciudadanos dueños de su propio destino.

Según el documento “ABC del personero”, las personerías municipales cumplen un rol en la protección de los derechos humanos y la guarda de los principios del estado social de derecho, así como para la vigencia de la moralidad administrativa y la defensa de los intereses de las comunidades locales. Es por ello que la Procuraduría General de la Nación las considera pieza fundamental del engranaje del ejercicio del Ministerio Público, no solo porque así lo ordena la Constitución al definir las como sus agentes en todos y cada uno de los municipios, sino porque así lo amerita la larga tradición de servicio a las comunidades de las personerías municipales.

A las personerías, como entes de control y vigilancia de los gobiernos locales, le competen importantes atribuciones de defensa, protección y promoción de los derechos humanos, de salvaguarda del interés general y de la prevalencia del bien común; de control disciplinario sobre los funcionarios municipales y de colaborador de la justicia. Estas tareas son definitivas para que los ciudadanos perciban que en verdad viven en una democracia real y efectiva, que las leyes no son letra muerta y que las autoridades están es para su servicio y no para salvaguardar intereses particulares.

El personero debe asegurar que el derecho a la vida se respete de manera íntegra en su municipio, así como los demás derechos fundamentales vinculados a ejercicio de las libertades públicas y al debido proceso. Para ello debe cooperar con las autoridades competentes y llamar la atención sobre los niveles regionales y nacionales del gobierno para que en su municipio a todas las personas se proteja su integridad personal y el ejercicio de las libertades.

Así mismo, la función básica de las personerías es la de ejercer el control administrativo del municipio, sin perjuicio de sus atribuciones en materia



de Ministerio Público, las cuales se encuentran contempladas en el artículo 178 de la Ley 136 de 1994.

Es necesario resaltar la historia de la institución, lo que permite afirmar su trascendencia. Tribuno del pueblo para los romanos y entre nosotros “síndicos personeros” “síndicos personeros del común” o “procuradores generales de las ciudades”, quienes vigilaban el fisco y eran los voceros de la comunidad.

Es de resaltar su trabajo coordinado con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y con el concejo municipal, lo que permite coordinar más acciones que buscan beneficiar al pueblo.

En resumen, el personero es un líder, un funcionario con grandes responsabilidades y retos en los respectivos municipios.

### **Fortalecer el personero**

Este es un reto constante de toda la trascendencia para la vida en los territorios y necesario en el verdadero fortalecimiento de la descentralización, el cual persiste como una deuda aún pendiente por desarrollar de la Constitución de 1991, cual es fortalecer a las personerías y su accionar.

El personero debe fortalecer su papel de educador para lograr en sus pueblos ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes, ahora más que nunca se requiere construir entre todos. Lograr visualizar su papel y el de las personerías es un tema necesario y de gran importancia.

### **Recomendaciones a los futuros gobernantes para un trabajo en equipo con la comunidad y así tener mayor incidencia**

- Responsabilidad y contacto directo con sus ciudadanos para definir prioridades en su gobierno.
- Poner en marcha una campaña que dignifique el valor de la política.
- Dedicar tiempo a trabajar en propuestas realizables y no solo complacer por complacer lo que a veces se quiere oír.

- Emprender y promover un trabajo coordinado con la nación y el departamento para las autoridades locales.
- Rescatar la participación ciudadana y lograr comunidades participativas y constructoras de desarrollo.

### **Referencias bibliográficas**

- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2016). ABC del personero municipal, 7.

## 9. ¿Cuál es el modelo de descentralización en Colombia?

**D**urante la década de los ochenta, el país inició el proceso de descentralización con el fortalecimiento de la recaudación de impuestos en el nivel local, el traspaso de funciones del gobierno nacional a los municipios, el incremento de transferencias hacia las entidades territoriales y la elección popular de alcaldes en 1986 y de gobernadores en octubre de 1991.

Luego con la nueva Carta Política en el año 1991 se abrieron nuevos espacios para la participación ciudadana y se estableció la descentralización desde su primer artículo al definir que “Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales”. Posteriormente, en su artículo 287 se consagra la autonomía territorial en los siguientes términos: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Y fue con la expedición de la Ley 715 de 2001 que se reglamentó el Sistema General de Participaciones de los entes territoriales, como se indicó en la respuesta 7 de esta publicación.

A partir de la reforma constitucional de 2002 los comicios en los que se eligen gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles, se llevan a cabo cada cuatro años. De esta manera, el ciclo electoral para elecciones locales inició en años impares a partir de 2003, siguieron las de 2007, las de 2011 y así sucesivamente. Lo anterior sin perjuicio de las elecciones atípicas que sean convocadas con la finalidad de proveer las vacancias absolutas de gobernadores y alcaldes, cuando falten más de 18 meses para finalizar su mando.<sup>2</sup> atEn caso de que faltaren menos de 18 meses, el presidente en el caso de falta de los gobernadores, o el gobernador en caso de falta de alcaldes, designarán los reemplazos (MOE, agosto de 2011, con el apoyo de ASDI, FOS Colombia, Fundación Konrad Adenauer, Instituto Nacional Demócrata y Unión Europea. Sistema electoral. Elecciones locales, 4.

Para responder a esta octava pregunta de la publicación ¿Cómo gobernar a Colombia? Cien preguntas para hacerlo bien, se han invitado a los expertos Diego Hay y Hernán Duarte Morales, quienes harán mención a las competencias que se le han ido asignando a los entes territoriales en el marco del modelo de descentralización, con sus respectivas oportunidades y retos; y, por supuesto, las recomendaciones para los nuevos mandatarios, entre las cuales están conocer con detalle sobre las competencias de sus respectivos entes territoriales, la implementación de acciones de fortalecimiento de las capacidades institucionales, de los sistemas de planeación y de los bancos de proyectos, entre otras.

# El modelo de descentralización en Colombia

**Diego Fernando Hau Caicedo**

Director ejecutivo Fundación Corazón de Caña y Hernán Mauricio Duarte  
Morales, profesional especializado en Desarrollo y Gestión Territorial  
Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales)  
.....

El modelo de descentralización en Colombia es un mecanismo fundamental para llevar a cabo los fines esenciales del Estado, los cuales tienen como objeto incrementar el bienestar general y mejorar la calidad de vida de la población (artículo 366 de la C. P.). De esta forma, Colombia es una república unitaria y descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y entidades territoriales indígenas (artículo 286 de la C. P.)), las cuales tienen la facultad de gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias, administrar recursos, establecer tributos y participar en las rentas de la nación (artículo 287 de la C. P.).

De acuerdo con la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, las competencias son las facultades que tienen la nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender las responsabilidades del Estado, las cuales se rigen a partir de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación. El principio de concurrencia establece que la nación y las entidades territoriales implementarán acciones conjuntas para lograr un objetivo común; el principio de subsidiariedad indica que la nación y las entidades territoriales apoyarán en el ejercicio de sus competencias a las entidades territoriales con menor capacidad; y el principio de coordinación establece que los distintos niveles de gobierno ejercerán sus competencias de manera articulada, coherente y armónica (artículo 27 de la Ley 1454 de 2011).

Los procesos de distribución de competencias entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales se dan principalmente a través de la aprobación de leyes en el Congreso de la República y en los procesos de reglamentación de dichos marcos normativos. Según ejercicios preliminares de identificación de competencias para la Misión de Descentralización<sup>24</sup>, realizados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se estima que existen aproximadamente 2778 competencias entre los distintos niveles de gobierno.

---

24 El artículo 10 de la Ley 1962 de 2019 estableció que se llevaría a cabo una Misión de Descentralización para presentar al Congreso de la República iniciativas constitucionales y legislativas para ordenar y definir la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

Respecto a los recursos de los cuales disponen las entidades territoriales para llevar a cabo sus funciones, atribuciones y servicios, se destacan los transferidos desde el nivel central a través del Sistema General de Participaciones (SGP); los recursos derivados de la extracción de recursos naturales asignados mediante el Sistema General de Regalías (SGR); los ingresos propios como resultado de la recaudación de tributos territoriales, los ingresos no tributarios obtenidos de las tasas, tarifas, multas y sanciones y contribuciones; y finalmente, los recursos de capital de las entidades territoriales.

### **¿Cuáles son las oportunidades y retos que ofrece el modelo de descentralización a las entidades territoriales?**

Uno de los principales retos del modelo de descentralización colombiano está asociado con la duplicidad y el traslape de competencias entre los distintos niveles de gobierno, lo cual ha llevado a que existan múltiples intervenciones en un mismo territorio por parte de distintos actores sin lograr resultados satisfactorios en el bienestar de sus habitantes. En esa línea, la falta de definición de un sujeto de responsabilidad por cada nivel de gobierno y el uso excesivo del principio de concurrencia podrían explicar este reto. Las entidades territoriales tienen la oportunidad de participar en los ejercicios de redistribución de competencias que se están realizando en el marco de la Misión de Descentralización, por intermedio de sus respectivas asociaciones y federaciones, según lo establecido en la Ley 1962 de 2019 y su decreto reglamentario.

Por otra parte, para las destinaciones específicas de las transferencias del nivel central a los niveles territoriales por medio del SGP, se ha diseñado un manejo inflexible de los recursos y los mandatarios locales no puedan ejercer ningún tipo de discrecionalidad del gasto, con base en sus dinámicas territoriales y capacidades institucionales. A pesar de los incrementos en las coberturas de los sectores establecidos en el SGP, principalmente educación, salud y agua potable, se requiere avanzar hacia aspectos más relacionados con la calidad de la prestación de estos servicios; en ese orden de ideas, es importante reformar el SGP y aumentar sus recursos y, por otra parte, fortalecer la implementación de instrumentos de financiación del desarrollo urbano y la actualización de la información catastral multipropósito servirían para incrementar los ingresos propios de las entidades territoriales y, así, disminuir la dependencia fiscal de las transferencias y la gestión ante el Presupuesto General de la Nación (PGN).

Adicionalmente, existe el reto de definir si el Gobierno nacional debe continuar ofertando programas sociales dirigidos a población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, teniendo en cuenta que el principio de proximidad sugiere que el

encargado de llevar a cabo las iniciativas de atención a estas poblaciones debería ser el nivel de gobierno más cercano y competente. Si no se lleva a cabo esta definición, es necesario fortalecer la coordinación vertical entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales y la coordinación horizontal entre los mismos niveles de gobierno. Existen otros retos, por ejemplo, simplificar los reportes de información que deben diligenciar las entidades territoriales. Compilar la información sobre las características territoriales con la información de ingresos y gastos debería facilitar el acceso a información por parte de la ciudadanía y los entes de control disminuyendo las cargas administrativas de las entidades territoriales.

Teniendo en cuenta que actualmente se está realizando una Misión de Descentralización, se considera que es una oportunidad para avanzar en la definición de aspectos constitucionales y legales que aclaren la distribución de competencias entre niveles de gobierno y permitan flexibilizar el manejo de los recursos.

### **¿Cuáles serían sus recomendaciones para los gobernantes que se avecinan?**

En materia de descentralización se sugieren a los nuevos mandatarios las siguientes recomendaciones:

- Revisar las competencias a cargo de las entidades territoriales a partir de los regímenes que apliquen a sus administraciones para minimizar duplicidades y traslapes. A partir de este ejercicio se pueden realizar acciones para aumentar la articulación con los distintos niveles de gobierno y programarlas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- Diseñar acciones de fortalecimiento de capacidades institucionales para incidir sobre la calidad del gobierno territorial y evaluar si es necesario implementar una reforma administrativa local que mejore la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios de la administración.
- Fortalecer el sistema de planeación de la entidad territorial, a partir de la identificación de políticas, planes, programas y proyectos con resultados e impactos positivos que deberían continuar vigentes en los instrumentos de planeación del desarrollo.
- Fortalecer el Banco de Proyectos de la entidad territorial y tener proyectos de impacto local y regional estructurados en fase de factibilidad.
- Identificar la oferta institucional del Gobierno para cada ministerio o entidad nacional con el objetivo de encontrar oportunidades de participación en programas que beneficien a la entidad territorial. Se sugiere que durante la

elaboración del Plan de Desarrollo Territorial se articulen los ejes y objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo para facilitar la gestión de recursos con la nación.

- Así mismo, es fundamental alinear el Plan de Desarrollo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para acceder a recursos de cooperación internacional y organismos multilaterales.
- Comprender las distintas asignaciones del Sistema General de Participaciones (SGP) y optimizar los recursos de libre inversión del mecanismo de transferencias del nivel central.
- Conocer el Sistema General de Regalías (SGR) y hacer buen uso de los recursos entregados a través de este mecanismo. Se sugiere estructurar proyectos que puedan participar de las asignaciones departamentales, regionales, ambientales, paz y ciencia, tecnología e innovación (CTeI) del SGR.
- Actualizar el catastro con enfoque multipropósito para mejorar la planeación, el ordenamiento y el recaudo del predial e impuesto de industria y comercio (ICA), entre otros.
- Reglamentar y aplicar recaudos con los instrumentos de financiación del desarrollo urbano establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), tales como la valorización, plusvalía, aprovechamiento económico del espacio público, derechos de edificabilidad y titularización de impuestos futuros (TIF), entre otros.
- Establecer si es necesario actualizar el estatuto tributario de la entidad territorial, para lograr eficiencias y mejorar el recaudo.
- Implementar estrategias de gestión de cartera para facilitar el incremento de los ingresos propios de la entidad territorial.
- Consultar y utilizar las distintas cajas de herramientas, kits y guías disponibles para adelantar los procesos de planeación del desarrollo, ordenamiento territorial y gestión de proyectos de inversión.

## Referencias bibliográficas

- Misión de Observación Electoral (MOE). (Agosto de 2011). Con el apoyo de ASDI, FOS Colombia, Fundación Konrad Adenauer, Instituto Nacional Demócrata y Unión Europea. Sistema electoral. Elecciones locales, 4.

## 10. ¿En qué consiste la planificación territorial en Colombia?

En el tercer capítulo se incluyó la pregunta referente a la planificación territorial en Colombia. Para ello se invitó de nuevo a los expertos Diego Ha Caicedo y Hernán Duarte Morales, quienes abordan lo relacionado con lo que implica planificar en el ordenamiento territorial para lograr equidad y sostenibilidad, y cómo ello requiere de una ciudadanía activa que participe en las decisiones de su territorio. También hacen mención a los planes de desarrollo como instrumentos de la planificación territorial; sus partes (parte general y al Plan Plurianual de Inversiones, PPI); planes indicativos, planes de acción anuales, planes operativos anuales de inversión; al presupuesto general; y a los instrumentos de planeación del desarrollo para los diferentes esquemas de asociación territorial.



# Planificar en el ordenamiento territorial colombiano

**Diego Fernando Hau Caicedo**

Director ejecutivo Fundación Corazón de Caña y Hernán Mauricio Duarte  
 Morales profesional especializado en Desarrollo y Gestión Territorial  
 Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales)

**P**lanificar implica definir las estrategias que se llevarán a cabo para garantizar el cumplimiento de una visión del desarrollo que debería reflejarse en una mejora en los niveles de bienestar de una población objetivo. En esa línea, planificar es un instrumento para establecer las acciones que para un rango de tiempo determinado, aportarán a una sociedad más equitativa y sostenible en un contexto de cambios constantes que llevan a nuevos retos de política pública.

Realizar ejercicios de planificación en el ámbito territorial involucra priorizar dentro del conjunto de alternativas de gestión de problemas, las opciones más viables para atender las necesidades de la población. De esta forma, los ejercicios de priorización deben estar sujetos a análisis de viabilidad para establecer el resultado esperado de la implementación hipotética de las alternativas planteadas. Actualmente existen herramientas como los mapas de brechas de evidencia para identificar relaciones causales entre alternativas de intervención sobre variables de resultado que sirven de insumo para los ejercicios de priorización propuestos.

Los ejercicios de planificación deben incluir la participación activa de los actores que habitan el territorio. La inclusión de distintos grupos poblacionales y de comunidades étnicas para el diseño de alternativas de solución y mitigación de problemas públicos que sirven de insumo hacia la priorización de instrumentos de gestión de dichos problemas. La participación entre múltiples actores y miembros de la sociedad civil fortalece la toma de decisiones alrededor del ciclo de vida de las políticas públicas. Así pues, la planificación territorial retroalimenta el sistema democrático, permite la interacción entre la ciudadanía y el Estado, así como identificar las necesidades más relevantes de una población.

Dado lo anterior, la planificación territorial facilita la interacción entre la sociedad y el territorio, preserva los recursos naturales, gestiona los riesgos de desastres, identifica las relaciones urbano-rurales y define las estrategias para mejorar la competitividad, entendida como el producto de distintos factores que inciden sobre la productividad de las personas, empresas y regiones.

## ¿Cuáles son los instrumentos de planificación territorial en Colombia?

La planificación territorial en Colombia debe abordarse, al menos desde dos dimensiones para tener una mirada amplia sobre la gestión del territorio. La primera dimensión, aborda la planeación del desarrollo territorial para definir e implementar acciones estratégicas alrededor de una visión de bienestar (Ley 152 de 1994); mientras que la segunda dimensión, se relaciona con la planeación del ordenamiento territorial que establece las reglas de juego alrededor de sus tipos y usos (Ley 388 de 1997).

Respecto a la planeación del desarrollo territorial, las entidades territoriales tienen la responsabilidad de definir planes de desarrollo territoriales (departamentales, municipales y distritales), según sea el caso, el cual está compuesto por una parte general en la cual se definen los objetivos de la acción estatal a mediano y largo plazo, junto con las metas y los procedimientos para lograrlos, y un plan plurianual de inversiones que contiene la proyección de los recursos financieros a disposición de la entidad territorial para ejecutar las acciones estratégicas y las metas de la visión de desarrollo dispuesta en este instrumento. Finalmente, los planes de desarrollo una vez aprobados disponen de unas herramientas, denominadas plan indicativo y planes de acción anuales, que sirven para definir el nivel de cumplimiento y avance en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2021). Además, sirven de insumo para la construcción del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), que es fundamental para la elaboración del presupuesto general para cada vigencia, de acuerdo al marco fiscal de mediano plazo. De esta forma, se garantiza la coherencia y armonización entre la formulación presupuestal y el plan de desarrollo territorial. Las entidades territoriales tienen autonomía en relación con la planeación del desarrollo; sin embargo, para la elaboración de los planes de desarrollo territoriales se debe tener como referencia el Plan Nacional de Desarrollo vigente (artículo 32 Ley 152 de 1994).

Existe un conjunto de instrumentos de planeación del desarrollo aplicables para los casos en donde la entidad territorial hace parte de algún esquema asociativo territorial (EAT), para la atención de hechos interjurisdiccionales a escala subregional, metropolitana y regional, caracterizados por superar los límites político-administrativos de las entidades territoriales. En términos generales, dichos EAT disponen de planes estratégicos de mediano plazo, que son instrumentos de planeación y ejecución de programas y proyectos de inversión formulados por los EAT (Decreto 1033 de 2021), los cuales deben ser tenidos en cuenta por los departamentos, municipios y distritos en los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de sus planes de desarrollo. Además, existen planes sectoriales, nacionales y regionales, como las agendas

de competitividad e innovación, relevantes para el diseño e implementación de iniciativas subnacionales basadas en el principio de coordinación.

En relación con la planeación del ordenamiento territorial, los municipios y distritos tienen la competencia de formular y adoptar planes de ordenamiento territorial (POT), planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT) y esquemas de ordenamiento territorial (EOT), de acuerdo con la población de cada entidad territorial. El objetivo de dichos instrumentos es reglamentar los usos del suelo en áreas urbanas, de expansión y rurales, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales de acuerdo con las políticas nacionales, departamentales y metropolitanas (artículo 7 de la Ley 388 de 1997).

Por su parte, las áreas metropolitanas como entidades administrativas de naturaleza asociativa, tienen la competencia de elaborar planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PEMOT), cuyo objetivo es armonizar el territorio metropolitano y regional a partir de la definición de determinante, que deben ser tenidos en cuenta por los municipios y distritos que forman parte de dicho esquema asociativo territorial a la hora de elaborar su instrumento de ordenamiento territorial (Ley 1625 de 2013). Así mismo, es necesario tener en cuenta los planes de ordenamiento departamental, que según el Acuerdo 010 de 2016 de la Comisión de Ordenamiento Territorial, son instrumentos para el ordenamiento del territorio que comprenden un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas de impacto supramunicipal y visión de largo plazo.

Teniendo en cuenta la cantidad de instrumentos de ordenamiento territorial, existen propuestas desde distintos actores para simplificarlos y establecer jerarquizaciones que faciliten la implementación de los determinantes del ordenamiento territorial. En ese orden de ideas, diseñar e implementar una política general de ordenamiento territorial, junto con las definiciones normativas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, representan un esfuerzo para avanzar hacia la armonización y simplificación de los instrumentos territoriales.

### **¿Cuáles serían sus recomendaciones para los gobernantes que se avecinan?**

Desde el ámbito de la planificación territorial se sugiere a los nuevos mandatarios definir acciones para formular el plan de desarrollo, teniendo en cuenta las necesidades identificadas, las propuestas definidas en el programa de gobierno y la interacción con la ciudadanía durante la campaña electoral. En esa línea, a continuación, se mencionan algunas recomendaciones:

- Avanzar en el alistamiento de información requerida para la selección de indicadores con sus respectivas líneas de base con el objetivo de definir cómo las acciones gubernamentales incidirán sobre dichos indicadores.
- Conformar un gabinete y definir un equipo de trabajo transversal que se encargue de coordinar y llevar a cabo las acciones necesarias para la elaboración del plan de desarrollo.
- Identificar las políticas, programas, planes y proyectos estratégicos del "Plan Nacional de Desarrollo Colombia potencia mundial de la vida" para definir oportunidades de articulación entre ambos instrumentos de planeación del desarrollo territorial. Adicionalmente, se recomienda revisar las agendas de organismos multilaterales y de cooperación internacional en línea con los compromisos firmados por el Estado colombiano con incidencia en la escala territorial para garantizar el desarrollo sostenible.
- Identificar los sistemas de información de la entidad territorial y las necesidades de información estadística para garantizar la existencia de insumos necesarios para la toma de decisiones.
- Consultar las políticas públicas vigentes con incidencia en el nivel territorial, junto con los planes de desarrollo territoriales de las vigencias anteriores para identificar programas, planes y proyectos con oportunidad de continuar durante el cuatrienio.
- Revisar las recomendaciones programáticas y operativas de la academia, el sector privado, las organizaciones internacionales y la sociedad civil.
- Consultar y utilizar las cajas de herramientas, los kit y las guías disponibles para los procesos de alistamiento, formulación, concertación, definición, implementación, evaluación y seguimiento de los instrumentos de planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial.
- Promover los ejercicios de planeación participativa teniendo en cuenta los consejos territoriales de planeación y las consultas con grupos étnicos.
- Priorizar las problemáticas y los retos de política pública, en los cuales el nuevo mandatario buscará definir el legado de su administración. De igual forma, se recomienda definir los proyectos de inversión que se priorizarán de acuerdo con la realidad presupuestal de la entidad territorial.

- Revisar la existencia de hechos interjurisdiccionales entre la entidad territorial y las jurisdicciones con las cuales se comparte contigüidad espacial y funcional para definir oportunidades de integración territorial bajo la modalidad de esquemas asociativos territoriales o mecanismos flexibles de cooperación.

### Referencias bibliográficas

- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2021). Kit de planeación territorial: guía para la elaboración del Plan Indicativo.
- Decreto 1033 de 2021. Por el cual se adiciona el Título 5 denominado “Esquemas Asociativos Territoriales” a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior.
- Ley 152 de 1994. (15 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo... D. O. 41450.
- Ley 388 de 1997. (18 de julio de 1997). Por la cual se modifican las leyes 9 de 1989 y 2 de 1991, y se dictan otras disposiciones. D. O. 43091.
- Ley 1625 de 2013. (29 de abril de 2013). Por la cual se deroga la Ley 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. D. O. 48776.

## 11. ¿Cómo entender los esquemas de asociatividad territorial en el país?

Como lo señala la Ley 1454 de 2011,

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

Por su parte, los esquemas asociativos son:

(...) acuerdos de voluntades entre entidades territoriales o asociaciones de entidades territoriales, con el fin de alcanzar objetivos comunes, que no podrían lograr individualmente y así obtener el mejoramiento del nivel de vida de sus comunidades... Se asocian para buscar soluciones a los problemas comunes que afectan la región, fortalecer las relaciones regionales mediante una mayor integración y desarrollo, hacer un mejor uso de los recursos disponibles, propendiendo siempre por establecer procedimientos eficientes y eficaces, permite agilizar procesos, economizar costos y racionalizar recursos y ante todo permite una mayor coherencia en los procesos de planeación (Ministerio del Interior, 2011)<sup>25</sup>.

Para dar respuesta a esta pregunta se cuenta con Oscar Hernán Quiroga García, exalcalde de Viotá (Cundinamarca), quien se refiere al desarrollo territorial en el marco de los esquemas asociativos; con Cesar Carrillo Vega, quien hace una reflexión sobre la asociatividad agropecuaria, a partir de la experiencia de la gobernación de Cundinamarca con la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca; y con Eduard Santiago Ospina, director ejecutivo de la Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias (Asointermedias), quien hace mención a la importancia que tienen las 67 ciudades intermedias del país para su desarrollo; así como sus desafíos que enfrentan al estar conurbadas con las ciudades capitales.

---

25 Ministerio del Interior. (2011). ACB Esquemas asociativos territoriales. <https://www.mininterior.gov.co/grupo-de-apoyo-a-la-gestion-territorial-y-buen-gobierno-local/ordenamiento-territorial-grupo-de-apoyo-a-la-gestion/>

# El desarrollo territorial en el marco de los esquemas asociativos

**Oscar Hernán Quiroga García**

Alcalde municipal de Viotá (Cundinamarca) periodo 2012-2015

En principio es importante tener en cuenta que el desarrollo territorial corresponde a un enfoque integral orientado a promover la equidad, la participación ciudadana, el fortalecimiento de capacidades y la articulación de actores locales para impulsar el desarrollo económico, social y ambiental de un territorio específico.

En este sentido, debe prevalecer en los gobernantes y sus equipos de gobierno la implementación de un proceso de planificación y gestión de las actividades económicas, sociales y ambientales en sus territorios con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y promover un desarrollo sostenible.

De otra parte y de conformidad con lo señalado en Ley 1454 de 2011 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, se establece que “la finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos”. Es pertinente resaltar que se abre un espacio muy relevante a los esquemas asociativos territoriales, siendo estos una herramienta de planificación que busca promover el desarrollo sostenible y equitativo de un territorio a través de la participación activa de los actores locales y la articulación de sus intereses y recursos.

Los campos de acción para la implementación de los esquemas asociativos deben ajustarse a las prioridades de los territorios, conforme al uso eficiente de los siguientes instrumentos:

- Desarrollo económico y productivo: fomentar actividades económicas sostenibles, promover emprendimientos locales, fortalecer cadenas productivas para liderar procesos de desarrollo.

- Desarrollo social y humano: mejorar la calidad de vida de la población, dar acceso a servicios básicos, fortalecer capacidades y habilidades, promover la equidad y la inclusión social, proteger y fomentar la identidad cultural y la memoria histórica.
- Gestión del territorio y el ambiente: ordenamiento territorial, protección y conservación del medio ambiente, uso sostenible de los recursos naturales, mitigación y adaptación al cambio climático.
- Participación ciudadana y gobernanza: promoción de la participación activa y democrática de los actores locales en la toma de decisiones, fortalecimiento de la gobernanza local, transparencia y rendición de cuentas y promover la reconciliación y convivencia.

En el marco institucional, en Colombia la asociatividad desde una visión internacional se destaca por su participación activa en diferentes espacios de cooperación regional y global. Nuestro país, hace parte de organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina (CAN) y la Alianza del Pacífico, entre otros.

De otra parte, a nivel regional, se ha promovido la asociatividad a través de mecanismos como la iniciativa de Integración Regional para el Sur-Sur (IRELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que pretenden robustecer la integración económica, política y social en Latino América.

En el ámbito nacional, según información del Departamento Nacional de Planeación (DNP) existe una integración que constituye el entorno que permite la conexión de acciones sectoriales, públicas y privadas, de forma transversal, con el fin de estructurar proyectos integrales de desarrollo regional, con visión a largo plazo, lo que demanda acuerdos entre el gobierno Nacional y entidades territoriales, como esquemas asociativos.

Todo lo anteriormente expuesto, conlleva a ratificar que la asociatividad de las entidades territoriales es muy importante en el propósito de fortalecer la cooperación y el trabajo conjunto entre diferentes municipios, departamentos o provincias, sustentada en las siguientes consideraciones:

- **Optimización de recursos:** la asociatividad permite compartir recursos y capacidades entre entidades territoriales, lo que facilita la ejecución de proyectos y programas orientados al desarrollo regional.



- **Solución conjunta de problemas:** las asociaciones territoriales pueden abordar de manera conjunta problemas y desafíos que afectan a todos, como el desarrollo económico, la protección del medio ambiente o la prestación de servicios públicos.
- **Aprovechamiento de experiencias y buenas prácticas:** la asociatividad fomenta el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas entre las entidades territoriales, lo que contribuye a mejorar las políticas y acciones implementadas en cada territorio.
- **Mayor capacidad de negociación:** al actuar de manera asociada, las entidades territoriales pueden tener una voz más fuerte y representativa ante el gobierno central, lo que les brinda mayor capacidad de negociación y participación en la toma de decisiones.
- **Enfoque integrado y equitativo:** la asociatividad fomenta un enfoque más integrado y equitativo del desarrollo regional, promoviendo un crecimiento más equilibrado y sostenible en todo el territorio.

Si bien es cierto que la disponibilidad de recursos financieros puede ser un factor importante para la asociatividad entre entidades territoriales, no es menos cierto, que existen otros factores que también influyen. Uno de ellos es la necesidad de afrontar problemas comunes de manera más eficiente y efectiva. Al asociarse, las entidades territoriales pueden compartir recursos, conocimientos y experiencias para abordar desafíos que trascienden las fronteras municipales. Esto puede incluir la planificación conjunta de infraestructuras, la gestión de servicios públicos o la implementación de programas sociales.

Se destaca, que la asociatividad persigue la búsqueda de soluciones conjuntas a retos locales, regionales o nacionales, al sumar esfuerzos, las entidades territoriales pueden tener mayor capacidad de influencia y negociación frente a los gobiernos central y nacional, lo que les permitirá asumir desafíos como el desarrollo económico regional, la protección del medio ambiente o la promoción del turismo.

Por otro lado, las políticas públicas y los incentivos gubernamentales también desempeñan un papel importante en el fomento de la asociatividad. El gobierno colombiano ha implementado programas y mecanismos para promover la cooperación entre entidades territoriales, como los fondos de cofinanciamiento para proyectos regionales o los estímulos fiscales para las asociaciones intermunicipales.

En otro contexto, es importante mencionar como el fortalecimiento de la gobernanza territorial hace una apuesta clara para resolver problemas comunes y construir procesos colectivos de desarrollo, que superen la cotidiana y común perspectiva política-administrativa del municipio por un concepto regional de carácter intermedio, que permita mirar el territorio de manera compleja e incluyente como concepto que abarca un desarrollo regional integral.

Así las cosas, la asociatividad contribuye para proveer instrumentos de integración concretos y espacios de reflexión de largo plazo y articulación entre diferentes actores regionales, como son los diálogos multiactor, la participación ciudadana, convocatoria de la diversidad territorial, reconocimiento de los sectores públicos, de los sectores comunitarios y de los sectores privados que constituyen el marco de la gobernanza territorial.

Recientemente el Departamento Nacional de Planeación, presentó los resultados de la evaluación de la asociatividad en Colombia, la cual refleja que aquellas asociaciones que articulan una entidad territorial con buena capacidad institucional para ayudar a liderar los procesos, la formulación de las iniciativas y asesorar a quienes tienen que asumir la gestión de las competencias delegadas desde las entidades territoriales muestran mejores resultados. Así mismo, registra más de 600 municipios que hacen parte de esquemas asociativos, entre áreas metropolitanas, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas, asociaciones de municipios, regiones administrativas y de planificación.

De conformidad con las competencias de los gobernantes locales, la legislación colombiana establece los siguientes parámetros a tener en cuenta en el marco de los procesos asociativos municipales: incluir el esquema asociativo en la planeación municipal, evaluar la pertinencia de potenciales aliados, fundamental el liderazgo de alcaldes, mantener la flexibilidad, es decir los objetivos y metas pueden variar, los esquemas pueden ser complementarios sin implicar la creación de una nueva institución. Finalmente, el propósito de la asociatividad es facilitar la gobernanza en los territorios en consecuencia no es obligatoria la cercanía política-ideológica.

# Los modelos de asociatividad desde la mirada de los entes territoriales

**Cesar Augusto Carrillo Vega**

Gerente Agencia de Comercialización e Innovación Gobernación de Cundinamarca

**E**l Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante la Ley 2219 de 2022, en su artículo 2, define la asociación agropecuaria como

(...) la persona jurídica de derecho privado y sin ánimo de lucro, constituida por pequeños o medianos productores que adelantan una misma actividad agrícola, pecuaria, forestal, piscícola, acuícola, o por productos, con el objeto de satisfacer o defender los intereses comunes de sus asociados y contribuir al desarrollo del sector agropecuario nacional.

Con la información del último Censo Nacional Agropecuario (2014), se pudo establecer que de los dos millones de unidades productoras agropecuarias (UPA) que hay en Colombia, cerca de 200.000 (9,8 por ciento) pertenecen a una cooperativa, organización de productores o gremios. De estas, el 43 por ciento son potenciales pequeños productores, ya que su predio mide menos de 2 hectáreas. Sin embargo, esta distribución no es particular a las UPA asociadas sino que refleja una tendencia nacional dado que el 53 por ciento de todas las UPA tienen menos de 2 hectáreas y el 39 por ciento menos de 1 hectárea.

Aunado al bajo porcentaje de participación de los productores en organizaciones solidarias, no se tienen datos concretos de cuántas de estas asociaciones realmente están activas y desarrollan su objeto social. De acuerdo al trabajo desarrollado por la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca, menos del 25 por ciento de las asociaciones identificadas en el departamento realmente están activas y menos del 8 por ciento cumplen con los requisitos legales para acceder a mercados formales de comercialización.

En ese sentido, la asociatividad es fundamental para que los productores agropecuarios, logren acceder de manera directa a los canales formales de comercialización, se formalice la actividad productiva en el campo y por ende los campesinos mejoren sus ingresos, se modernice la actividad productiva y accedan de forma colectiva y efectiva a la oferta institucional del Estado.

Cabe señalar que, la asociatividad debe partir de una decisión libre e informada de los miembros de la organización, con conocimiento pleno de los beneficios, compromisos y responsabilidades que se adquieren al conformar una organización, y fundamentalmente debe partir de una construcción colectiva de una visión y objetivos comunes a sus miembros, resolviendo las siguientes preguntas: ¿Por qué y para qué es la unión?, ¿cómo se logra la unión?

De acuerdo con lo anterior, los entes territoriales deberán promover modelos asociativos enfocados a la comercialización, al crecimiento productivo organizado, a la transformación y agregación de valor. De esta manera, se implementan capacidades empresariales, se incrementan los ingresos de los productores y de sus familias, dinamizando las economías locales y logrando un mayor acceso a la oferta institucional del Estado.

### **Recomendaciones para los nuevos gobernantes**

Para fomentar modelos asociativos sostenibles y exitosos en el territorio, es prioritario enfocar los esfuerzos en desarrollar y fortalecer las capacidades de los productores y de las organizaciones agropecuarias en los siguientes aspectos:

- Capacidades de liderazgo.
- Gestión financiera, administrativa y comercial eficiente y transparente.
- Responsabilidad y propuesta de valor ante sus miembros.
- Comunicación de doble vía.
- Conocimiento de los roles y responsabilidades dentro de la organización.

Adicionalmente, se recomienda trabajar en sistemas centralizados de manejo de información local para la programación de siembras y cosechas, acompañado de asistencia técnica integral, de forma que las organizaciones puedan comercializar volúmenes constantes cumpliendo con los parámetros de calidad de los mercados formales.

Igualmente, es fundamental implementar programas con los jóvenes para su incorporación activa a la economía local, fomentando la innovación en la producción, emprendimientos en transformación y valor agregado, de acuerdo

con las necesidades de los mercados y en la construcción de capacidades en gerencia integral de procesos organizativos locales.

Finalmente, se recomienda que los entes territoriales pongan en marcha procesos de acompañamiento e implementación de capacidades en las organizaciones para gestionar proyectos y recursos sobre la oferta institucional del Estado y otras fuentes, que les permita mejorar su capacidad productiva, administrativa y comercial.

## 12. ¿Cuál es el papel que hoy tienen las ciudades intermedias en el país?

**E**n el transcurso de estos últimos años el país ha vivido un cambio en términos demográficos, así como por el registro de fenómenos migratorios desde diferentes zonas rurales a urbanas, lo que en parte ha hecho que el número de ciudades intermedias aumente.

Un incremento de su potencial en infraestructura, en especial lo concerniente a puertos aéreos o marítimos, en calidad de vida, en dinamismo de su sector inmobiliario y urbanismo, así como los cambios en los esquemas de ordenamiento territorial de las grandes ciudades. Estos han llevado a que muchas empresas se instalen en las ciudades intermedias, permitiéndoles disponer de recursos propios para invertir en programas que mejoren la calidad de vida de sus ciudadanos.

Como resultado de este proceso nació en 2023 la Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias. Esto se produjo asimismo

(...) ante la necesidad de representar a las ciudades miembros y actuar (la asociación) como vocera ante el Gobierno nacional, el Congreso de la República y demás organismos nacionales e internacionales, en el trámite de todas aquellas iniciativas y procesos legislativos que fortalezcan la descentralización política-administrativa, logrando así provocar un impacto que contribuya al desarrollo de un mejor país, además de construir alianzas que posibiliten el desarrollo y progreso de los territorios.

Estas ciudades representan el 18,41 por ciento de la población nacional, equivalente a 9.397.582 habitantes; el 16,32 por ciento del PIB nacional, es decir, 1.623.985 miles de millones de pesos; y el 11,30 por ciento del área nacional (12.895.865 hectáreas).

Para ampliar la respuesta a esta pregunta se invitó a Eduard Santiago Ospina, el director ejecutivo de la Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias, a dar su opinión sobre la situación descrita.

# Ciudades intermedias, las ciudades milagro

**Eduard Santiago Ospina**

Director ejecutivo Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias de Colombia

Para hablar de ciudades intermedias se comienza por precisar el término “intermedias”, que proviene del latín *intermedius*, según la Real Academia Española que está entre los extremos de lugar, calidad y tamaño. Ahora sí, teniendo claridad sobre el término, se procede argumentando que las ciudades intermedias son aquellas que están entre las ciudades más pequeñas y las grandes urbes. Y esta precisión no es menor porque cuando aparece este término, generalmente se viene la idea de que son las ciudades que siguen en importancia de las grandes urbes; es así como se reduce el término “intermedias” a una circunstancia menor que otra, lo que puede producir una cosmovisión peyorativa, secundaria e inocua, que no dimensiona la importancia que estos poblados tienen para la humanidad.

Lo cierto es que las ciudades intermedias tienen el 20 % de la población mundial, y el 36 % de la urbana según el boletín de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Su tamaño en vez de ser una desventaja, garantiza las necesidades básicas de sus habitantes tales como vivienda, movilidad, salud, servicios públicos, sostenibilidad y subsistencia, entre otras grandes ventajas.

Estos territorios son inclusivos, resilientes y sostenibles; no en vano, se han calificado como las ciudades milagro, modelo de ciudades que incluso pueden ser la fórmula y la solución para un planeta que cada vez tiene más amenazas.

Las grandes urbes que se conocen hoy –sobre todo en América Latina– fueron en algún momento ciudades intermedias, pero su crecimiento poblacional no fue producto propiamente de la planeación, sino de las coyunturas sociales e históricas adversas (pobreza, desplazamiento, violencia, desempleo). Hoy muchas de estas metrópolis presentan serias amenazas para la humanidad y, por consiguiente, para sus mismos habitantes. La sobrepoblación, la contaminación, los indicadores de desigualdad, son solo algunas de las problemáticas que se evidencian y se representan en un planeta que requiere muchos más cuidados.

Colombia no es ajena a este panorama mundial; sus ciudades intermedias son vitales, importantes y fundamentales para el desarrollo del país. Según la clasificación que hace la Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias

(Asointermedias) en sus estatutos, son aquellas que cumplen algunos de estas características: que tengan una población igual o superior a 100.000 habitantes, que se encuentren en categoría primera o segunda de conformidad con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000 y que tengan un aeropuerto o hagan parte de ciudades que tengan puertos marítimos o fluviales, todos ellos propicios para el comercio o el turismo, local, regional, nacional o internacional.

Según esta caracterización, actualmente en Colombia hay 67 ciudades intermedias que representan el 18,41 % de la población nacional, es decir, cerca de 10.000.000 de habitantes, el 16,32 % del PIB y el 11,30 % del territorio nacional (en hectáreas).

Estos datos no son menores, si le suma que son ellas las que tienen los medios de movilidad más importantes del país y son de trascendentales para el devenir económico, social, cultural de la nación, como son los aeropuertos internacionales que están en las ciudades intermedias y no en otras ciudades como en ocasiones ahí se piensa. Me refiero a los aeropuertos Alfonso Bonilla Aragón de Palmira (Valle), Aeropuerto Ernesto Cortissoz de Soledad (Atlántico), Aeropuerto José María Córdova de Rionegro (Antioquia) y Aeropuerto Palonegro de Lebrija (Santander), por donde se mueven una tercera parte de los pasajeros aéreos.

El puerto marítimo más importante del país, y eje fundamental para América Latina es el que está en la ciudad intermedia de Buenaventura, su ubicación geográfica y su avance en materia de infraestructura lo convierte en una de las rutas marítimas más destacadas en temas de comercio interno y externo en el continente. Además, transportar mercancía a otros continentes resulta más económico y requiere menor tiempo comparado con otros puertos de América Latina.

Sin embargo, todo no es color rosa; actualmente las ciudades intermedias afrontan problemáticas como las grandes urbes, muchas de ellas están conurbadas con las capitales, lo que implica que arrastran las mismas dificultades en movilidad, medio ambiente, seguridad y economía, entre otras; pero con una connotación preocupante que oscurece el panorama para ellas, y se refiere a que se ven subsumidas por estas grandes ciudades, lo que muchas veces no logran visualización e identidad como territorios.

Otras, son epicentro económico, social, cultural y se convierten en verdaderas capitales de hecho, lo que algunos entes gubernamentales han llamado ciudades región, que prestan sus servicios de salud, educación, transporte, comercio, a las



poblaciones aledañas, convirtiéndose en articuladoras del desarrollo regional, circunstancias que muchas veces desbordan el ejercicio de la planificación local.

Hay ciudades intermedias en Colombia, cuya ubicación geográfica está en lo que hoy se denomina “la Colombia profunda”, con indicadores no favorables en medición de pobreza, con rezagos educativos promedios por hogar, deficiente acceso a los servicios de salud y seguridad social, sin vivienda digna, incluso con problemas de nutrición de su población, en conclusión, con muchas de las necesidades básicas no satisfechas de sus ciudadanos, castigadas además por una categorización administrativa que refleja solo los indicadores poblacionales y financieros, lo que las sitúa en categorías administrativas 5 y 6, entrando en un círculo vicioso que no les permite el fortalecimiento de la descentralización política y administrativa para afrontar los retos y vencer las desigualdades sociales.

El panorama de algunas ciudades intermedias se ve seriamente afectado por el orden público, por décadas algunos territorios del país han estado sumergidos en la cruel y cruda violencia, sus ciudadanos expuestos entre la mitad del fuego cruzado de los bandos que absurdamente estimulan la guerra, lo que ocasiona el desplazamiento forzado, el incremento del conflicto y la violación constante de los derechos humanos.

Las vías de acceso se convierten en otro factor clave para las ciudades intermedias, el crecimiento desmesurado de la población y las dinámicas sociales hacen necesario considerar la planeación y proyección del mejoramiento y apertura de estas, permitiendo que las dinámicas económicas fluyan y conecte a las regiones.

Como respuesta a todas estas virtudes, problemáticas y potencialidades nace de la voluntad política administrativa de sus alcaldes, concejos municipales y sus administraciones la Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias (Asointermedias), la cual apunta a tres grandes líneas de trabajo que son:

- *Línea de gobierno*, que permite ser el puente idóneo entre el gobierno nacional con las ciudades intermedias.
- *Línea legislativa*, hace que las ciudades intermedias tengan una interlocución válida en el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) respaldando, proponiendo u oponiéndose a las normas o las leyes discutidas por el organismo legislativo que versen en materias correspondientes a la descentralización política administrativa de las ciudades intermedias.

- *Línea de cooperación internacional*, mediante la cual se pueden conformar alianzas y se crean redes de trabajo para articular experiencias y proyectos con otras ciudades intermedias del mundo.

Este es un ejercicio asociativo reciente en el tiempo, pero potente en presente y futuro, que requiere de una responsabilidad inmensa de los mandatarios locales, para seguir consolidando las ciudades intermedias en el contexto nacional. Esa concientización de asociatividad y de unión de los nuevos alcaldes es la clave y el camino para alcanzar un verdadero desarrollo, una auténtica descentralización política y administrativa que no se ancle en una ingente masa normativa, sino que trascienda de verdad al bienestar de los coterráneos que habitan las bien llamadas “ciudades milagro”.

## 13. ¿Cómo pasar de un programa de gobierno a un plan de desarrollo exitoso?

Los mandatarios que asumen como alcaldes y gobernadores debieron haberse registrado, lo cual exige registrar también su programa de gobierno, y haber ganado la contienda electoral<sup>26</sup>. Para definir las acciones que fueron propuestas en el programa de gobierno fue necesario conocer las competencias por los tres niveles de gobierno, a saber: nación, departamento y municipio, a esto se le conoce como gobierno multinivel.

En el documento El ABC de los programas de gobierno (Labrador Araújo, 2023, 6-8), se señalan algunas recomendaciones para que estos sean exitosos. Ellos son los siguientes: conocer mejor que nadie la situación de su ente territorial, incluyendo lo económico, así como los recursos de su lugar. Lo que requiere, además, escuchar a sus ciudadanos y con ellos construir el programa de gobierno y luego el plan de desarrollo.

Definir la visión, las prioridades, las propuestas y la gestión a partir de los datos poderosos del respectivo ente territorial; optimizar los recursos a través del uso de datos, la conectividad; y proponer acciones para que el territorio sea inteligente. Así como determinar los ejes y programas a partir de las dimensiones del desarrollo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de la Agenda 2030 y en especial, de los programas estratégicos que se vienen implementando en el ente territorial.

Priorizar acciones para garantizar que su territorio sea sostenible, inteligente e inclusivo. Para lo cual es necesario tener en cuenta el manejo y la gestión de la incertidumbre, las crisis y los riesgos. Conocer el régimen de inhabilidad y la ley de competencias y recursos y sobre lo concerniente a la contratación estatal. Y tener presente que Colombia es un estado social de derecho, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, con un gobierno multinivel, por lo cual es necesario armonizar el plan de desarrollo municipal con el departamental y el nacional.

26 Es de resaltar que solamente los candidatos a alcaldías y gobernaciones deben presentar su respectivo programa de gobierno. Y aunque los concejales y diputados, no los presentan, se supone que respaldan los programas de candidatos a alcaldes y gobernadores, según pertenezca al mismo partido o movimiento político.

### En palabras de Felipe Mendoza:

El programa de gobierno marca la múltiple oportunidad de entender, reconocer e interpretar el contexto territorial y ponerlo a jugar entorno a una visión de sociedad enmarcada en una propuesta como candidato, la cual representa el punto de partida para marcar diferencia en contienda electoral, que en caso de ser la escogida por los ciudadanos proyectará un consenso inicial en torno a la visión de territorio que los ciudadanos quieren y a su vez determinará la hoja de ruta para la transición de la campaña al gobierno (Mendoza, 2023, 5).

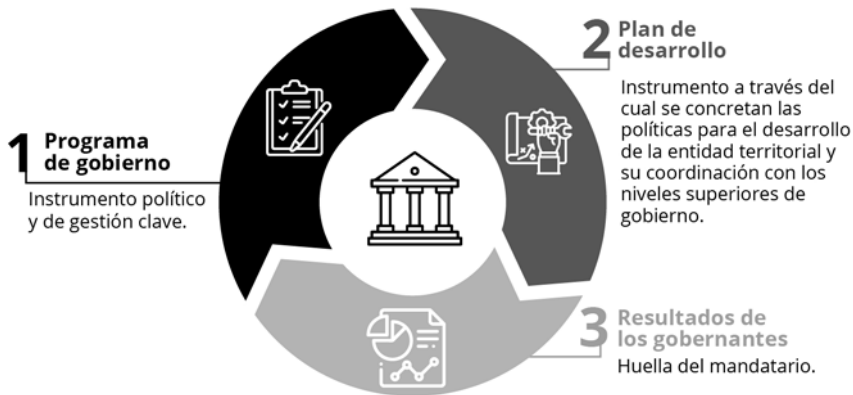
### De acuerdo con las expertas en gestión territorial, Diana Herrera Jiménez y María Carolina Castro:

El programa de gobierno al acercar y comprometer al candidato con los electores, lo convierte en un pacto colectivo, un proyecto político y al mismo tiempo un documento técnico de obligatorio cumplimiento. Así, el programa de gobierno es el primer eslabón de la planeación territorial, el cual se convertirá en el caso del candidato ser elegido en el plan de desarrollo territorial, y el alcalde o gobernador tendrá la competencia de ser el orientador de la planeación del desarrollo integral del ente territorial (Herrera y Castro, 2023, 9).

Para resumir, el programa de gobierno sienta las bases para el plan de desarrollo del candidato ganador y a partir de ahí que se esperan sus resultados como gobernante.

Según lo señalado por la Ley 152 de 1994, el programa de gobierno se traduce a partir del 1 de enero del año siguiente de la contienda electoral en el plan de desarrollo del ente territorial y es el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno, en otras palabras, los planes de desarrollo son la hoja de ruta de los territorios (figura 3-3).

Figura 3-3. Ciclo de gobierno



Fuente: elaboración propia, (2022).

A lo largo de la Escuela de Gobierno “Innovando en la política”, con la campaña “Datos poderosos”, se ha hecho un llamamiento a los próximos dirigentes regionales y locales, así como a los diputados y concejales que deben tomar decisiones a partir de los datos.

Y como bien lo señala la Red de Ciudades Cómo Vamos (agosto de 2023), los datos permiten:

- Generar (SIC) información confiable, imparcial y comparable mediante indicadores veraces y periódicos en torno a temas de ciudad, calidad de vida y percepción ciudadana.
- Facilitar el conocimiento e intercambio de planes de desarrollo y programas específicos de interés entre los gobiernos locales.
- Identificar las capacidades y necesidades estadísticas de las instituciones públicas para generar (SIC) estrategias de fortalecimiento.
- Incidir en la política pública a nivel nacional (SIC) a través de los análisis agregados que se pueden realizar al contar (SIC) con información técnica comparable
- Ofrecer a la ciudadanía evidencia para la participación democrática, a través de la visibilización de las urgencias de ciudad que deben priorizar los gobernantes.

Es importante tener en cuenta que este plan de desarrollo debe implementar estrategias de seguimiento<sup>27</sup> y monitoreo<sup>28</sup> al cumplimiento del plan de desarrollo como proceso administrativo de la entidad territorial. Y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el marco de la evaluación de desempeño municipal ya inició con reportes de avance el plan de desarrollo territorial de forma trimestral.

Este seguimiento y monitoreo trae los siguientes beneficios: alcanzar los objetivos propuestos en el plan, logrando la mayor cantidad de resultados que beneficie a la población. Registrar y observar de manera continua el proceso de cumplimiento del plan de desarrollo, para evaluarlo y definir oportunamente las acciones necesarias para mejorar la ejecución del mismo. Detectar e identificar la efectividad de los programas y acciones, así como el desempeño de los actores en la ejecución del plan. Definir y hacer seguimiento a una batería de indicadores de resultado que den cuenta del estado del municipio y su población. Brindar legitimidad y credibilidad a la instancia de gestión del desarrollo municipal, al hacer transparente las decisiones y actividades del Plan. E identificar y medir los resultados alcanzados.

Con relación a estos temas del seguimiento y monitoreo de los planes de desarrollo, debe tenerse en cuenta el siguiente marco normativo:

La Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica de Plan de Desarrollo que establece lo siguiente:

Artículo 3. Proceso de planeación. El Plan de Desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Artículos 36 y 37. Confiere a la secretaria de planeación municipal la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de la entidad territorial.

---

27 El seguimiento es un proceso que busca conocer el avance de los objetivos y las metas del gobierno consignados en un plan desarrollo que se ejecuta con los recursos del presupuesto público, así como hacer correctivos y alertas sobre la ejecución del mismo, para implementarlo de acuerdo con lo programado, tomar medidas oportunas y corregir las deficiencias detectadas. El seguimiento evalúa el resultado.

28 El monitoreo es un proceso sistemático de recolectar, analizar y utilizar información para hacer seguimiento al progreso de un programa en pos de la consecución de sus objetivos, y para guiar las decisiones de gestión. El monitoreo garantiza el resultado.

Artículo 49. Se le asigna como responsabilidad a las autoridades de planeación territorial establecer un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de sus planes de desarrollo.

La Ley 819 de 2003 o Ley Orgánica de Presupuesto señala en su artículo 1.º que “en todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto”.

Por su parte, el CONPES 3654 de 2010 se refiere a la rendición de cuentas en cuanto es necesario disponer de ese insumo para establecer una estrategia de rendición de cuentas a la comunidad.

La Ley 1909 de 2018 conocida como la Ley de Oposición establece que, antes de finalizar cada año del período constitucional, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales y municipales, presentarán a la respectiva corporación pública de elección popular, un informe de cumplimiento sobre metas del plan de desarrollo y ejecución del presupuesto de inversión.

El Sistema Integrado de Auditorías (SIA) de la Contraloría es una herramienta que facilita la organización de datos y estandariza la rendición de cuenta en línea a los sujetos de control, mejorando los tiempos de respuesta así como la gestión de la información en el ejercicio de las actividades misionales de la Contraloría.

Adicionalmente, se realizan auditorías internas y externas a través de las oficinas de Control Interno establecidas en sus respectivos planes de auditorías, así como de las auditorías anuales que realiza la Contraloría General de la Nación a través de sus oficinas departamentales, regionales o locales.

El Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia (SIEE) es una aplicación del Departamental Nacional de Planeación (DNP) que brinda instrumentos para cargar las metas de los planes de desarrollo territoriales, montar la información de programación y ejecución de las mismas, y efectuar seguimientos sobre la información almacenada.

También se deben realizar los informes al consejo de gobierno (mensual), a los concejos municipales o a las asambleas departamentales (cuando se tenga alguna citación de control político) y a los consejos territoriales de planeación (reporte anual o semestral).

Finalmente, la Ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional es la herramienta normativa que regula el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública en Colombia. Esta normatividad busca:

Generar (SIC) y promover una cultura de transparencia, el principio de divulgación proactiva de información invita a las entidades o instituciones a publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público. Disponiendo esta información de manera masiva, rutinaria, actualizada, accesible y comprensible, razón por la cual el uso de los medios electrónicos facilita y potencializa la divulgación de información pública para todos<sup>29</sup>.

La consultora Sandy Niño Lugo será la encargada de ayudar a responder la pregunta 10 concerniente a ¿Cómo pasar del programa de gobierno a un plan de desarrollo exitoso? a partir de lo establecido en la Ley 524 de 1994 y según las diferentes fuentes de financiación establecidas. Para ello, se deberá conocer con detalle sobre la realidad del municipio; ser consecuentes con sus capacidades de ejecución tanto presupuestales como administrativas; y tener en cuenta la articulación con los diferentes actores que convergen en el territorio y el uso de datos relevantes para priorizar las acciones y establecer unos objetivos y metas claras, que mejoren las condiciones de la población y el territorio.

Y Edgar Bernal Romero, catedrático y experto en planeación territorial, presentará una reflexión sobre si se debe posponer el desarrollo territorial y sobre la necesidad de tener una mejor articulación entre la planeación nacional, la regional y la local en Colombia, a partir de las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, *Colombia, potencia mundial de la vida*.

El gobernador de Cundinamarca Nicolás García Bustos 2020-2023, realizará un análisis sobre la transformación de territorios a través de la comunidad y la institucionalidad: para entender la transformación del territorio colombiano en el marco del modelo extractivo. Se propone un recorrido que da forma a la categoría de “transformaciones territoriales”, teniendo como principales elementos los impactos de la globalización en el modelo de desarrollo, los procesos de descentralización. En este sentido, se toma como estudio de caso el departamento de Cundinamarca intentando entender sus dinámicas territoriales desde la categoría de análisis propuesta.

29 El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic). <https://gobierno-digital.mintic.gov.co/portal/Secciones/Preguntas-Frecuentes/76020:5-Ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion>.



# Recomendaciones para construir un plan de desarrollo exitoso

**Sandy Maritza Niño Lugo**

Exsecretaria de Planeación y Desarrollo Territorial alcaldía de Tenjo (Cundinamarca)

Un plan de desarrollo es una herramienta de planificación que establece unos objetivos claros con los que se pretende producir un impacto positivo directo en la población en diversos temas; lo anterior mediante la formulación de metas, programas, estrategias y acciones que serán implementados durante un mandato (cuatro años).

Los planes de desarrollo están enmarcados en la Ley 524 de 1994, en la cual se establecen los requisitos que deben surtir para su elaboración e implementación, también da pautas para el uso eficiente de los recursos, establece la estructura del sistema presupuestal que debe estar articulado con un plan financiero, con un plan operativo anual de inversiones y con el presupuesto anual de la nación, adicional se debe tener en cuenta que la ejecución de las actividades previstas en los planes de desarrollo se financian a través del Sistema General de Participación (SGP).

Aunque las herramientas técnicas para la formulación se encuentran y son de fácil consulta, es importante comprender que más allá de los requisitos de ley y tener en cuenta la fuente de los recursos para la financiación de los planes de desarrollo, es importante conocer la realidad del municipio y ser consecuentes con las capacidades de ejecución tanto presupuestales como administrativas para poder lograr las actividades previstas, se puede caer en el error de formular planes muy ambiciosos que no logren cumplir con su objetivo al final de la vigencia o que por el contrario no produzcan el impacto que realmente necesitaba la comunidad.

Un plan de desarrollo exitoso es aquel que nace de la articulación de los diferentes actores que convergen en el territorio, logrando la participación ciudadana como un mecanismo de garantía de legitimidad y transparencia, pero en especial como una herramienta para conocer la realidad del municipio y las diferentes problemáticas de las comunidades en el territorio, para obtener información relevante que permita priorizar acciones y establecer unos objetivos y metas

claras, hacia el mejoramiento de las condiciones de la población y el territorio, para ello también es fundamental tener en cuenta aspectos como:

- Recopilación de datos, puesto que es prioritario recabar información hacia un diagnóstico sobre las situaciones a ser consideradas en la formulación del plan de desarrollo, con el fin de tener una línea de base (en donde se está y hacia dónde se quiere ir) que lleve a una mejora continua.
- Formulación de acciones acordes con la realidad de la población, del territorio y del presupuesto.
- Acciones medibles en el tiempo que permitan su seguimiento evaluación o reformulación con el fin de lograr el objetivo establecido.
- Formulación de indicadores hacia una correcta medición de manera continua, con el fin de entregar un estado en tiempo real sobre la ejecución y el impacto acorde con el avance de la ejecución de las actividades.
- Elaboración de un presupuesto armonizado con la realidad financiera y fiscal del territorio.
- Coherencia y sostenibilidad en las actividades propuestas en lo ambiental, social y económico.
- Tener en cuenta el plan de desarrollo nacional.
- Incorporación de factores hacia la inclusión y garanticen los derechos de los diferentes grupos en especial población en situación de vulnerabilidad.
- Articulación con entidades de orden municipal, departamental y nacional con el fin de facilitar la ejecución de las actividades.

En conclusión, un plan de desarrollo municipal exitoso es aquel que logra cumplir con lo propuesto a la comunidad, que se formuló, se implementó y se evaluó con base en un enfoque participativo, identificando las necesidades de la comunidad y el territorio de manera objetiva, flexible, transversal, y realista, consiguiendo la formulación de estrategias medibles en el tiempo, y que pone en énfasis en mejorar las condiciones de vida de la población, disminuyendo problemáticas y promoviendo el desarrollo sostenible del territorio.

# Procrastinar el desarrollo territorial o la desarticulación entre la planeación nacional, regional y local en Colombia

**Edgar Bernal Romero**

Catedrático experto en planeación territorial

Uno de los factores que determina el éxito o fracaso de las estrategias de desarrollo a largo plazo de los países, es el grado de articulación que existe entre los derroteros fijados por los gobiernos nacionales y su correspondencia con las iniciativas desarrolladas por los gobiernos subnacionales. En estas no necesariamente se encuentran coincidencias en cuanto a la visión de desarrollo o ciertos factores técnico-políticos que dadas las diversas realidades territoriales hacen que en un mismo país existan muchos “pequeños países” con su propia lógica y contextos económicos, sociales y comunitarios que vayan o no en la misma vía propuesta en el ámbito nivel nacional.

Para el caso colombiano, esta “contradicción aparente” intenta superarse con el cumplimiento de tres principios básicos que se encuentran establecidos en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo<sup>30</sup>, a saber: (a) Principio de coordinación: referido al hecho que las autoridades de planeación del orden nacional, regional y local, deben garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con los demás niveles de gobierno, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo. (b) Principio de consistencia: en cuanto a que los planes de desarrollo en cada nivel deben ser realistas y estar basados en los supuestos macroeconómicos y financieros que aseguran la estabilidad del gasto público social tanto en el ámbito nacional como territorial. (c) Principio de viabilidad: en la medida en que, según la norma, las estrategias, programas y proyectos de los planes de desarrollo deben ser factibles de realizar, por una parte, teniendo en cuenta las competencias y capacidades de cada nivel de gobierno, y por otra parte, buscando la concurrencia, complementariedad o subsidiariedad entre las

30 Ley 152 de 1994. Por medio de la cual se establecen los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general, por el artículo 2 del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

autoridades de planeación, cuando así se requiera para el cumplimiento de un propósito común de desarrollo.

Todos estos principios, en el contexto del Estado colombiano, por supuesto, se encuentran inmersos en un proceso de mayor envergadura, o como lo señalan algunos expertos en la materia, por la construcción de un Proyecto de nación cifrado en el proceso de descentralización. El cual reconoce que constitucionalmente el país es una república unitaria, basada en una forma de organización y gobierno que defiende el estado social de derecho, pero que en particular, para el logro de los objetivos de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, reconoce que las entidades territoriales (departamentos y municipios), disponen de autonomía política, fiscal y administrativa.

Esta autonomía no solo es para definir cuál es su visión propia acerca del futuro posible en cada contexto territorial, sino también para establecer las acciones y rutas de gestión y autogobierno requeridas para que el Estado en su conjunto pueda cumplir con el fin esencial de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Todo ello en el marco de un sistema democrático y donde la participación e incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones de los gobiernos, es un aspecto fundamental para la gobernanza de la planeación nacional, regional y local.

Esto lleva a que más allá del ámbito formal del proceso de descentralización o la planeación como un asunto meramente técnico, quizá pueda promoverse en las comunidades una mayor conciencia acerca de que sus opciones de desarrollo, se encuentran a la vez determinadas tanto por las apuestas que se plantean alcanzar los alcaldes y gobernadores, así como también por los grandes derroteros propuestos desde el gobierno nacional.

Ahora bien, la configuración de escenarios de articulación y el cumplimiento de los principios básicos de la planeación nacional y territorial, tiene un punto de partida básico en los programas de gobierno. Desde la perspectiva que el sistema democrático colombiano se encuentra basado en el voto programático, o lo que es lo mismo, que los ciudadanos y las ciudadanas eligen autoridades territoriales a partir de otorgar su favor en las urnas al programa de gobierno que más se aproxime a sus expectativas, necesidades e ideología política.

De modo que, a escala territorial, la elección de alcaldes y gobernadores es el primer estadio de decisión sobre los objetivos de desarrollo que una comunidad

impone a sus autoridades para los cuatro años de gobierno<sup>31</sup>. Así mismo, los programas de gobierno dentro del ciclo de la planeación son la base a partir de la cual si un candidato resulta electo, debe formular su plan de desarrollo municipal o departamental.

De allí la necesidad que los programas de gobierno sean el reflejo de dos condiciones necesarias para superar la “contradicción aparente” entre la planeación nacional y territorial. Por una parte, que la construcción de los programas de gobierno haya surgido de un análisis minucioso y preferiblemente participativo de los problemas y potenciales de las comunidades y territorios, así como las propuestas que allí hacen los candidatos, sean lo suficientemente retadoras, pero a la vez realistas y viables técnica y financieramente. Por otra parte, que además de las propuestas que emergen autónomamente del territorio, las estrategias y metas que proponen los candidatos hayan tenido en cuenta una relación programática directa con el Plan Nacional de Desarrollo.

Para este caso, se hace entonces referencia a la articulación entre los programas de gobierno territorial para el periodo 2024-2027 con el “Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia potencia mundial de la vida”<sup>32</sup>. En ese sentido, es importante resaltar que el PND vigente se ha establecido sobre un macro objetivo nacional orientado hacia el logro de la denominada paz total, entendida como:

La búsqueda de una oportunidad para que todos podamos vivir una vida digna, basada en la justicia; es decir, en una cultura de la paz que reconoce el valor excelso de la vida en todas sus formas y que garantiza el cuidado de la casa común<sup>33</sup>.

Para lograr este fin superior como sociedad colombiana, el PND por primera vez propone una estructura estratégica que va más allá de la lógica sectorial tradicional en la planeación del país. En esta oportunidad, las grandes apuestas desde la nación se dividieron en cinco transformaciones (o ejes principales): (a) Ordenamiento territorial alrededor del agua. (b) Seguridad humana y justicia

31 De acuerdo con el artículo 259 de la Constitución Política: “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”.

32 Aunque es transparente para el lector, cuando se hace referencia a la articulación entre los programas de gobierno y el PND, vale la pena resaltar que los argumentos aquí expresados aplican por asociación a los nuevos planes de desarrollo territorial 2024-2027. Toda vez que según la Ley 152 de 1994: “El alcalde o gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato” (artículo 39).

33 Ley 2294 de 2023, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia potencia mundial de la vida”.

social. (c) Derecho humano a la alimentación. (d) Transformación productiva, internacionalización y acción climática, y (e) Convergencia regional. Cada una de estas transformaciones se operativiza en una serie de catalizadores (a manera de estrategias o líneas programáticas) en las que se recogen las acciones concretas a través de las cuales el Gobierno nacional espera lograr cambios significativos en las condiciones de vida de los colombianos.

Entre los principales temas de interés estratégico nacional, se encuentran, por ejemplo: (a) la implementación del catastro multipropósito. (b) La formalización, adjudicación y regularización en la tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana, (c) El reasentamiento temporal o definitivo de familiar en riesgo de desastre. (d) La reducción de la pobreza monetaria extrema y del índice de pobreza multidimensional. (e) El fomento a la producción en cadenas agrícolas que contribuyan a garantizar el derecho humano a la alimentación. (f) La reducción de la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años de edad. (g) La reducción de la mortalidad materna. (g) La restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados. (h) La generación eléctrica a partir de fuentes no convencionales de energía renovable. (i) El fomento de micronegocios de la economía popular. (j) La formación laboral. (j) La reducción del porcentaje de hogares con déficit habitacional. Entre otros derroteros de desarrollo a mediano y largo plazo que, en cualquier caso, requieren del concurso y la decisión de inversión de los municipios y departamentos<sup>34</sup>.

Otro aspecto a considerar dentro de la articulación de los programas de gobierno con el Plan Nacional de Desarrollo, estriba en el hecho de que también por primera vez en un plan de desarrollo nacional, se incluyó un capítulo dedicado al abordaje diferenciado de las poblaciones. De este modo, el apartado del Plan Nacional de Desarrollo denominado “Actores diferenciales para el cambio”, plantea acciones específicamente dirigidas a las mujeres; las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas; la reparación efectiva e integral a las víctimas; una generación para la vida y la paz: niñas, niños y adolescentes protegidos, amados y con oportunidades; pueblos y comunidades étnicas; jóvenes con derechos que lideran las transformaciones para la vida; garantía hacia un mundo sin barreras para las personas con discapacidad y el campesinado como actor del cambio.

34 Para profundizar en las apuestas del PND y sobre todo las metas trazadoras propuestas en Colombia potencia mundial de la vida 2022-2026, se recomienda consultar la información publicada en <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

Esta parte del PND sirve de fuente de referencia para que la planeación nacional y territorial, encuentren un lugar común para propiciar cambios profundos en “las estructuras económicas, culturales y sociales para superar las violencias, la discriminación y las desigualdades basadas en el género, etnia, orientación sexual e identidad de género diversa, capacidad y curso de vida, entre otros” (DNP, 2023. Bases del PND 2022-2026).

Teniendo en cuenta este marco de referencia y al reconocer el valor estratégico que tiene para el país que las planeaciones de los territorios y la nación converjan de una manera efectiva y en beneficio de las necesidades más apremiantes de las comunidades y territorios, existirían algunas recomendaciones para que los candidatos o eventuales nuevas autoridades territoriales, puedan aprovechar las ventajas de la articulación entre sus planes y el PND.

Para ello es necesario en primer lugar, leer y conocer a profundidad las bases y la Ley del Plan, con el fin de reconocer estos documentos de política pública las oportunidades que se puedan abrir para la planificación de cada territorio. En segundo lugar, hacer una contrastación y una traducción adecuada sobre las principales apuestas (o metas trazadoras) del PND en sus propuestas derivadas de los programas de gobierno y futuros planes de desarrollo territorial. Por último, en caso de resultar electos como autoridades territoriales, tomar decisiones de planificación para incorporar las líneas de política pública que considere más relevantes en el plan de desarrollo municipal o departamental, así como en relación a como el PND fortalece o potencia las posibilidades de inversión a través de la oferta de programas nacionales con impacto regional y local.

Con la firme intención y siguiendo una lógica de planificación que contribuya a la colectivización de los objetivos de desarrollo como país, y por supuesto, a hacer más eficiente la inversión de la acción del Estado en el ámbito nacional, departamental y municipal, en el futuro próximo de las comunidades y territorios.

# Transformación de territorios a través de la comunidad y la institucionalidad: la transición del plan de gobierno al plan de desarrollo

**Nicolás García Bustos**

Gobernador de Cundinamarca (período 2021-2023)

---

Uno de los mayores retos que tiene cualquier nuevo gobernante es cumplir con las expectativas de la ciudadanía, tarea nada fácil en momentos históricos y bastante complejos, el rezago que en algunos sectores dejaron situaciones como el estallido social, la pandemia entre otros, retaron a los gobiernos y dejaron líneas bases inquietantes para avanzar en los territorios.

Repensar la forma de administrar lo público para cumplir con el mandato legal de promover el desarrollo integral del territorio sería una buena frase para describir la incertidumbre y, por qué no decirlo, el miedo que se tuvo que vivir en medio de un panorama difícil y desconocido, pero con un común denominador que no cambió: "El cuidado de cada uno de nuestros ciudadanos". De manera creativa e innovadora, se debería seguir adelante.

Pero se podría decir, ¿y qué tienen que ver estas reflexiones con un plan de gobierno que ya se había articulado con un plan de desarrollo que ya se venía ejecutando? La respuesta es: mucho. Pues cuando se es capaz de formular planes siempre pensando en el ser humano como eje del accionar de las respectivas administraciones, en las comunidades y en su real desarrollo, se tendrían resultados ajustados a la realidad y con planes capaces de adaptarse rápidamente a los riesgos naturales, socioculturales, tecnológicos y humanos, como los que se tuvieron que afrontar con el COVID-19 y muchos otros fenómenos en los respectivos territorios.

Ahora bien, la pregunta sería ¿cómo lograrlo? ¿Cómo dejar una memoria institucional que pueda servir de referente a otros que quieren apostarle, como en el caso de esta administración, al corazón por su territorio?

Se podría decir que el respeto por lo público, la resiliencia, la constancia, la confianza y la capacidad de transformar retos en oportunidades para formular planes de gobierno transformadores que muestren una articulación real entre la



comunidad y la institucionalidad, y que se acerquen cada vez más a los requerimientos de las comunidades. Es así como se inició la "carrera" de responder con ética y transparencia a la comunidad.

¿Valdría la pena preguntarse por qué, si siempre se consulta a las comunidades tanto en la elaboración del plan de gobierno como en el plan de desarrollo, aún se percibe en una parte importante de la comunidad del país una sensación de que los territorios no avanzan? Para responderlo, es necesario analizar en mi posición como gobernador, cuáles fueron los desafíos que se tuvieron que enfrentar como gobierno para superar esta situación y lograr la incorporación de elementos claves en el tránsito del plan de gobierno al plan de desarrollo.

En el caso de Cundinamarca, se podría resumir en los siguientes desafíos:

a. Coherencia y alineación

Aquí se prioriza lo que se dijo en campaña, tener la claridad de que inicialmente se plantea aquello que guarda coherencia con el plan de desarrollo. En términos coloquiales, honrar la palabra y no perder la confianza y la credibilidad de quienes confían en esta labor.

b. Participación y consulta

Para que un plan de desarrollo sea exitoso, es importante involucrar a diferentes actores y sectores de la sociedad en su diseño y ejecución. La participación ciudadana y la consulta son fundamentales para garantizar que el plan refleje las necesidades y aspiraciones de la población. Pero aquí la labor más importante y que efectivamente permite lograr los objetivos trazados es la sinergia con los ciudadanos, que el mandatario realmente escuche, que se produzca un diálogo social más allá de recopilar información, y ser empático, a "ponernos en los zapatos de". Esto significa escuchar, propudicir cercanía, responder y valorar sus iniciativas, logrando incorporarlas en el proceso.

c. Aprovechamiento de los recursos y la tecnología de acuerdo con el contexto

Es necesario tener diferentes canales que permitan recopilar, analizar y valorar las iniciativas de los ciudadanos. Se trata de ser creativos, facilitar y acompañar al ciudadano para promover una participación efectiva. Aquí se deben ubicar diferentes estrategias que incentiven la participación, en donde todos se sientan incluidos, cercanos y seguros. En el caso de la Gobernación, se accedió a los medios tradicionales como árboles

de problemas y conversaciones, pero también se incorporó la tecnología, para que de manera rápida y acertada, se pudieran ver las necesidades y expectativas de la comunidad y traducirlas en metas que pudieran mejorar la calidad de vida de los cundinamarqueses.

Estos desafíos pueden servir a otros como referentes para seguir construyendo una real comunidad y comunión entre la institucionalidad y la ciudadanía. Pero aquí quiero usar una palabra que fue una premisa clave en este plan de gobierno, en este plan de desarrollo y, por tanto, en cada una de las acciones como gobernante, y son los "no negociables", que representan todas aquellas cosas que sí o sí, no se sacrificarían bajo ninguna circunstancia. Estos fueron:

- a. Dar ejemplo, a partir de mi participación personal y decidida como gobernador en la construcción de cada uno de los planes. Esto implicaba sentarse con la comunidad, saborear un café y escuchar.
- b. El manejo transparente y ético de la información en el marco de la participación de la comunidad en los planes. Ese interés de documentar todo y darle el valor que merece.
- c. El diálogo honesto, respetuoso y responsable. Que cada participante vea no solo a través de las palabras de la administración, sino a través de las acciones, la importancia de su rol en la construcción de la visión del territorio.
- d. Lograr hacer realidad lo planeado, con la convicción de que los gobernantes somos responsables de marcar y ejecutar la ruta de desarrollo en los respectivos territorios.
- e. Dejar de lado la barrera de que no se tienen recursos suficientes para ejecutar el plan. Aquí se gestionan recursos importantes y frescos para los respectivos presupuestos con alianzas estratégicas con actores privados.
- f. Garantizar el cumplimiento de las principales apuestas, en el caso de la administración departamental, entre otras, las apuestas por el sector rural, para mejorar la vida de los campesinos.
- g. Promover planes sostenibles y equitativos, que reconozcan las realidades de los territorios.

- h. El cuidado de las personas, en el caso de la administración, de los servidores públicos que serían los brazos para lograr cumplir con las metas en el territorio.

Estos no negociables ubican hoy a Cundinamarca, como un departamento que trabaja de manera real superando la pobreza a través de programas, proyectos y estrategias que le apuestan a su reducción y el logro de la equidad en el marco del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

Para finalizar, se usa una palabra inspiradora y que resume el sueño de todo gobernante. ¿Cuál sería el legado de este funcionario en este camino por la vida pública? En este caso, como Nicolás García Bustos, sería: "Demostrar que se puede construir una patria soñando y transformando realidades, evidenciando que incluso en las circunstancias más difíciles se pueden obtener resultados positivos".

En el caso de la Gobernación de Cundinamarca, el legado sería la apuesta al campo, el motor del progreso del departamento, que logró transformar la vida de los campesinos a través del empoderamiento y mejores condiciones para los productores, propiciando mayores y mejores oportunidades desde la institución

## 14. ¿Cómo financiar un plan de desarrollo?

En las jornadas de formación de la Escuela de Gobernantes se reciben muchas inquietudes sobre cuáles son las fuentes y herramientas financieras que deben tenerse en cuenta en el momento de implementar un plan de desarrollo. Así que para esta onceava pregunta se invita a la consultora Deyanira Garzón Peñaloza, quien explica con detalle lo concerniente al plan plurianual de inversión, a las fuentes de ingresos de los entes territoriales, al marco fiscal de mediano plazo. Y finalmente a las vigencias futuras como instrumento para la programación y ejecución de los planes de desarrollo.

# Fuentes y herramientas financieras de los entes territoriales

**Deyanira Garzón Peñaloza**

Consultora independiente

El presente artículo brinda a los nuevos mandatarios una orientación respecto de las posibles fuentes y herramientas financieras, que pueden ser tenidas en cuenta a la hora de proyectar los recursos que sustentan financieramente el plan de desarrollo.

El plan de desarrollo, establecido en el artículo 31 de la Ley 152 de 1994, constituye la herramienta de gestión territorial a mediano y corto plazo; en él se deben considerar las competencias, recursos y responsabilidades asignadas al territorio, articularse con los procesos presupuestales, de tal manera que alcance la coordinación y concertación de metas claras, en cada uno de las líneas estratégicas, alineadas a las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y que puedan ejecutarse en el término para el cual está programado. Uno de los componentes del plan de desarrollo lo constituye el Plan Plurianual de Inversiones (PPI), en este se definen los recursos a ejecutar en cada una de las vigencias, atendiendo la estructura programática desarrollada en la parte estratégica del plan de desarrollo, todo esto orientado a resultados.

## Fuentes de ingresos

Las entidades territoriales gozan de autonomía territorial para la gestión de sus intereses, de conformidad con la Constitución Política y la ley, dicha autonomía abarca la capacidad impositiva, la cual busca dotar a los entes territoriales de herramientas para el cumplimiento de su objetivo, competencias y dotación de bienes y servicios a la comunidad, parte de estas herramientas la constituyen los tributos, los cuales deben ser adoptados y regulados en los territorios a través de normas de carácter territorial, como son las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales.

Al hacer referencia a los tributos se remite a su definición como “las prestaciones obligatorias comúnmente en dinero, exigidas por el Estado en virtud de su

poder de imperio a las personas que se encuentran sometidas al ámbito especial de una ley, con la finalidad de cubrir los gastos públicos” Moya Millán (2006).

A la hora de construir y formular el plan de desarrollo, la entidad territorial debe disponer de información amplia y clara sobre los recursos disponibles, estos provienen de fuentes internas como son los recursos propios, que surgen de la capacidad impositiva del Estado, regulada desde un marco normativo nacional (leyes), adoptadas al territorio a través de ordenanzas y acuerdos municipales considerando las particularidades de desarrollo en cada territorio. En esto juega un papel muy importante el suelo y su uso, ya que de este se desprende el desarrollo de actividades agropecuarias, de explotación, industriales, comerciales o de servicios, contribuyendo de forma directa o indirecta a la generación de ingresos de los territorios, los cuales constituyen la fuente propia principal para la financiación del gasto público llámese funcionamiento, deuda o inversión.

En la clasificación de los recursos propios están los tributarios y no tributarios; los tributarios que nacen de la propiedad, el desarrollo de una actividad o el consumo de ciertos bienes y servicios, representan la obligación de hacer un pago sin retribución alguna por parte del Estado; los no tributarios que corresponden a derechos por servicios prestados por el Estado, denominados “tasas y prestación de servicios”. En esta clasificación también están las multas y sanciones producidas por el incumplimiento a normas de comportamiento o por la mora en el pago de los impuestos a favor del Estado.

En el desarrollo normativo de los territorios a algunos impuestos, tasas multas y contribuciones se les ha dado una destinación específica para atender gastos generalmente de inversión en el gasto público social; aquí están las estampillas destinadas a sectores como educación superior, cultura, deporte, salud, adulto mayor, desarrollo turístico; las contribuciones y las multas que buscan desmotivar la recurrencia de los acciones que la originaron y a través de su recaudo financiar inversiones destinadas al fortalecimiento del sector que la generó, ejemplo de ellas son las multas de tránsito.

Es claro que para la planeación de los recursos propios dentro del Plan Plurianual de Inversiones (PPI), que se traducirá anualmente en el plan operativo de inversiones, se deben tener datos históricos de los recaudos, sus proyecciones en el mediano y largo plazo, las posibles medidas de sostenibilidad y mejoramiento de las finanzas locales, escenario que debe estar descrito en el documento del marco fiscal de mediano plazo actualizado, texto de obligatorio cumplimiento para las entidades, a partir de la expedición de la Ley 819 de 2003.

Dentro de los ingresos corrientes de los territorios también están los recursos provenientes de transferencias nacionales como son: el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías, la participación de impuestos y contribuciones que por ley corresponden a los territorios, los recursos del sistema de seguridad social destinados al sector salud y pensiones, las participaciones y derechos por monopolios, todos ellos de destinación específica.

En el grupo del Sistema General de Participaciones (SGP), establecidos y regulados en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, se estipulan competencias para los departamentos y los municipios en sectores básicos de la inversión social.

Dentro de las distribuciones realizadas por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, se sitúan las sectoriales y las asignaciones de libre destinación y propósito general; en las sectoriales están los sectores de educación, distribución que se asigna teniendo en cuenta criterios como cobertura, prestación directa del servicio a municipios certificados y no certificados, cuya competencia se limita al mantenimiento y mejoramiento de la calidad educativa, a través de la ejecución de estrategias como el transporte escolar, la dotación de las instituciones educativas, la construcción, el mejoramiento y mantenimiento de las instituciones educativas y un componente importante de este sector, la asignación por gratuidad, que se transfiere directamente a las instituciones educativas para la financiación de los gastos propios, permitiendo de esta forma el no cobro a la población de matrículas y derechos educativos. En este sector también se hace uso de la asignación especial de alimentación escolar.

Para el *sector salud*, las asignaciones básicas del Sistema General de Participaciones, también obedecen a la calidad de certificados y no certificados, para el caso de las entidades certificadas también se tiene en cuenta el nivel de complejidad en la prestación de servicios, aquí se sitúan tres destinaciones específicas: el régimen subsidiado, la salud pública y el subsidio a la oferta. Las dos primeras son asignadas a municipios certificados y no certificados, la participación del SGP régimen subsidiado, constituye el mecanismo de financiación de los servicios de salud a la población más pobre del país y sin capacidad de pago; el componente de salud pública corresponde a los recursos destinados a financiar acciones definidas como prioritarias en salud en concordancia con el Plan Nacional de Salud, y por último están la asignación de subsidio a la oferta que solo compete a las entidades certificadas y constituye una asignación para concurrir en la financiación de la operación de la prestación de servicios y tecnologías efectuadas por instituciones públicas o infraestructura pública administrada por terceros, ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores no sostenibles por venta de servicios.

Como un tercer sector de inversión dentro de las asignaciones del SGP, se ubica la asignación de agua potable, la cual busca disminuir los déficit de coberturas en los territorios, el mejoramiento en la calidad del agua, la continuidad y aseguramiento de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Para su distribución se atienden criterios como cobertura, eficiencia y continuidad en la prestación de los servicios. Su uso está orientado a actividades como: subsidios para los estratos más bajos, pago del servicio de la deuda originada en proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico (APSB), construcción, ampliación y mejoramiento de los sistemas de servicios públicos, programas de macro y micro medición, preinversión estudios para proyectos del sector APSB. Es de resaltar que estos recursos no deben ser destinados a la financiación de gastos administrativos, operativos o de mantenimiento de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo.

Otro componente y tal vez el más significativo para los territorios especialmente para municipios de categorías 4, 5 y 6, lo constituyen el propósito general, aquí confluyen las asignaciones de deporte, cultura, de forzosa inversión y libre destinación. Esta última permite a muchos municipios de categoría 6, la financiación de los gastos de funcionamiento, que para muchos no es posible sustentar con los ingresos propios por las particularidades de los territorios.

La asignación de propósito “general-forzosa inversión” permite a muchos municipios del país financiar gastos de inversión que no disponen de recursos suficientes, pero en los cuales sí deben dar cumplimiento a competencias y obligaciones, como por ejemplo, hay sectores y grupos en condiciones de vulnerabilidad, primera infancia, infancia, adolescencia, juventudes, víctimas, mujeres, grupos étnicos, medio ambiente, desarrollo económico, prevención y atención de desastres, seguridad.

Para la asignación de este componente se tienen en cuenta los siguientes criterios: población, pobreza; según los datos administrados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con el último censo poblacional, y criterios de esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa. Estos se evalúan cuando se cumple con la metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación y se toma como base la información financiera reportada por las entidades a través de las diferentes plataformas establecidas para tal fin, por lo que se considera importante la conciliación de la información previo a su reporte.

En la clasificación de los ingresos territoriales, existen los recursos de capital, producidos por actividades no corrientes por lo cual no son recurrentes y su



proyección en el tiempo es incierta, constituyéndose en una fuente esporádica para la financiación de los planes de desarrollo; aquí están los rendimientos financieros, los recursos del crédito, las transferencias de capital condicionadas y no condicionadas a la adquisición de un activo, los excedentes financieros, los recursos del balance cuya definición se enmarca en un concepto de tesorería que resulta de un ingreso, por la diferencia en la estimación de la ejecución anual entre los recaudos y los egresos, y quedan disponibles para ingresar como recursos de capital para financiar el presupuesto del año siguiente.

La fuente más utilizada de esta clasificación corresponde a los recursos del crédito, cuyo objeto es dotar a la entidad de recursos con plazo para su pago, entre los que hay la contratación de empréstitos, la emisión, la suscripción y la colocación de bonos y títulos valores, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago con cargo a las entidades estatales. Para su obtención se debe dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en las leyes 358 de 1997, 819 de 2003 y 2155 de 2021, y en los decretos 1222 y 1333 de 1986; deben ser autorizados por las asambleas departamentales y concejos municipales. La contratación de los empréstitos se encuentra contemplada en la Ley 80 de 1993.

Las transferencias de capital o cofinanciación ya sea nacional, departamental o municipal forma parte de una de las fuentes a la cual acuden muchos mandatarios a fin de proveer a la entidad de recursos para la financiación de proyectos de inversión. Estas transferencias a lo largo del tiempo han sido más representativas en sectores como la infraestructura vial y en general infraestructura en diversos sectores, el gran inconveniente de esta fuente se debe a que depende en gran parte de la voluntad de la entidad que otorga los recursos, haciéndose difícil su proyección en el tiempo, produciendo incertidumbre en el cumplimiento de los programas, metas y proyectos planeados con estos recursos.

A partir de la expedición de la Ley 1530 de 2012, modificada por la Ley 2056 de 2021, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, y busca la equidad en la distribución de recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, se proporciona a los territorios una nueva fuente de financiación de proyectos que antes era exclusiva de municipios productores. Para su ejecución se debe acatar lo establecido en la Ley 2056 de 2021, y sus decretos reglamentarios en cada uno de los fondos creados, su ejecución corresponde a presupuestos bienales, y los proyectos a ejecutarse deben estar contenidos en los planes de desarrollo territorial.

## **Vigencias futuras instrumento para la programación y ejecución del plan de desarrollo**

Si bien las vigencias futuras ordinarias y excepcionales no forman parte de las fuentes de financiación en los territorios, sí constituyen una valiosa herramienta a la hora de programar y ejecutar los recursos públicos, ya que les permiten a los mandatarios la ejecución de proyectos en varias vigencias, sin contar con la totalidad de los recursos disponibles en la vigencia en la cual se inicia el proyecto. Esto facilita en gran medida la planeación de proyectos que por sus costos no es posible la asignación de recursos en una sola vigencia y que por lo general producen un gran impacto en el territorio y su población. Estas se encuentran reguladas en la Ley 819 de 2013 para las vigencias ordinarias y Ley 1483 de 2011 para las vigencias excepcionales. La ejecución de las mismas puede superar el período de gobierno, pero no pueden ser autorizadas en el último año con excepción de las vigencias futuras excepcionales que pueden ser declaradas como de importancia estratégica en concordancia con lo establecido en el Decreto 2767 de 2012.

### **Recomendaciones**

- En la formulación de los planes de desarrollo territorial es importante conocer ampliamente los siguientes aspectos:
- Competencias en cada uno de los sectores de inversión, su diagnóstico frente a coberturas, compromisos por cumplir.
- Establecer claramente las fuentes de financiación de las cuales dispone la entidad territorial, destinaciones específicas en rentas propias.
- Estado de la deuda y su proyección.
- Planes y programas de desempeño en ejecución.
- Estado de los pasivos exigibles y contingentes que puedan afectar los recursos disponibles.

## 15. ¿Cómo funciona la distribución de recursos y de las competencias en los entes territoriales?

En la Escuela de Gobernantes “Innovando en la política”, una de las principales recomendaciones que se dan a los candidatos a cargos de elección popular se refiere a que conozcan cómo funciona el Estado colombiano. Y ello implica conocer lo concerniente a la Ley 715 de 2001, conocida como “Ley de Competencias y Recursos”, a través de la cual a cada sector de inversión se le otorgaron unas competencias mínimas para cumplir acorde con los recursos asignados a través del Sistema General de Participaciones.

Desde el año 2021 empezó a regir el nuevo régimen de contabilidad presupuestal pública (RCPP) y el Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP) (nueva estructura del presupuesto público), el cual establece treinta sectores de inversión. De ellos diecisiete son aplicables a los municipios, distritos y departamentos.

La pregunta número 12 del libro es ¿Cómo funciona la distribución de recursos y de las competencias en los entes territoriales? Para abordarla se ha invitado nuevamente a la consultora de la Escuela de Gobernantes, Diana Herrera Jiménez, para que se refiera a los recursos y las competencias en los diferentes entes territoriales.

# Los recursos y las competencias en los entes territoriales

**Diana Consuelo Herrera Jiménez**

Directora firma Planeando Territorios

El Estado Colombiano acorde al nuevo régimen de contabilidad presupuestal pública (RCPP) y el Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP) (nueva estructura del presupuesto público), el cual empezó a regir a partir de la vigencia 2021, consta de treinta sectores de inversión de los cuales diecisiete les aplican a los entes territoriales (municipios, distritos y departamentos), como se observa en la tabla 3-7.

**Tabla 3-7. Catálogo presupuestal**

CÓDIGO	NOMBRE	APLICACIÓN
04	Información estadística	Nación y territorio
12	Justicia y del derecho	Nación y territorio
17	Agricultura y desarrollo rural	Nación y territorio
19	Salud y protección social	Nación y territorio
21	Minas y energía	Nación y territorio
22	Educación	Nación y territorio
23	Tecnologías de la información y las comunicaciones	Nación y territorio
24	Transporte	Nación y territorio
32	Ambiente y desarrollo sostenible	Nación y territorio
33	Cultura	Nación y territorio
35	Comercio, Industria y Comercio	Nación y territorio
36	Trabajo	Nación y territorio
39	Ciencia, tecnología e innovación	Nación y territorio
40	Vivienda, ciudad y territorio	Nación y territorio
41	Inclusión social y reconciliación	Nación y territorio
43	Deporte y recreación	Nación y territorio
45	Gobierno territorial	Nación y territorio
01	Congreso	Nación
02	Presidencia de la Republica	Nación
03	Planeación	Nación
05	Empleo público	Nación
11	Relaciones exteriores	Nación
13	Hacienda	Nación
15	Defensa y policía	Nación

25	Organismos de control	Nación
27	Rama Judicial	Nación
28	Registraduría	Nación
29	Fiscalía	Nación
37	Interior	Nación
42	Inteligencia	Nación
44	Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición	Nación

Fuente: catálogo de Productos de la metodología general ajustada (MGA), DNP (2020).

La definición de competencias y distribución de recursos para los entes territoriales, aparece en 2001 con la Ley 715:

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Esta normatividad de la Ley 715 de 2001 da línea en materia de política social y de ajuste fiscal y responde a exigencias de los organismos de financiación internacional, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

A cada sector de inversión a través de la Ley 715 de 2001 se le otorgaron unas competencias mínimas que cumplir acorde con los recursos asignados a través del Sistema General de Participaciones (SGP); permitiendo organizar la utilización de esos recursos transferidos por la nación para el cumplimiento de las metas nacionales.

Los diecisiete nuevos sectores de inversión en el marco del funcionamiento del Estado colombiano con la implementación del régimen de contabilidad presupuestal pública (RCPP) y el Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP) acorde con el lineamiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a partir de la vigencia 2021, se convierten en la base fundamental y los temas en los que se estructura el Plan de Desarrollo Territorial (tabla 3-8).

**Tabla 3-8. Sectores de inversión pública**

<b>Sectores de inversión pública</b>			
<b>1.</b> Información estadística	<b>5.</b> Minas y energía	<b>10.</b> Deporte y recreación	<b>15.</b> Vivienda, ciudad y territorio
<b>2.</b> Justicia y del derecho	<b>6.</b> Educación	<b>11.</b> Cultura	<b>16.</b> Inclusión social y reconciliación
<b>3.</b> Agricultura y desarrollo rural	<b>7.</b> Tecnologías de la información Y las comunicaciones	<b>12.</b> Comercio, industria y turismo	<b>17.</b> Gobierno territorial
<b>4.</b> Salud y protección social	<b>8.</b> Transporte	<b>13.</b> Trabajo	
	<b>9.</b> Ambiente y desarrollo sostenible	<b>14.</b> Ciencia, tecnología e innovación	

Fuente: Colombia Líder, (2022).

Antes de distribuir los recursos se deben colocar en las destinaciones específicas definidas por la normatividad vigente.

### ¿Cuál es la importancia de los territorios?

Al entender que el territorio es una porción de superficie terrestre que pertenece a un país, región y provincia, está comprendido por espacio terrestre, o suelo, el cual constituye el territorio firme del Estado entre unos límites o fronteras, jurídicamente organizada, con poder soberano, que persigue el bienestar general, comprendido como la satisfacción de las necesidades, intereses y valores de los ciudadanos, a través de una organización administrativo-burocrática; es el resultado de la interacción entre factores biofísicos y humanos, es un proceso dinámico que está siempre sujeto al cambio. El territorio existe, es un elemento del Estado, como lo es también la población o la identidad cultural de sus habitantes, es de relevante importancia porque es donde realmente ocurren los sucesos.

En la definición de los ejes y programas es importante tener en cuenta las diferentes fuentes de financiación del ente territorial de forma general estas son: recurso propio, Sistema General de Participaciones (SGP), aportes de la nación, aportes del departamento, Sistema General de Regalías (SGR), créditos y otros.

La información financiera y presupuestal del ente territorial la puede descargar de la plataforma Chip de la Contaduría General de la Nación<sup>35</sup>. También vale la pena revisar el formato de deuda pública.

35 En la página web de la Contaduría General de la Nación a través del siguiente link [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf). Se busca la entidad. En categorías se escoge “CUIPO Categoría única de información del presupuesto ordinario”. Se escoge el periodo que se quiere revisar. Se selecciona el informe que se quiere revisar y, finalmente, se da clic en consultar.

## Competencias y compromisos a tener en cuenta

Según el nivel de gobierno, los entes territoriales tienen diferentes competencias, tal como se presenta en la figura 3-4.

**Figura 3-4. Competencias de los niveles de gobierno**

Nota: La nación define políticas y da línea para proyectos macro, el departamento actúa como nivel intermedio de articulación entre la nación y el municipio; y los municipios con propio régimen político, administrativo y fiscal.



Fuente: elaboración propia, (2022).

Sin embargo, no debe olvidarse incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, compromisos que adquirió el país en el ámbito internacional, en el marco del plan de las Naciones Unidas y a los cuales se les debe aportar para su cumplimiento. Estos ODS son transversales a la ejecución de un gobernante en Colombia.

Y, por último, se debe revisar el Plan de Desarrollo Nacional 2022-2026, Colombia potencia mundial de la vida, ya que el plan de desarrollo de cada municipio debe ir armonizado con el departamental y el nacional, para conseguir la financiación de los proyectos estratégicos que cada nivel de gobierno definió como bandera.

## Otras referencias bibliográficas

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021).
- Herrera Jiménez, D. y Castro, M. C. (2023). El programa de gobierno como primer eslabón para la orientación de la planeación territorial. ABC de los programas de gobierno, 9.
- Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Comunidad de Madrid y
- Fundación Konrad Adenauer. (Enero de 2008). Ley 1176: Sistema General de Participaciones". Observatorio Legislativo, Boletín 86, 1.
- Labrador Araújo, K. (2023). Enamorar al electorado con un buen programa de gobierno. En El ABC de los programas de gobierno. Escuela de Gobernantes de Colombia Líder "Innovando en la política", 6-8.
- Mendoza, F. (2023). Prólogo Programa de gobierno, la clave para el éxito. En El ABC de los programas de gobierno. Escuela de Gobernantes de Colombia Líder "Innovando en la política", 5.
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016).
- Moya Millán. (2006).
- Red de Ciudades Cómo Vamos. (Agosto de 2023). Los datos al servicio de la sociedad. Decisiones basadas en evidencia.
- Vargas, P. (Junio de 2019 y 2021). ABC del servidor público. Unidad didáctica Rama Ejecutiva. Escuela Superior de Administración Pública.









Guatapé (Antioquia)



Fomeque (Cundinamarca)





Nevado del Ruiz (Tolima)



Fusagasugá (Cundinamarca)



Chía (Cundinamarca)



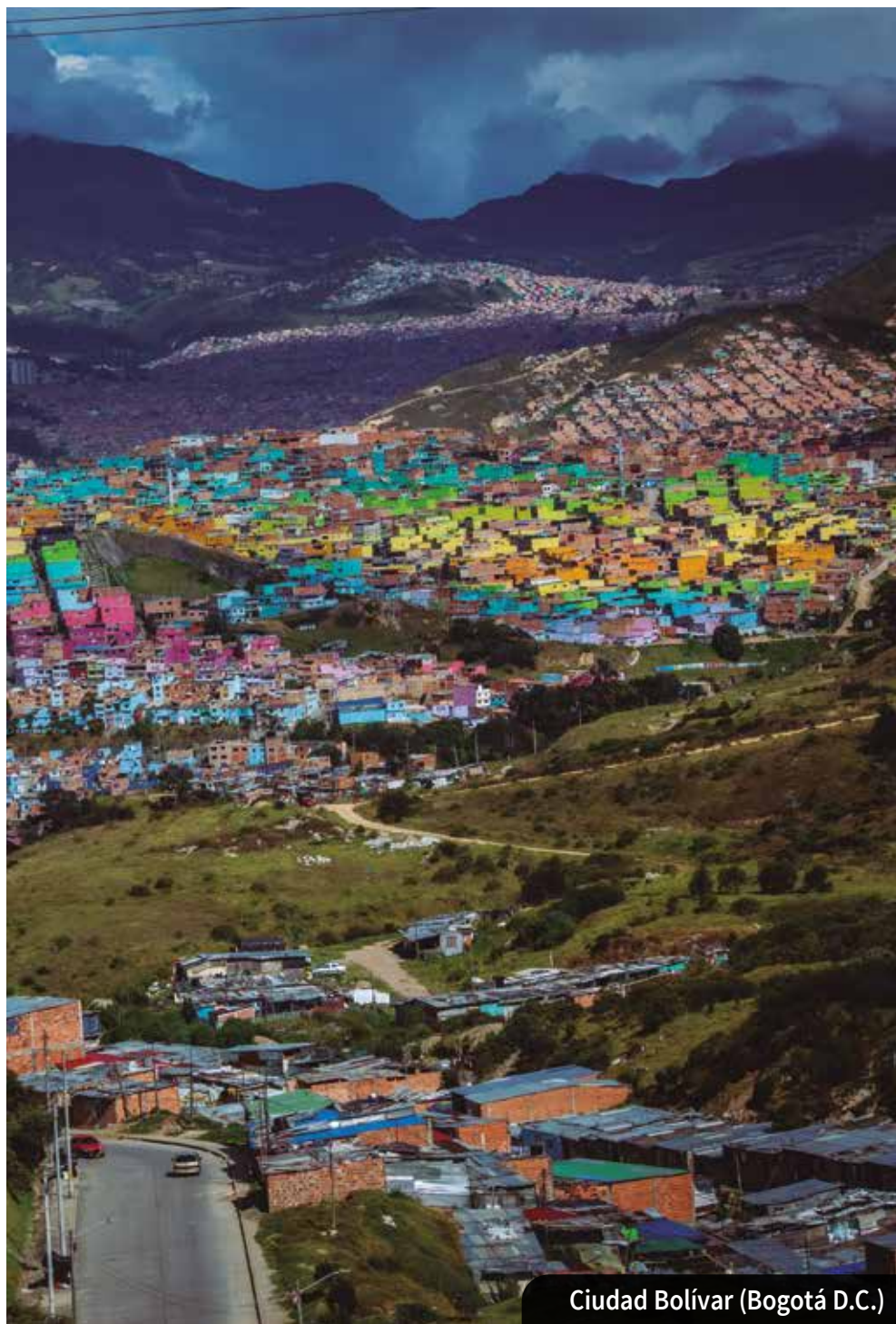


Copacabana (Antioquia)



Filandia (Quindío)





Ciudad Bolívar (Bogotá D.C.)



Hacienda El Paraíso (Valle del Cauca)



---

## Capítulo 4

---

### Planeación territorial

---

El Capítulo 4 del libro *¿Cómo gobernar a Colombia? Cien preguntas para hacerlo bien* se centra en el tema de la planeación territorial, y más cuando en el año 2020 se estableció en el país una nueva manera de planificar que tiene en cuenta cuatro sistemas y cuatro procesos. Estos tienen como objetivo garantizar la interoperabilidad del sistema de planificación del territorio.

En este sentido, para poder planear un territorio se requiere tener un enfoque interdisciplinario y global, que conciba procesos de organización y desarrollo en cada uno de los espacios del ente territorial, tanto en lo urbano como en lo rural, teniendo en cuenta sus dimensiones físicas, naturales, ambientales, económicas, políticas, sociales y culturales, todo ello con el fin de lograr un verdadero desarrollo sostenible. En otras palabras, hace referencia a la planificación del uso del suelo, la urbana, la regional, así como, a la gestión ambiental, la geografía humana y la economía. Esto permitirá aumentar la eficiencia y mejorar los niveles del desarrollo territorial, a partir de las prioridades definidas.

Por ello, en este capítulo se abordará lo relacionado con la manera en que se debe planear un territorio en Colombia, presentando los casos de la ciudad de Yumbo en el departamento del Valle del Cauca, a partir de su plan de desarrollo "Creemos en Yumbo 2020-2023" y el proyecto de Lagos de Torca en la ciudad de Bogotá. Además, se dará respuesta a la pregunta sobre si la planificación debe hacerse a corto, mediano o a largo plazo, para ello, se recurrirá al caso del departamento de Antioquia con su Agenda 2040, resaltando el rol que juega el diálogo con los ciudadanos para definir lo que ellos querían para los próximos años.

Se tratará también, lo concerniente a los consejos territoriales de planeación, creados por disposición constitucional para garantizar la participación ciuda-

dana en la construcción y seguimiento de políticas públicas a nivel territorial, en virtud del principio de la planeación participativa.

Por supuesto se hará referencia a lo que implica un ejercicio de organización del territorio a partir de una planeación prospectiva y lo que hoy implica el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), como instrumento para el fortalecimiento en la administración pública. Este modelo opera a través de la puesta en marcha de siete dimensiones que trabajan de manera articulada e intercomunicada, agrupando las políticas de gestión y desempeño institucional por áreas hecho que permite que se implemente el modelo de manera adecuada y ágil. Esta ruta produce mayor confianza en lo que hacen las entidades, un cambio cultural al darse una mayor apropiación y aumenta la eficiencia al cumplir adecuadamente las funciones. Producir resultados a partir de los planes de desarrollo resuelve las necesidades y problemas de los ciudadanos con integridad y calidad y producen valor público, como lo señala el Departamento Administrativo de la Función Pública.

En este capítulo se da respuesta a la pregunta ¿cuál es el planeamiento urbanístico en los municipios? Para el efecto, se presenta la transformación de la ciudad de Barranquilla en términos urbanísticos; ¿cómo lograr la inclusión de las comunidades indígenas en los procesos de planificación territorial?; y ¿cómo tener en cuenta la pirámide poblacional al planear un territorio?, y más cuando se está viviendo el inicio del proceso de envejecimiento de la población del país y los desafíos que esto tiene para los territorios en términos de su planificación.

Las tres últimas preguntas están relacionadas con el poder de los datos y con ejemplos de alguno de ellos, lo que ratifica la importancia de la campaña Datos poderosos que desde Colombia Líder se ha venido implementando en las formaciones con los mandatarios salientes y entrantes. Por eso, también se incluyen las preguntas referentes a los indicadores utilizados para evaluar la gestión de los mandatarios regionales y locales, a partir de las evaluaciones que realiza la entidad; así como la importancia de tener en cuenta el indicador de gestión del riesgo de municipios y departamentos al momento de planificar el territorio.

Así mismo, se conversará de ¿cómo planear un territorio en Colombia?, el cual nos dará una imagen de lectura como un proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los factores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio.

## 16. ¿Cómo planear un territorio en Colombia?

a forma de planear los territorios definida desde al año 1994 nos trajo dificultades como las que a continuación se señalan:

- Dificultades de la planeación en los territorios.
  - » Planes de desarrollo que solo son un saludo a la bandera, mucho contenido diagnóstico de regular calidad y baja o ausente calidad en la estrategia (programas y proyectos sociales).
  - » Planes de desarrollo que no cumplen con las competencias asignadas por la ley a los entes territoriales.
  - » Planes de desarrollo sin metas de impacto ni de producto.
  - » Planes de desarrollo que no son medibles ni cuantificables.
  - » Planes de desarrollo a los que no se les hace seguimiento y monitoreo y no se sabe.
  - » Planes de desarrollo que no articulan los recursos financieros con la estrategia (programas y proyectos sociales).

A partir del año 2020 se establece en el país una nueva manera de planificar que está definida a partir de cuatro procesos y cuatro sistemas que están alineados y que articulan la planeación con el presupuesto, trabajando por una gestión por resultados y que garantiza la interoperabilidad del sistema de planificación del territorio en Colombia (figura 4-1 y tabla 4-1).

**Figura 4-1. Nuevo sistema de planeación**



Fuente: elaboración propia, Colombia Líder (2022).

Tabla 4-1. Procesos y sistemas. Interoperabilidad del sistema de planificación del territorio en Colombia

<b>Plan de desarrollo</b>	KIT de Planeación Territorial: es una herramienta del Departamento Nacional de Planeación para apoyar a los gobiernos municipales y departamentales en la construcción de su plan de desarrollo territorial
<b>Banco de programas y proyectos</b>	SUIFP-Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas: es un sistema de información del Departamento Nacional de Planeación que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de inversión desde su formación hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas.
<b>Sistema presupuestal</b>	Régimen de contabilidad presupuestal pública: es el conjunto de instrumentos del Ministerio de Hacienda que tienen como propósito el desarrollo armónico de los sistemas de información de la gestión financiera pública y usa como referente las disposiciones constitucionales y legales que regulan el ciclo presupuestal en el sector público colombiano.
<b>Contratación</b>	Sistema Electrónico de Contratación Estatal-SECOP I y SECOP II: es un sistema de Colombia Compra Eficiente que permite a las entidades estatales cumplir con las obligaciones de publicidad de los diferentes actos expedidos en los procesos contractuales y a los interesados en participar en los procesos

Fuente: elaboración propia, Colombia Líder (2022).

Otro cambio que se dio es el que estableció la gestión por resultados, entendido este como un modelo de gestión pública para la planificación, presupuestación y evaluación de políticas públicas que relaciona los recursos disponibles con los resultados que se esperan obtener (figura 4-2).

Figura 4-2. Gestión por resultados



Fuente: elaboración propia, Colombia Líder, (2022).

En lo nacional ya se definió y estandarizó el proceso así: 30 sectores, 176 programas, 30 subprogramas y 11.172 productos. Lo que permite realizar nuevas mediciones; establecer nuevos indicadores; hacer comparaciones; establecer retos nacionales e internacionales; además permite el desarrollo e implementación de temas específicos, así como presentar informes de manera unificada.

Bajo el esquema de los nuevos sectores, programas y subprogramas establecidos en el manual de clasificación de la inversión pública<sup>36</sup> y en el catálogo de productos de inversión<sup>37</sup>, se seleccionarán los productos finales que desee el ente territorial obtener al final de los cuatro años del período de gobierno. De esta manera, la clasificación de la inversión pública se da de arriba para abajo: sector, programa, subprograma, producto de la metodología general ajustada (MGA) y proyecto.

Cada producto seleccionado debe estar relacionado con un proyecto de inversión, y cada uno de ellos debe ser formulado en la plataforma MGA-WEB y cargado con la clave del ente territorial al SUIFP Territorio. Este es 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.

A cada uno de los productos seleccionados se aplica el Catálogo de clasificación de la inversión pública.

36 Busca introducir un nuevo enfoque de orientación, el cual aplica para todos los niveles de gobierno y todas las fuentes de financiación, con el ánimo de consolidar bajo un mismo esquema la inversión pública en el país.

37 Contiene los bienes y servicios que entregan las entidades públicas. Es una base de datos que administra la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP y que ha sido implementado dentro de los sistemas de información para gestión de proyectos de inversión.

## Así se planeó la ciudad de Yumbo desde su plan de desarrollo Creemos en Yumbo 2020-2023

**Andrés Pérez Zapata**

Secretario de Planeación del municipio de Yumbo (Valle del Cauca)

---

La planeación es el proceso mediante el cual se toman decisiones anticipadas con la mayor información posible, no obstante, para todos los territorios, el periodo 2020- 2023 fue impactado por fenómenos para los cuales no se estaba preparado. No se dispone de la mayor información posible sobre el virus que se convertiría en pandemia y que obligaría al confinamiento desde marzo de 2020 por varios meses y llevaría a un estado de emergencia que alcanzó un año. Tampoco se tuvo información sobre el impacto de la movilización social del 28 de abril de 2021, que se extendiera por más de treinta días con un saldo de más de 75 pérdidas humanas y daños de miles de millones en bienes públicos, siendo el departamento del Valle del Cauca uno de los más impactados. Estas situaciones indiscutiblemente afectaron el proceso de planeación.

Ahora bien, una vez superados estos retos y desde la lección aprendida ¿Cómo se debería planear un territorio? La planeación del territorio se debe diseñar desde las necesidades de sus habitantes, pero no solo desde el marco metodológico si no con un trabajo de campo que evidencie la insuficiencia real y pertinente de la comunidad, el conocimiento como base. La construcción y mantenimiento de una base estadística con información oportuna debería ser el principal insumo para el proceso de planeación del territorio.

De igual manera, el trabajo conjunto con la comunidad, la industria y demás actores, permite la elaboración y desarrollo de planes, programas, proyectos y actividades que efectivamente brinden respuesta a las necesidades evidenciadas; como lo decía el exfiscal general de la nación, Néstor Humberto Martínez, “el Estado somos todos”.

Yumbo es privilegiado al tener un territorio con la operación de más de 2500 empresas, cuyo tributo de industria y comercio es el mayor componente de sus ingresos corrientes de libre destinación, lo que invita a implementar estrategias que garanticen la permanencia de este sector, favoreciendo la generación de empleo con responsabilidad ambiental empresarial como eje del desarrollo sostenible.



Por otra parte, reconociendo la necesidad de la aplicación rigurosa de la metodología, el Departamento Nacional de Planeación ha diseñado e implementado varias herramientas que facilitan el proceso de planeación del territorio y cumplimiento de las políticas de transparencia y gobierno abierto, garantizando el acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana en la gestión y control de la inversión pública. Desde Yumbo, también se ha superado el reto de articularse con todas las plataformas de orden nacional, logrando la gestión del plan de desarrollo, seguimiento a los indicadores, formulación, programación y seguimiento a proyectos, lo cual permite la toma oportuna de acciones frente a las alertas tempranas.

De igual manera, desde el Departamento Administrativo de Planeación e Informática se han implementado mecanismos de seguimiento al Plan de Desarrollo y Ejecución Presupuestal, que de manera mensual se presenta al consejo de gobierno con el objetivo que el máximo órgano gerencial pueda propiciar estrategias de cumplimiento.

Otro reto importante en la planeación del territorio es el ordenamiento y dentro de la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que estará en firme a finales del presente año, se determinará el rumbo del territorio en las próximas décadas.

- *Yumbo* en transición al futuro como un territorio productivo. Esta visión integral considera el territorio como la base fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida de su sociedad. Pasar de un pueblo a una gran ciudad que ha sido la visión y legado principal del alcalde John Jairo Santamaría Perdomo hace necesario que se comprenda que entre la urbanización y la ruralidad se generan las oportunidades de desarrollo. El principio fundamental para el desarrollo del municipio es la productividad, la cual debe prevalecer en la planificación territorial del POT (*Yumbo en transición al futuro como un territorio productivo*).
- *Yumbo*: es un municipio de categoría especial, con una ubicación geopolítica de gran importancia para Colombia. Forma parte de la cadena de valor para el suroccidente colombiano y del sistema de ciudades de la región del Valle del Cauca; se posiciona en el segundo lugar de importancia, después de Cali en lo que se refiere al PIB. Yumbo, tendrá la mejor planificación territorial como *ciudad-región* brindando un portafolio de servicios multiescala que beneficiará no solo a los yumboños sino a la ciudad núcleo (Cali), sus ciudades dormitorio (Jamundí, Palmira y Candelaria) y sus vecinos Vijes, La Cumbre, Dagua, Buenaventura y a sus alrededores.

- *En transición:* implica el proceso de cambio de aspectos fundamentales que comprometen el funcionamiento de un territorio. La transición energética es el principal componente que se abordará en el POT. Esto implica plantear estrategias de transición de energía de fuentes fósiles a energías renovables –como lo son la energía solar, eólica y biomasa, entre otros–. De la mano con la transición energética, está la transición de los modelos de movilidad, lo cual implica estructurar proyectos como el tren de cercanías (conectado con el corredor verde del Distrito de Cali), vehículos eléctricos, transporte multimodal y ciclo-infraestructuras, entre otros.
- *Al futuro:* implica comprender que la visión a largo plazo del municipio de Yumbo está completamente alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana (NAU) de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible territorial. Un futuro que se compromete al 2050, abordar aspectos como el cambio climático, la protección ambiental, la superación de pobreza, los consumos responsables, las energías renovables, la vida de los ecosistemas, la planificación alrededor del agua, la seguridad alimentaria, las ciudades y comunidades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Lo anterior, significará para Yumbo tener una ruta clara y planificada para generar las transiciones correspondientes en cada qué periodo de gobierno se comprometa al cumplimiento de las políticas territoriales que el POT ha trazado.
- *¿Cómo?:* la planeación estratégica ha sido la brújula en el proceso de formulación del POT, analizando y respondiendo las preguntas ¿dónde estamos?, ¿para dónde vamos? y ¿cómo se va a hacer? Estas tres preguntas se abordan y se responden en la planeación integral del territorio. Desde el POT, se tiene un proceso de rigurosidad de los documentos técnicos de soporte del componente de diagnóstico, de formulación, de marcos jurídicos y de concertación ambiental (que se encontrará en proceso a la fecha de publicación de este artículo), de validación y socialización con la comunidad y de su adopción ante el honorable concejo municipal. El POT aborda más de doscientos proyectos estratégicos en todos los aspectos del desarrollo territorial relacionados alrededor de la infraestructura sostenible. Hay proyectos de escala regional y nacional que aportan a fortalecer el frente productivo metropolitano, a escala municipal como equipamientos de ciudad-región y en el ámbito local como el trabajo con las juntas de acción comunal para sus planes de desarrollo comunal y veredal. Además, dejando una capacidad instalada a través de un grupo profesional creativo llamado “Taller de Ciudad”, con el objetivo de estructurar los proyectos requeridos para focalizar la inversión pública.

- *Un territorio:* el cual es comprendido en su mayor extensión como la ruralidad compuesta por corregimientos y veredas que desde el POT se establecen las normas para recuperar y mantener la estructura ecológica, las áreas de conservación y protección, los nacimientos de agua y prevenir la deforestación de sus bosques. La urbanización planificada busca reducir los asentamientos informales que se encuentran expuestos por desastres naturales y proporcionar el crecimiento verde en los barrios y desarrollos urbanos. En el territorio urbano y rural se plantean las propuestas de clasificación de suelo que abordarán las soluciones a través de restricciones y prohibiciones en sus actividades.
- *Productivo:* el concepto de productividad en Yumbo es comprendido desde el índice de calidad de vida, el índice de prosperidad urbana y el crecimiento económico de su población. El POT tiene como principio que la productividad es el principal motor para su desarrollo, creando las condiciones territoriales para sostener y crear nuevos modelos económicos. La economía verde, la circular, la colaborativa, la del conocimiento, la creativa, la economía alrededor del turismo, la tecnológica, la de la innovación y aquella alrededor del deporte, entre otros; son parte del ADN de Yumbo. Su diversidad cultural y riqueza empresarial son la combinación perfecta para propiciar nuevas dinámicas competitivas de generación de empleo, empleabilidad y actividades económicas a través del desarrollo territorial.

Esto servirá de base para que nuevos gobernantes implementen en los municipios la planificación administrativa y territorial, recomendando el trabajo en equipo y la articulación con cada uno de los actores de este escenario: población general, población en condición de vulnerabilidad, industria, sector educativo, sector salud y comercio nocturno, entre otros, cada uno con necesidades diferentes y con intervención igual de importante en el desarrollo del municipio.

Como ya se mencionó, la mayor fuente de ingresos del municipio proviene de los tributos de la zona industrial, al igual que se constituye en la mayor fuente de empleo, por lo cual es necesario intensificar labores en la infraestructura y servicios públicos en esta zona para lograr su permanencia y crecimiento, incrementando los recursos e impactando positivamente en las cifras de desempleo.

Con la implementación del POT se logrará direccionar el crecimiento sostenible del municipio, recomendando a los demás de Colombia que actualicen sus Planes de Ordenamiento Territorial y realicen los esfuerzos necesarios para fortalecer sus equipos técnicos articulados con los procesos de participación ciudadana. Vincular a las entidades del orden nacional y regional en el acompañamiento técnico de cada paso del proceso en la formulación de los POT.

## 17. ¿Planear para hoy o a largo plazo?

En varias de las sesiones de la Escuela de Gobernantes han surgido preguntas como si la planeación de los territorios debe responder a las necesidades actuales de cada uno de los entes territoriales y de sus comunidades, o si por el contrario se debe hacer un ejercicio de planearlos para responder a los desafíos de los próximos años, teniendo como punto de partida una visión común.

El problema radica en que los mandatarios regionales y locales se reemplazan cada cuatro años. Muchos llegan convencidos de ser el cambio en consecuencia se piensa que todo debe empezar de cero, desconociendo los avances y acuerdos que la comunidad ha venido realizando desde tiempo atrás.

# Planeación de largo plazo y acuerdos sobre lo fundamental

**Alejandro Callejas Aristizábal**

Gerente proyecto Lagos de Torca

## Una visión común como punto de partida

Una de las tareas más importantes que puede liderar cualquier persona que ostente el título de alcalde en un municipio, sería provocar conversaciones y consolidar una visión de largo plazo, aterrizar y estructurar un plan en el mediano plazo, y lograr una ejecución y financiación eficaz en el corto que haga que las cosas pasen.

No obstante lo anterior, uno de los problemas que hoy frenan el desarrollo regional obedece a una dinámica perversa en la cual cada cuatro años hay una elección y con ella un nuevo plan de desarrollo que no respeta ni se apalanca de lo que viene sucediendo en el territorio.

Cada nuevo alcalde viene con una idea propia y en general diferente de cómo hacer las cosas y, de manera egoísta, se aparta de los procesos frustrando la maduración de los proyectos, sobre todo de aquellos de gran alcance.

Las ciudades necesitan procesos de largo plazo que reúnan esfuerzos técnicos, sociales y económicos alrededor de ideas que sean apropiadas y defendidas por todos los sectores y que no dependan de la coyuntura política o de la inmediatez de la pasión humana.

No hay nada peor que atribuirles a las grandes obras un apellido. Toda obra exitosa es el cúmulo de esfuerzos de varios líderes, trabajadores y profesionales que se han esforzado en un proceso. Eso sin tener en cuenta el esfuerzo de miles de ciudadanos que con sus impuestos lo financiaron.

Esto no significa que se requiera que los periodos de los mandatarios duren más de cuatro años, eso es otro debate. Lo que significa es que es necesario propiciar mecanismos que permitan pensar, desarrollar y ejecutar proyectos de largo plazo y que, con una visión compartida, puedan conducir los esfuerzos de una sociedad en pro del desarrollo con la estabilidad y seguridad jurídica que permita trabajar.

Existe diversidad de mecanismos para apalancar financieramente las grandes ideas de desarrollo. La buena utilización de los recursos públicos, las asociaciones público privadas y la participación de los capitales privados en propósitos públicos son todos los días más utilizados. Sin embargo, los mismos necesitan como condición esencial seguridad jurídica, buena gerencia y viabilidad técnica; y esto solo se logra cuando se supera la idea de pensar en tiempos políticos y se llega a un acuerdo sobre la importancia del proyecto.

De no lograrse lo anterior, no se podrá superar la costumbre de enfilear los esfuerzos y recursos públicos a obras como pavimentar algunos huecos, pequeñas calles o construir algunos colegios, ejecutorias que logran mostrar pero que no atacan los problemas de fondo o por lo menos no implementan soluciones reales de largo plazo y de progreso a las familias.

Existen muchos ejemplos en el mundo que muestran como la estabilidad en la gestión y los objetivos comunes de mediano y largo plazo acompañados por una buena estructuración de proyectos se convierten en la receta perfecta para el desarrollo de las ciudades.

En Colombia se tienen ejemplos como: Barranquilla, Montería, Pereira y Barichara, entre otras. Estas ciudades tomaron una decisión hace una década. Convocar a todos los sectores de la ciudad para construir una visión compartida que hoy muestra sus frutos.

Barranquilla se transformó y hoy es ejemplo de desarrollo en el país y en el mundo. Montería tomó la decisión de mirar de frente al río y realizó un proceso de renovación urbana incluyente que cambió para siempre la ciudad. Pereira organizó su ordenamiento territorial y apostó por sus ventajas competitivas y hoy es líder en el centro del país en varios frentes. Barichara, a pesar de su tamaño, se organizó para ser un referente turístico y un municipio digno de representar la cultura colombiana en el planeta.

Esta receta aplica en su escala a todo tipo de municipios, no se requiere ser una urbe para organizarse entre los habitantes y fuera de visiones políticas ponerse de acuerdo en dos o tres cosas importantes en las que exista un consenso y sean la base para la construcción de un buen plan de trabajo.

## **El agua como punto de partida**

Existen muchos temas que pueden servir de plataforma al desarrollo de una ciudad o región; sin embargo, el agua su gobernanza y uso son el punto de

partida para cualquier idea de desarrollo. No existe agricultura, turismo, industria, vivienda, entre otros, si no se tiene una adecuada gestión del recurso hídrico.

Tal vez sea por esto que la discusión sobre el agua y todo lo que la rodea atrae de manera importante puntos de vista antagónicos y radicalismos ideológicos que impiden a las discusiones plantearse desde la razón y con argumentación técnica.

Miradas que se oponen al desarrollo *per se* y en ocasiones son obstáculos inamovibles a la reproducción de consensos que se olvidan y alimentada por esa falta de capacidad y de institucionalidad que está esperando la oportunidad, la informalidad y la ilegalidad, actividades inmanejables, incontrolables y egoístas que se alejan completamente de las normas y acuerdos sobre las reglas de juego.

Lo anterior se hace relevante en un ejercicio de construcción de política pública al entender que la misión en la administración del poder es darles garantías a los diferentes actores, tratar de solventar las necesidades de grupos con diversos intereses haciendo que las actividades se puedan realizar con los menores impactos posibles y en el marco de unas reglas de juego claras y sostenibles desde el punto de vista ambiental, social y económico.

Muchas veces la respuesta para la protección efectiva de los activos ambientales es a través de un desarrollo bien planificado. En Bogotá, por ejemplo, el proyecto Lagos de Torca (proyecto de expansión urbana de la capital hacia el norte) tiene como premisa inicial el respeto, protección y reconfiguración de la estructura ecológica principal de esta extensa zona.

El proyecto asume como propia la obligación de restauración y reconfiguración de nueve quebradas que conectan los cerros orientales con el humedal Torca Guaymaral, y a su vez, este con el río Bogotá, asegurando con esto no solo la conectividad hídrica, sino también la ecosistémica como punto de partida a la hora de pensar en el desarrollo urbanístico. Se produce con ello espacio público de calidad para todos los actores que allí compartirán un territorio.

Este es tan solo un ejemplo sobre el tipo de esfuerzos que se deben hacer a la hora de concertar una visión de desarrollo en la que todos quepan. Propiciar un equilibrio en el que, a partir del respeto de los bienes ambientales, se pueda desarrollar una comunidad desde un punto de vista económico, social y urbanístico bajo reglas claras, debe ser un propósito de los nuevos liderazgos políticos, empresariales y comunitarios del país, teniendo como punto de partida la necesidad de vernos a nosotros mismos como una comunidad que tiene intereses diversos pero que, como equipo, se deben solucionar.

# El diálogo, una herramienta innovadora para planificar el territorio

**Claudia García Loboguerrero**

Secretaria de Planeación Gobernación de Antioquia, período 2020-2023

---

La planificación del territorio es una facultad inherente a los gobiernos, pero con los años, los desafíos alrededor de este tema y las nuevas tendencias hacen un llamado a que se tome en cuenta la ciudadanía como un actor activo dentro de esa planificación aportando sus necesidades, experiencias e iniciativas, para que en el mediano y largo plazo, sean estas las que impulsen un desarrollo territorial con equidad. *Involucrar el mayor número de voces de un territorio aporta al cierre de brechas que por años, se ha tenido al momento de pensarse y planear el futuro de un territorio.*

De ahí, que en 2021, cuando llegó a su fin temporal la visión estratégica que tenía el departamento de Antioquia en los últimos veinte años, sumado a las condiciones de seguridad e inconformidad que planteaba el estallido social en el país y el gran impacto del cambio climático sobre los ecosistemas, se le propuso a la ciudadanía un diálogo sin precedentes, una conversación respetuosa que permitiera reconocerse en la diversidad de la identidad e ideologías, para soñar y proyectar un futuro posible. Hoy se ha logrado, entre más de 53.000 participantes directos en cerca de 1500 talleres y un recorrido por los 125 municipios del territorio antioqueño se tiene una nueva visión, un propósito colectivo que guiará hasta el 2040 a todos los antioqueños y antioqueñas.

*Este gran diálogo ha reiterado la importancia de escuchar, del respeto, de implementar la no violencia como estrategia y de incorporar los datos a la realidad de cada territorio para la toma de decisiones estratégicas, pensadas por las comunidades, la academia, los sectores sociales, productivos y económicos y el gobierno, en el cual no existen los intereses particulares y la inspiración son los sueños de todas y todas.*

Pero, además, pone sobre la mesa la necesidad de plantear planes de acción que reconozcan las particularidades de cada municipio, la diversidad cultural, su potencial y los retos que tiene desde sus diferentes ámbitos.

La Agenda Antioquia 2040 se configura como un plan prospectivo que incluye los programas, proyectos e inversión para los próximos veinte años; un sistema de seguimiento y evaluación a mediano y largo plazo; y la propuesta de un modelo



de desarrollo territorial que tiene las regiones, sus capacidades y diversidad como protagonistas y bajo esa premisa es sin duda, una iniciativa replicable en todas las escalas.

De esa forma, el diálogo en Antioquia no solo tuvo como resultado la visión 2040: *Antioquia corazón verde de América*, sino que además ha posibilitado dejar instaladas capacidades en las comunidades para escucharse, resolver problemas a partir de consensos, reconocerse, proyectarse, comprometerse y, por supuesto, fortalecer y crear nuevos liderazgos alrededor de la construcción de futuro.

Este proceso de planificación estratégica, *Agenda Antioquia 2040*, es también una plataforma de construcción colectiva, con un saldo pedagógico incuantificable, que tiene información detallada sobre indicadores y línea base del departamento para la toma de decisiones. Con ese marco de acción se avanza en la revisión, actualización y posible incidencia en políticas públicas, planes de desarrollo locales y comunitarios, agendas y planes empresariales en el departamento, para fortalecer la confianza y la cooperación entre sectores bajo un propósito común y movilizar la agenda programática y el banco de proyectos e iniciativas que se evidenciará en mayor inversión en los territorios.

Por otro lado, a través de sus macroprocesos se plantea un modelo de desarrollo territorial que surge como resultado del reconocimiento, interpretación y análisis de los grandes procesos y dinámicas territoriales de Antioquia durante las últimas décadas, más que una división política-administrativa, o un nuevo ordenamiento, se busca potenciar las oportunidades de los municipios convirtiéndolos en nodos de competitividad y desarrollo para disminuir brechas.

## Gobernanza colectiva

Este plan es además, una innovación metodológica de cómo planificar los territorios, propicia procesos de gobernanza territorial colaborativa y deliberativa en todos los niveles, pues es un plan flexible que necesita instrumentos y gobernanza multiescalar y multinivel para lograr eficiencia política, coherencia y sinergias entre todos los sectores y actores, de esa forma alcanzar una convergencia y acuerdos sobre lo fundamental, que es justamente la misión de la Visión 2040.

En otras palabras, un territorio que no se ha pensado y reconocido en sus dificultades y fortalezas para proyectarse, no sabrá cómo proceder en el presente y futuro. Se necesita una idea fuerza que goce de credibilidad por parte de toda la comunidad,

que recoja sus aspiraciones históricas y, al mismo tiempo, ofrezca soluciones a los problemas actuales y de futuro inmediato.

El diálogo construye y aporta innumerables factores transformadores tanto a los planes de desarrollo, como a las diferentes iniciativas de planificación consideradas estratégicas o prospectivas. Sin embargo, el mayor reto es encontrar las formas de mantenerse deliberante con la ciudadanía y fortalecer, sobre todo los vínculos urbano-rurales que se han ido ganando con la tecnología y los avances en infraestructura vial, entre otros, y con el desarrollo de esos espacios de conversación en lo más adentro de los territorios.

Esto exige una gobernanza multinivel, en donde todos compartan información y desde ese propósito integrador gestionar, de manera responsable y óptima, las decisiones sobre el territorio. Pero también requiere de la apropiación ciudadana, que implica no dejar a nadie por fuera del futuro, crear espacios para la cocreación y la validación, y compartir con la ciudadanía la misión de la planeación territorial. Esa es la base de la *Agenda Antioquia 2040*, que conectada con otras agendas prospectivas está trazando el camino hecho con las manos y corazones de la sociedad antioqueña.

### **El reto está en incluir al mayor número de voces, y también las que representan poblaciones ancestrales**

De otra parte, está la mirada a lo poblacional, que es fundamental. Porque si bien los territorios sujetos de planificación pueden ser abordados desde una perspectiva física, como es el caso de las macrorregiones, también son y deben ser pensados desde una perspectiva simbólica, que valore la muticulturalidad y las identidades que habitan estos territorios.

Es el caso de los pueblos indígenas o comunidades afro, raizales o palenqueras, que miran a sus territorios desde su cosmovisión y que al momento de buscar un territorio más equitativo, en paz y regenerativo debe incluir esos saberes y articular sus acciones al banco de iniciativas. En la *Agenda Antioquia 2040* estas poblaciones tienen movilizadores que desde la visión *Antioquia corazón verde de América* inciden en el futuro del departamento.

Hoy, se sigue contándole a Antioquia, a Colombia y al mundo, el diálogo más ambicioso, plural y diverso que se haya emprendido en la historia del departamento y cómo este ejercicio de planificación prospectiva ha permitido encontrar el valor de la unidad en mundo cada vez más desconfiado y cortoplacista, y de esa forma seguir sumando voces y aliados a esta agenda de futuro para la región.

## 18. ¿Cuál es el papel de los consejos territoriales de planeación en la gestión pública territorial?

Según lo señalado por la Constitución Política de Colombia de 1991 (C. P.), en su artículo 340, y las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, los consejos territoriales de planeación (CTP) representan a la sociedad civil en la planeación del desarrollo, convirtiéndose en un actor clave en el proceso de desarrollo territorial, con una función consultiva de importancia y carácter permanente (Colombia Líder y Fundación Konrad Adenauer, 2021).

La C. P. establece que las entidades territoriales tendrán consejos de planeación según determine la ley. Así el Sistema Nacional de Planeación está integrado por los consejos territoriales de planeación (CTP) (municipales y departamentales) y el Consejo Nacional de Planeación (CNP) (distritales y el consejo consultivo de planeación indígena).

De manera más precisa, su artículo 340 señala lo siguiente:

Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo (...).

Entre las funciones legales de los consejos territoriales de planeación están la de la formulación del plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial; así como la del seguimiento y la evaluación de las metas de continuidad, cobertura y calidad consideradas en el plan de desarrollo.

La Ley 152 de 1994 desarrolla lo referente a los consejos territoriales de planeación como espacios de participación comunitaria para la planeación y el control social de las políticas de desarrollo económico, social, político, cultural y territorial de municipios, distritos y departamentos. Establece los lineamientos para la conformación y el funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales. Determina que para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales se aplicarán las mismas reglas previstas para el plan nacional de desarrollo, en cuanto sean compatibles.

En ese sentido, y según lo establecido por esta normatividad, deben revisar el proyecto del plan de desarrollo presentado por la administración<sup>38</sup> (nacional, regional o local) y presentar un concepto semestral sobre el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, además de realizar semestralmente un seguimiento a las metas de continuidad, cobertura y calidad de los servicios, definidas en los respectivos planes sectoriales<sup>39</sup>.

De otro lado, según lo anunciado en la Sentencia C-524 de la Corte Constitucional, en esta etapa los CTP deben realizar seguimiento a las modificaciones de las políticas, planes, programas y proyectos aprobados, con los cuales se rinde cuentas a la comunidad. Para ello se recomienda a los consejeros organizarse para pedir cuentas; asistir a las rendiciones de cuentas, así como pedir justificaciones y aclaraciones sobre las acciones ejecutadas, si es del caso.

### **La Ley 388 de 1997 también asigna funciones a los concejos municipales**

- Conocer el programa de ejecución incorporado en el plan de inversiones del Plan de Desarrollo Municipal (artículo 18).
- Conocer por iniciativa del alcalde el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial (artículo 18).
- Proponer modificaciones al proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial (artículo 25).
- Aprobar el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial en un lapso de sesenta (60) días desde la presentación del proyecto (artículo 26).
- Determinar mediante acuerdo, la instancia o autoridad competente para declarar las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa (artículo 64).

38 En esta etapa, la función de los consejos territoriales de planeación está basada en la elaboración del concepto al proyecto del plan de desarrollo presentado por la administración territorial. Para ello deben realizar: talleres, audiencias, conversatorios o mesas sectoriales para elaborar el diagnóstico; discusión y concertación de programas incluidos en la propuesta; y análisis de la situación institucional, financiera y presupuestal de la entidad territorial.

39 Durante la etapa de ejecución, el papel de los consejos territoriales de planeación se fundamenta en verificar el cumplimiento del plan de desarrollo, comprobando que se asignen los recursos necesarios para llevar a cabo los programas y proyectos.

- Establecer mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios (artículo 73).
- Definir, por iniciativa del alcalde, la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada (artículo 79).
- Autorizar por iniciativa del alcalde la emisión y colocación en el mercado de títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos (artículo 88).

Para aprobar los planes de desarrollo, el concejo debe verificar que el proyecto del plan de desarrollo corresponda con el programa de gobierno; contenga una visión estratégica; tenga coherencia interna<sup>40</sup>; sea el resultado de una construcción participativa; sea armónico con las políticas nacionales y sectoriales; sea evaluable; sea viable financiera e institucionalmente; y contenga elementos integradores del territorio.

La revisión y actualización del POT es otra de las grandes responsabilidades del concejo municipal, cuando hay lugar a dicha revisión.

Las nuevas administraciones municipales y distritales están avocadas a propiciar procesos de revisión y ajuste de largo plazo o actualización, tal como lo establece la ley y sus decretos reglamentarios (especialmente, el Decreto 4002 de 2004). Esta situación implica revisar y ajustar el contenido estructural de los POT, actualizarlos a nuevas dinámicas territoriales y a nuevos instrumentos y posibilidades de planificación con una visión regional. Dicha coyuntura, requiere la armonización de los procesos de revisión y ajuste o actualización de los POT, frente al nuevo marco normativo y de políticas expedidos por el gobierno nacional.

La Ley 1469 de 2011 determina que mediante la figura de macroproyectos de interés social nacional, es decir, mediante decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas para la ejecución de operaciones urbanas integrales, se podrán agilizar procesos de habilitación de suelo urbanizable e incrementar la escala de producción de vivienda en los municipios.

<sup>40</sup> Correlación entre el diagnóstico, los objetivos, las metas y los recursos del plan de desarrollo, así: claridad conceptual (diagnóstico, objetivos y metas); correspondencia del plan con la Constitución y la ley; y relación entre diagnóstico, parte estratégica y plan de inversiones.

## **Procedimiento para la revisión y ajuste del POT**

- El alcalde, por medio de la oficina de planeación, será el responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto de POT.
- El alcalde presenta el proyecto de POT para aprobación de la corporación autónoma regional (CAR).
- En el caso de que los planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, la administración municipal o distrital realizará convocatorias públicas para la discusión del proyecto de POT.
- Una vez revisado el proyecto de POT por parte de la CAR y la Junta Metropolitana en asuntos de su competencia, el alcalde lo presenta a consideración del consejo territorial de planeación.

## **Recomendaciones para aprobar el POT en los concejos**

- Coherencia con las decisiones de otros niveles de gobierno.
- Que tenga en cuenta las directrices y estrategias de desarrollo del municipio.
- Que incorpore políticas de conservación del patrimonio histórico y cultural y las regulaciones sobre conservación, preservación y uso y manejo del medio ambiente.
- Que incorpore el concepto de prevención de riesgos y amenazas naturales.
- Que tenga en cuenta las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales.
- Es importante que el concejo verifique los contenidos del POT.

La Constitución Política de 1991 definió en su artículo 340 a los consejos territoriales de planeación como órganos consultivos que forman parte del Sistema Nacional de Planeación, así:

*ARTICULO 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales,*

*ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.*

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El consejo nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

De acuerdo con lo anterior, habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

A su vez, la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, define los consejos territoriales de planeación, de la siguiente forma:

*ARTÍCULO 34. Funciones de los Consejos territoriales de planeación. Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.*

Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la constitución vigente, estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los departamentos o municipios.

Dichos consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados éstos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de Planeación participarán representantes de los municipios.

ARTÍCULO 35. Funciones de los consejos territoriales de planeación. *Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sean compatibles, sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas (texto subrayado declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-524 de 2003).*

**PARÁGRAFO.-** *La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.*

Según lo anterior, los consejos territoriales de planeación tendrán un carácter consultivo y estarán integrados por las personas que designe el gobernador o el alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los departamentos o municipios<sup>41</sup>.

---

41 Armando López Cortes, director Jurídico, **Concepto 363521 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública**, de 19/11/2019 01.



## ¿Porqué es importante fortalecer el consejo de planeación (nacional, departamental, municipal, distrital, local o de las entidades territoriales indígenas)?

**Emerson Manuel Espinel Pacheco**

Consultor en procesos sociales y comunitarios, planificación y presupuestos participativos, gobierno y democracia firma MG Group Ltda.

La planificación participativa es un proceso que nace de la Constitución, con marco legal y normativo. Permite la acción democrática que legitima la aprobación y expedición de los planes de desarrollo. La Ley 152 de 1994 conocida como la Ley del Plan de Desarrollo, establece los principios de la planeación participativa en Colombia, donde la comunidad y las autoridades locales, en un diálogo continuo, establecen los objetivos, las metas, las estrategias y los programas para el desarrollo territorial, la reducción de la pobreza, la equidad y la participación ciudadana.

El órgano consultivo por excelencia es el Consejo Territorial de Planeación, encargado de formular recomendaciones en materia de planificación y seguimiento a la gestión del plan de desarrollo, del plan de ordenamiento territorial y demás instrumentos de planeación municipal.

Son órganos de representación integrados por las personas que designe respectivamente el presidente, el alcalde o el gobernador, según el caso de ternas presentadas por las correspondientes organizaciones y autoridades, de acuerdo con la composición que define la Ley Orgánica de Planeación y las normas expedidas en cada jurisdicción territorial por las asambleas departamentales y los concejos municipales.

En los consejos deben estar representados los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

### Sus funciones son:

- Analizar y discutir el proyecto de plan de desarrollo del municipio o departamento.

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

La Sentencia C-524 de la Corte Constitucional, emitida en julio de 2003, señaló como función del CPT, el seguimiento a los planes de desarrollo y la evaluación de sus resultados, por lo cual los consejos tienen carácter permanente y deben recibir el apoyo necesario del gobierno nacional o territorial, según el caso para cumplir con ese encargo (infraestructura, financiamiento, logística, información, etcétera).

### **¿Qué tipo de ventajas tienen los presupuestos participativos?**

El presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana que tiene como horizonte el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de un territorio específico, un espacio de deliberación y concertación en el que participan diversos sectores sociales, gremiales, académicos, culturales y representantes de los gobiernos locales para la definición de programas o proyectos y la asignación de los correspondientes recursos para el desarrollo local. (Bedoya López, L. M. (2015). *Presupuesto participativo una herramienta de gestión para la planeación participativa en el municipio de Itagüí periodo 2012-2015*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11407/2233>).

### **Principales ventajas de acuerdo con sus naturales**

- Instrumento de gobernabilidad democrática, entendida como la construcción de lo público mediante procesos de intervención ciudadana y concertación entre gobernantes y gobernados.

- Eficacia y la legitimidad del gobierno a través de la cimentación de procesos democráticos de participación en la formulación de políticas públicas y en el logro de metas de gestión
- La gobernabilidad mantiene una relación estrecha con la democracia en la medida en que propende por la edificación colectiva de los intereses públicos y del bienestar promoviendo el ejercicio de los derechos y responsabilidades ciudadanas, el reforzamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, vía diversos mecanismos de concertación y participación, la definición e implantación de unas instituciones y normas determinadas, la lucha por la equidad, el manejo del conflicto, el respeto a la autoridad del Estado, etcétera.

### Ventajas del posicionamiento político

- *Proceso universal*: como esa dimensión de inclusión que se abre a la población no organizada. Se entiende el espacio público, como un espacio compartido por todos, donde la ciudadanía participa de manera activa; reflexiona y decide. Se profundiza el aspecto pedagógico y de inclusión social.
- *Deliberación y planificación*: un proceso político y ciudadano que habilite espacios de discusión y búsqueda de criterios técnicos y vecinales para la planificación pública, donde las decisiones se vinculan a la cogestión y la corresponsabilidad. Aumentar el plano horizontal para los procesos de discusión y decisión.
- *Proceso vinculante*: es un criterio básico de la organización del proceso, que da credibilidad y eficacia real, porque se deslinda del carácter simple de consulta por el deliberativo, donde la administración pública y los ciudadanos entablan otro tipo de relación, que ayuda a garantizar la transparencia, el control y la sostenibilidad.
- *Proceso autorregulado y espacio abierto a la ciudadanía*: aunque ya se han construido reglamentaciones de participación ciudadana a nivel administrativo, este apartado valora someter el proceso y la participación a una regulación autoconstitutiva, adaptable a las necesidades propias del grupo ciudadano.
- *Aplicación de criterios de priorización y justicia redistributiva*: es inevitable que salgan a flote las necesidades de la colectividad, que en muchas ocasiones sobrepasan la priorización institucional de carácter censitario tradicional.

Busca romper esa lógica de criterios oligárquicos y restringidos que prevalecen la influencia económica y política sobre el carácter universal, de los intereses de unos pocos, por el carácter universal, de los intereses de unos pocos, por el de las necesidades propias de la población (Barragán, Romero y Sanz, 2011).

## Objetivos principales que se relacionan con los posicionamientos políticos

- *Dinamizar el tejido social*: garantiza la presencia activa de los colectivos ya organizados, así como facilita que sociedades poco organizadas encuentren formas estables de agregación. Una comunicación e interacción constante de actores previene las asimetrías de poder por parte de unos pocos colectivos, además se ciñen a unas reglas de juego generales
- *Democratizar y fortalecer la democracia*: es una manera de entender la transformación o reforma de las instituciones políticas y sociales, centrándose en la construcción de instrumentos al permitir a los actores implicados que puedan transformar la prioridad de los gastos, a la vez que se transforman ellos mismos.
- *Garantizar que la diversidad social del territorio se refleje en los procesos participativos*: la diversidad en sí misma es una riqueza, cuya carencia puede afectar a la calidad deliberativa y democrática de cualquier proceso de consulta o codecisión. No tiene que ver tanto con el número de actores, sino con el número de visiones y propuestas. Esto requiere espacios de formación, disponibilidad de recursos para la información, construcción de memorias de los procesos y creatividad para el momento de las convocatorias.
- *Proporcionar espacios de inclusión social*: no es suficiente que se muestren las diferencias en el proceso, también es necesario buscar medidas que permitan la incluir actores tradicionalmente excluidos, para garantizar la distribución de recursos en favor de ellos mismos (discriminación positiva).
- *Relegitimar las instituciones representativas*: acercar y favorecer las relaciones de confianza entre la población de una localidad y sus instituciones representativas. Esto implica medidas como la revisión del servicio de los funcionarios públicos y el peso burocrático, con el fin de optimizar la coordinación de proyectos y políticas públicas. También es importante reducir y gestionar los conflictos en lugares y entre instituciones ejecutivas

(alcalde, juntas de gobierno, etc.) y asambleas participativas electas (consejos comunales, asambleas vecinales, etcétera).

- *Lograr mayor justicia en la redistribución de los recursos públicos*: relacionado anteriormente en los posicionamientos políticos, faltaría agregar que se debe intensificar la visibilidad de las diferencias sociales y económicas del territorio, para diseñar políticas de inversión más justas y que favorezcan a los individuos y grupos más olvidados y desfavorecidos.
- *Redescubrir el territorio en el que habitan los actores del proceso*: casi se puede entender que es una consecuencia de los anteriores, pues el ciudadano supera el mapa afectivo que tiene de su territorio, por el de visitas a lugares deprimidos, o poco frecuentados, puede ser al inicio del proceso, o durante la etapa de priorización de propuestas.
- *Modernización de la máquina institucional*: se podría decir que es una consecuencia de un proceso sostenible, donde los ciudadanos pasan a un estadio de conciencia cívica, en el que mantienen una vigilancia constante e instrumentalizada (informes periódicos, espacios consultivos, encuestas de opinión, evaluaciones de desempeño, monitorización de servicios, etc.) de las instituciones públicas, que mejoran su funcionamiento y aumentan la transparencia.
- *Incremento de la autonomía financiera de la institución promotora*: mejorar el funcionamiento económico-financiero de la administración, incluyendo discusiones participativas específicas sobre los ingresos, no es usual y los pocos casos se tratan ingresos extratributarios. Otros casos en países en recesión económica se han visto en construcción de nuevos cooperantes sociales de alianzas con el sector privado, el tercer sector y comunidades locales organizadas (Alegretti, García y Paño, 2011).

## ¿Cuál es la relación entre participación y gobernanza?

La relación entre participación y gobernanza en la administración pública de Colombia es fundamental. La participación ciudadana es un elemento central de la gobernanza democrática y se considera una herramienta clave para fortalecer la calidad de la gestión pública y promover la toma de decisiones más inclusivas y efectivas.

La Constitución Política colombiana establece el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones que afecten sus intereses y en la gestión pública. Además, se han promulgado leyes y normativas que buscan promover la participación ciudadana en diversos ámbitos, como las leyes 134 de 1994, 1757 de 2015 sobre y la 1551 de 2012 sobre el Sistema General de Participaciones.

La participación ciudadana se materializa a través de mecanismos como la planificación participativa, los presupuestos participativos, los consejos de participación ciudadana, las consultas populares, los referendos y las audiencias públicas, entre otros. Estos mecanismos llevan a que los ciudadanos expresen sus opiniones, planteen propuestas, hagan seguimiento a la gestión pública y participen en la toma de decisiones en temas que les conciernen.

La participación ciudadana contribuye a fortalecer la gobernanza en la administración pública de Colombia de varias maneras:

- *Legitimidad y representatividad*: la participación ciudadana asegura que las decisiones tomadas por las autoridades sean más legítimas y representativas, ya que se incorporan diferentes perspectivas e intereses de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.
- *Transparencia y rendición de cuentas*: la participación ciudadana promueve la transparencia en la gestión pública al permitir que los ciudadanos accedan a información relevante y participen en el control y fiscalización de los actos de gobierno.
- *Mejora de políticas públicas*: la participación ciudadana en la administración pública permite recoger la experiencia, el conocimiento y las necesidades de los ciudadanos, lo que contribuye a la formulación de políticas públicas más efectivas y adecuadas a la realidad y demandas de la sociedad.
- *Fortalecimiento de la confianza y la cohesión social*: la participación ciudadana promueve la confianza entre los ciudadanos y las autoridades al permitir una relación más cercana y colaborativa. Además, fomenta la cohesión social al generar espacios de encuentro y diálogo entre diferentes actores sociales.

Con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo se abren oportunidades respecto a la implementación de mecanismos y herramientas participativas en la gestión pública, así como el fortalecimiento de las instancias existentes de participación ciudadana. Es importante resaltar las indicaciones que se hacen

a las instituciones del estado a lo largo del articulado del Plan, donde se reitera la necesidad de adecuar los procesos de contratación pública para facilitar el concurso y contratación de organizaciones populares y comunitarias.

Ante semejante responsabilidad, los gobiernos locales tienen el gran reto de formar a la población en temas de gestión pública, apoyar el fortalecimiento del tejido social por intermedio de la promoción de la asociatividad a todo nivel y de facilitar el diálogo y la concertación entre los equipos técnicos de gobierno, las organizaciones sociales y las instancias de participación.

Como se planteó en la Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales 2020-2024 (Federación Nacional de Municipios, 2022):

La gobernanza consiste en un proceso que mira el territorio de manera compleja e incluyente, es el concepto que cobija un desarrollo regional integral. Aprender a compartir el poder político con apropiación de los actores locales. Comprender y tramitar las exigencias del movimiento social y ciudadano. Legitimación del poder y generación de confianza entre la población y sus organizaciones con el gobierno de turno, en últimas con el estado y sus instituciones.

En resumen, la participación ciudadana es esencial para fortalecer la gobernanza en la administración pública de Colombia, contribuyendo a una gestión más inclusiva, transparente y efectiva, y promoviendo la construcción de una sociedad más democrática, justa y participativa.

## Consejos territoriales de planeación en Colombia: participación social de los pueblos

**Aniano Morales Blanco**

Consejero territorial de Cartagena de Indias

---

Los consejos territoriales de planeación (CTP) son instancias de planeación participativa y de ordenamiento territorial, constitucional, al igual que en materia de planeación lo son: el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, ¿por qué no tienen el mismo tratamiento de parte de las autoridades gubernamentales y del Ministerio Público? Es usual observar a los CTP en un estado de desigualdad ante sus pares en materia de apoyos logísticos y administrativo para el cumplimiento de sus funciones y la defensa de las garantías constitucionales de la sociedad civil que representan en cada territorio o sector.

Es tan importante la existencia de estos consejos, que la misma C. P. del año 1991 y la Ley 152 del 1994 define, que la reunión de estas instancias, conjuntamente con el Consejo Nacional de Planeación, conforman el Sistema Nacional de Planeación, el cual es considerado una plataforma que legitima la planeación y el ordenamiento de los territorios, al igual que los planes de desarrollo que son las herramientas que orientan la inversión, metas e indicadores de las políticas públicas de los territorios.

La C. P. en el artículo 340 y las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997 otorgan un papel protagónico a los CTP, como representantes de la sociedad civil en la planeación del desarrollo integral de las entidades territoriales. De ahí, que el marco normativo vigente establece responsabilidades a los CTP tanto en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, como en las etapas de seguimiento y evaluación de las metas de continuidad, cobertura y calidad contempladas en dichos planes.

Los CTP son actores claves en el desarrollo territorial, con una función consultiva de gran importancia y carácter permanente; tienen como misión constitucional revisar el proyecto del plan de desarrollo que será presentado por la administración según lo señalado en la Ley 152 de 1994; coordinar una amplia discusión, movilizand o a la ciudadanía para este propósito y emitir conceptos del proyecto del plan. También es su responsabilidad presentar un concepto



semestral del cumplimiento de las metas del plan financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones. Por último, es su tarea recomendar ajustes en caso de incumplimiento de los compromisos adoptados por la administración.

Con relación al papel que juegan los CTP en los planes de ordenamiento territorial, el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 388 del 1997 enuncia:

Una vez revisado el proyecto por las autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del consejo territorial de planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta días hábiles siguientes”.

Es necesario, diseñar e implementar una estrategia de comunicaciones de masiva difusión, que informe a la ciudadanía, la eduque, motive e invite a conocer la importancia de ser consejero territorial de planeación en Colombia. Si bien la comunidad no tiene la condición de funcionario ni servidor público, si es su responsabilidad, el control social como representante de la sociedad civil.

Por otra parte, es justo y necesario que el presidente de la República, los gobernadores y alcaldes entiendan la importancia constitucional que tienen los consejos territoriales de planeación y no los miren como obstáculos para el ejercicio de su gobernabilidad, sino por el contrario, reconozcan su papel y les otorguen confianza y suministren las herramientas de apoyo logístico y administrativo, con base en los preceptos constitucionales y de ley. Sumado a eso, los CTP son las instancias más genuinas para construir una gobernanza territorial a través de los actores del desarrollo representados en los sectores que componen estas instancias y como tales deben ser reconocidos y valorados.

Es necesario que los 1123 consejos territoriales de planeación municipales, a los treinta y dos consejos territoriales de planeación departamentales (según el DANE, 1123 municipios y 32 departamentos en Colombia) y al Consejo Nacional de Planeación realicen esfuerzos como Sistema, para exigir a los gobiernos local y nacional:

- a. No seguir vulnerando el derecho constitucional a la igualdad, frente a las demás instancias de planeación y ordenamiento territorial.
- b. Que se dignifique la labor de los consejeros territoriales de planeación, para que puedan seguir cumpliendo con su misión y funciones enmarcadas en la Constitución y las leyes.

Es muy valioso para los consejeros, que las organizaciones de la sociedad civil entiendan que son representadas legítimamente en la máxima instancia de planeación, con participación plena en la construcción y seguimiento de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Es imprescindible que se lleve a cabo un proceso de formación tecnológica o profesional con énfasis en planeación participativa, para todos los consejeros del país y de esta forma cualificar la democracia y la participación social de los pueblos.

## 19. ¿Cuáles elementos caracterizan la planeación prospectiva?

Los cambios y las complejidades que se viven en la actualidad en todas partes, no solo en Colombia, sino en el mundo, dan paso a la construcción de posibles escenarios y al desarrollo de las capacidades de respuesta en caso de que realmente ocurran. Consecuencia de ello es la necesidad de realizar ejercicios de planeación prospectiva para definir la hoja de ruta para municipios y departamentos.

Hacer planeación prospectiva es planificar, a corto plazo, los objetivos que se prevén alcanzar dentro de una organización, anticipándose a diferentes escenarios para resolver los obstáculos de una manera inmediata. En este sentido, tener una visión global permite “brindar los mecanismos necesarios para la toma de decisiones informadas en el presente que conduzcan al logro de los objetivos propuestos por la organización en un futuro” (Jaramillo Torres, 2020, 19).

En palabras de Alejandro Madruga (blog)<sup>42</sup>, la diferencia entre una planeación prospectiva y una estratégica:

Radica esencialmente en que mientras la prospectiva trabaja el qué, la estrategia se refiere al cómo. En efecto, la prospectiva centra su actividad en el diseño y análisis de escenarios de futuro, mientras que la estrategia se preocupa por la manera de alcanzar un objetivo o los fines de una política. La una sin la otra nos daría una visión incompleta de la realidad.

Colombia requiere contar con mandatarios prospectivos, en otras palabras, con gobernantes que a partir de una visión del futuro se puedan adaptar a la incertidumbre y a todos los escenarios y desafíos que puedan presentarse, y así como deben tener una cultura de innovación, como lo se mencionó en el primer capítulo, deben tener una actitud proactiva, que les permita anticiparse a las situaciones.

42 Alejandro Madruga. (S.f). Prospectiva y estrategia. Centro Nacional de Información de Ciencias Médicas. <https://blogs.sld.cu/Infomed>

## La planeación prospectiva en Colombia

**Aldemar Palacio Hernández**

Director ejecutivo de Onward Internacional

---

**H**ablar de gobernar bien, es hablar de desarrollo y de planeación del territorio. La respuesta se encuentra en el artículo “Visión prospectiva estratégica, crear futuro desde la certidumbre presente”, presentada en el curso de especialización internacional sobre gestión de ciudades y territorios resilientes, ofertado por Onward Internacional y la Unilivre de Curitiba (Brasil).

La planeación prospectiva es la herramienta que tienen los gobernantes, las organizaciones de la sociedad civil, el sector productivo, universitario y la sociedad en general, para entre todos establecer un norte, o un punto de llegada con sueños y metas realizables a corto, mediano y largo plazo.

Algunos teóricos han invitado a pensar sobre la prospectiva como un elemento para crear situaciones imaginarias que se darían en el futuro es como una especie de adivinación de cosas que quisiéramos lograr, pero que, en realidad hacen parte del azar. La prospectiva estratégica, se basa en el manual de prospectiva (Godet, 2004), con ajustes realizados a propósito de experiencias vidas en el ámbito territorial, como es el caso de la Visión Puente Piedra 2050<sup>43</sup>, esto no es otra cosa que una serie de herramientas aplicables al desarrollo de los territorios o de las organizaciones y que requiere de unos pasos muy sencillos, pero muy efectivos, para que esta herramienta sea una bola de cristal o una nube almacenadora de sueños, sino un instrumento para hacer realidad el desarrollo soñado.

Los pasos a seguir para desarrollar una estrategia de gobierno o de territorio son: tener una clara idea sobre que se va a planear, (cuál es el tema, área o territorio en el que no nos sentimos cómodos y queremos mejorar); tener una conversación técnica amigable con el equipo de apoyo, y establecer los parámetros mínimos que se quieren alcanzar; identificar la ruta metodológica a utilizar en el proceso; realizar un ejercicio integral de participación activa con todos los actores del territorio.

---

43 Visión Puente Piedra 2050, es un ejercicio prospectivo realizado en el distrito de Puente Piedra, núcleo de la Mancomunidad de Lima Norte, en Lima Metropolitana, en los años 2019 y 2020, liderado por el alcalde distrital y presidente de la Mancomunidad, Rennán Santiago Espinoza Venegas y orientado por este autor, Aldemar Palacio Hernández, director ejecutivo de Onward Internacional

## ¿Cómo se hace?

El proceso metodológico Visión Prospectiva Estratégica, es la herramienta que recoge y ajusta otras herramientas aplicadas a la planeación del desarrollo, para elaborar la ruta práctica que permita resolver las necesidades que tienen los ciudadanos y sus gobiernos, con resultados a corto, mediano y largo plazo. En consecuencia, diseña un plan de desarrollo con metas a cuatro años, pero estableciendo visiones transformadoras que facilitan cambios situacionales sostenibles.

Este proceso de visión prospectiva debe realizarse siempre con el acompañamiento de todos los actores, reconociendo tres entornos: la persona como sujeto individual, actor clave creado; la sociedad, que desde sus acciones define las relaciones de poder sobre un espacio geográfico delimitado al que se reconoce y el territorio, donde suceden todas las acciones positivas o negativas, que producen impacto en la vida de los distintos actores.

A partir de estos, se establecen tres agendas: (a) la programática donde se definen acciones concretas; (b) la política que delimita los principios ideológicos y culturales sobre los cuales se van a orientar dichas acciones y (c) la comunicativa, que plantea las múltiples formas y canales por los cuales se van a producir y circular la información de los procesos a todos los involucrados.

Los procesos son la producción tangible de este camino metodológico, y se basan en el pensamiento complejo<sup>44</sup> que produce o identifica la línea conductual y comportamental de la persona y la sociedad, partiendo del proceso de cómo los seres humanos toman decisiones, según la ecuación planteada en el Cerebro Triuno<sup>45</sup>. Deja entrever lo complejos que son los actores sujetos de desarrollo. Este es un insumo de diagnóstico y de diseño estratégico. El siguiente proceso tiene que ver con la planeación estratégica, que instrumentaliza y analiza datos específicos y concretos, cuantitativos y cualitativos sin juicios de valor; además, permite darle forma a escenarios deseados. Por último está la visión prospectiva que es el ejercicio propio de poner la mirada en el futuro deseado para identificar las mejores rutas de acción y así realizarlo desde escenarios de participación (figura 4-3).

Los escenarios, son espacios prácticos de relacionamiento con los distintos actores y cuando todos trabajan sobre un propósito se constituye una mesa de

44 Basado en el método Pensamiento Complejo de Edgar Morin (1981).

45 Cerebro Triuno, Paul Maclean (1990).

inteligencia territorial<sup>46</sup> que es la suma relacionada de todos los sujetos, con su saberes y sentires, puntos de vista, entornos de relacionamiento y posibilidades de acción. Se vinculan dos escenarios más, el Consejo de Sabios, donde se sienta la comunidad y actores con conocimientos o experiencias específicas y el mapa de empatía como mecanismo para integrar el sentir humano de la comunidad a impactar.

**Figura 4-3. Proceso metodológico de visión prospectiva estratégica**



Fuente: Aldemar Palacio Hernández, curso de Visión Prospectiva Estratégica, crear futuro desde la certidumbre presente. Parte del Curso de Especialización Internacional Gestión de Ciudades Resilientes 2020, Onward Internacional, Unilivre Curitiba Brasil.

El proceso metodológico de visión prospectiva estratégica, como herramienta de trabajo observa una ruta compuesta por cinco componentes que se integran en un documento técnico que ha de convertirse en ordenanza de política pública, acuerdo municipal o el acto administrativo por el cual se le da vida legal al mismo. Además, de los componentes del documento, debe contar, con capítulos generales sobre acciones transversales a todos los procesos, con mayor ahínco en la etapa de implementación (figura 4-4).

46 Ajuste propio basado en la curva de transformación con Inteligencia Territorial de Horacio Bozzano (2012).

**Figura 4-4. Componentes del documento técnico, visión prospectiva estratégica**



Fuente: basado en el modelo de Plan de Desarrollo, Kit Territorial, DNP (2016) y ajustado por Aldemar Palacio Hernández, para el curso de Visión Prospectiva Estratégica, crear futuro desde la certidumbre presente. Parte del Curso de Especialización Internacional, Gestión de Ciudades Resilientes 2020, Onward Internacional, Unilivre Curitiba Brasil.

Estos componentes del documento técnico son: *diagnóstico* que para efectos del modelo, está compuesto por tres análisis:

- *Diagnóstico complejo*<sup>47</sup>, es decir, un análisis del el ser humano y su relacionamiento e su entorno personal familiar social comercial laboral político y cómo todas sus acciones y decisiones están mediadas por un sin número de elementos que forman parte de su cotidianidad, su estado de ánimo, su visión de la vida, capacidad económica, la posición desde la que habla y siente, en cada rol que desempeña y el estado emocional que lo acoge el día que debe decidir.
- *Diagnóstico estratégico*, que son los indicadores para leer la foto del presente, en las distintas dimensiones, número de población, índice cuantitativo y cualitativo de vivienda, índice de desnutrición, índices de homicidios, índice de calidad del aire, índice de calidad educativa, índice de espacio público efectivo por habitante, indicadores de movilidad, indicadores de seguridad, de desempleo, entre otros.

47 Basado en el método, Pensamiento Complejo de Edgar Morin (1981).

- *Diagnóstico prospectivo*, que posibilita a través de los sueños o deseos de los individuos identificar necesidades presentes, que analizadas como Insight, pueden propiciar patrones repetitivos de necesidades sociales. Así se reconoce de manera integral el territorio, cómo se llegó a este punto y cómo fue la evolución de la situación que se desea cambiar.

Paso seguido, se trabaja en lo estratégico, a partir de una escala de valor, llevada a una matriz de gestión indicativa para resultados. Después se elabora el componente de gestión financiera y presupuestal, en el que se contemplan los múltiples mecanismos de financiación, incluida la cooperación nacional e internacional, la responsabilidad social empresarial entre otras; un componente de gestión y marketing que permiten trazar una ruta de gestión de la visión y la difusión en los escenarios globales para ganarle confianza interinstitucional a cada proceso y el plan en su totalidad.

Por último, el componente de seguimiento y evaluación que forma parte de las acciones permanentes de participación de los actores sociales, que son quienes validaran y legitimaran el proceso (figura 4-5).

**Figura 4-5. Escala de valor del componente estratégico, visión prospectiva estratégica**



Fuente: basado en el modelo de Plan de Desarrollo, Kit Territorial, DNP (2016) y ajustado por Aldemar Palacio Hernández para el curso de Visión Prospectiva Estratégica, crear futuro desde la certidumbre presente. Parte del Curso de Especialización Internacional, Gestión de Ciudades Resilientes 2020, Onward Internacional, U-nilivre Curitiba Brasil.

Al observar de manera especial el desarrollo del componente estratégico, la figura 4-5 es posible identificar la escala de valor que se llevará a la matriz



indicativa, herramientas prácticas y conocidas en la gestión del desarrollo, con enfoque para resultados a corto, mediano y largo plazo, y construir el escenario territorial deseado, dejando muy poco al azar del “destino”.

Este componente incluye como mínimo las cuatro dimensiones del desarrollo, social, ambiental, económica y político-institucional; puede dividirse en más según la necesidad del territorio y en ella incluir los 17 o 21 ejes estratégicos y los 46 programas mínimos en los que todo gobernante debe trabajar.

Los tiempos que se van a medir son efectivamente mucho más amplios según el horizonte de nuestra planificación prospectiva, como la ciudad de Barranquilla que tiene un plan al 2100 o sea setenta años en adelante, el departamento de Antioquia tiene una visión hacia el 2040 y al 2050, o la E2050 Estrategia de Carbono Neutro de Colombia y que rige para los territorios, y permiten tener horizontes claros de acción territorial.

### **Recomendaciones para los próximos administradores públicos**

Se debe trabajar en lo urgente y lo importante; y para lograrlo se necesita un equipo de confianza y con conocimiento, realizar siempre un buen control preventivo de la gestión; construir una estrategia de largo plazo que eso genera confianza y facilita la atracción de la inversión, aprovechar los mecanismos de gestión nacional e internacional que son muchos y que están subutilizados, implementar una Oficina Técnica de Internacionalización y Cooperación. Y por último, pero lo más importante, mantener la conversación ciudadana permanente, es vital para mantener la gobernabilidad.

## 20. ¿Cómo desde el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) se logra el fortalecimiento en la administración pública?

A través del Decreto 1499 del 11 de septiembre de 2017 del Departamento Administrativo de la Función Pública, se adoptó la versión actualizada del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), para el funcionamiento del Sistema de Gestión y su articulación con el Sistema de Control Interno, definiéndolo en su artículo 2.2.22.3.2 como un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

Para lo cual establece como sus objetivos los siguientes:

- Fortalecer el liderazgo y el talento humano bajo los principios de integridad y legalidad, como motores de la generación de resultados de las entidades públicas
- Agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de las entidades para la generación de bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de los ciudadanos.
- Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua.
- Facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas.
- Promover la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño.

Así, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) dicta lineamientos a las entidades del orden nacional y territorial para la planeación y la gestión institucional a través de siete dimensiones: “talento humano, direccionamiento estratégico y planeación, gestión por valores para resultados, evaluación de

resultados, información y comunicaciones, gestión del conocimiento y control interno"<sup>48</sup>, desarrolladas a través de diecisiete políticas de gestión y desempeño organizacional; enmarcadas en los principios de integridad y legalidad.

---

48 [www.funciopublica.gov.co/glosario](http://www.funciopublica.gov.co/glosario).

# El Modelo Integrado de Planeación y Gestión como herramienta para fortalecer la administración pública

**Javier Eduardo Ulloa Vera**

Exsubdirector técnico de Apoyo a la Gestión de la Secretaría  
general de la Gobernación del Valle del Cauca  
.....

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) fortalece la administración pública, sin embargo, implica en primer lugar asignar responsabilidades frente a cada una de las dimensiones y políticas que comprenden el modelo, además, del compromiso de la alta dirección en la medida en que se comprenda que el MIPG no son tareas adicionales, sino que es un marco de referencia para que las entidades planeen, gestionen y evalúen la gestión.

Es importante que el modelo sea comprendido en las entidades. En primer lugar, está la implementación de la dimensión del talento humano, para que los servidores públicos desarrollen las competencias necesarias en el sentido de realizar sus labores, toda vez que se da la oportunidad de capacitarlos a través del Plan Institucional de Capacitación.

De otra parte, el cumplimiento de la ley de carrera administrativa, favorece la vinculación basada en el mérito, si es aplicada conforme lo establece la norma, es especial por cuanto a través de los concursos se propicia el ascenso y el ingreso de nuevos profesionales a la administración pública. De igual manera, estas normas establecen la evaluación de desempeño.

Es clave que los gerentes públicos apliquen estas herramientas que ofrecen las leyes ya que es el talento humano moviliza la gestión pública y el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la entidad. Un talento humano con las competencias necesarias, incentivado, con unos principios y valores éticos, cumple con los objetivos de la entidad y recupera la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

La dimensión relacionada con el *direccionamiento estratégico* establece la ruta para lograr cumplir la misión de la entidad y los objetivos estratégicos, a través de los planes de desarrollo, mediante la gestión de recursos y la adquisición de

los bienes, obras y servicios. En esta dimensión se conocen las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Hoy se reconoce que los ciudadanos, empresas públicas, la sociedad civil y la academia, pueden contribuir significativamente en la identificación de los problemas y cómo solucionarlos, así se pueden generar proyectos que logren satisfacer dichas necesidades. En la actualidad se habla de contratación abierta, la cual busca que las entidades públicas realicen una amplia divulgación y hagan uso de información abierta, accesible y oportuna para que los ciudadanos, las empresas y demás partes interesadas puedan participar de la oferta pública.

La tercera dimensión, *gestión con valores para resultados*, como su nombre lo indica, logra los resultados establecidos en la anterior dimensión, con el apalancamiento de la primera dimensión. En otras palabras, lo que se propone en el direccionamiento estratégico, es posible con el compromiso del talento humano; sin embargo, esta dimensión señala que para lograrlo se requiere tener procesos claros, con una estructura organizacional para operarlos y, en caso de que existan debilidades en la gestión por procesos, las entidades pueden realizar nuevos rediseños institucionales.

En esta dimensión también se tiene en cuenta que la tecnología es esencial para mejorar los procesos, por ello entre las políticas inmersas en esta dimensión están la Política de Gobierno Digital y la Política de Seguridad de la Información, que le permiten a los ciudadanos realizar procesos a través de las herramientas tecnológicas, y a su vez, que estas sean seguras, bajo el entendido de que para lograr resultados, es necesario cumplir con las leyes. En esta dimensión también se contempla la defensa jurídica y la mejora normativa.

La dimensión, *evaluación de resultados*, entrega herramientas a las entidades públicas para controlar las desviaciones que se presenten, conocer constantemente los avances o demoras en la consecución de los resultados previstos en el direccionamiento estratégico. Estas herramientas se caracterizan por monitorear y medir el desempeño de las entidades, entre las cuales están los indicadores, mapas de riesgos, los autodiagnósticos, los informes de percepción de los usuarios entre otros, que permiten a los directivos tomar decisiones a tiempo para minimizar las desviaciones o incumplimientos de los resultados esperados.

En cuanto a la *dimensión de información y comunicación*, se requiere que la información sea precisa, confiable, oportuna, desde el momento en que la entidad recibe las peticiones, quejas, reclamos, solicitudes, denuncias y felicitaciones, por ello es preciso que las entidades dispongan de herramientas tecnológicas

que implementen la gestión documental y administración de archivos. Tener esta documentación sirve para responder las necesidades de los ciudadanos y a la vez como soporte, en el momento que se requiera para la defensa jurídica, por lo tanto, la gestión documental tiene gran importancia para la gestión de la entidad.

También en esta dimensión se deben tener en cuenta los lineamientos emitidos por la ley de transparencia y demás normas complementarias, dado que con ello se garantiza el derecho a la información que tienen los ciudadanos.

Otra política que forma parte de esta dimensión es la política de estadística, esto facilita mejorar la efectividad de la gestión al contar con resultados precisos, y le permite a la alta dirección planear sus decisiones basados en hechos y datos, que pueden respaldar cualquier decisión.

La sexta dimensión corresponde a la *gestión del conocimiento y la innovación*, los aprendizajes que ganan los servidores públicos a través del tiempo son para el mejoramiento continuo, incluso estos aprendizajes, no solo deben ser casos de éxito, sino que la entidad aprende a través de errores, con el propósito de no repetirlos. Para ello la entidades tienen la documentación de procedimientos, guías, formatos, que transfieren el conocimiento de las diferentes tareas, De igual forma, la gestión documental se convierte en un insumo valioso, pues en este se recopilan diferentes fuentes de información, así como los repositorios de bases de datos, que pueden ser consultados y analizados, esta dimensión se articula con las demás, por cuanto cada uno de los resultados de estas son elementos que pueden ser apropiados por los diferentes servidores públicos, sin embargo, teniendo en cuenta que esta dimensión también incorpora la innovación, se requiere de un trabajo fuerte con el talento humano, con el fin de renovar la forma cómo se hacen las cosas.

La última, *la dimensión de control interno*. Uno de los propósitos fundamentales que se deben tener es desarrollar una cultura organizacional soportada en información veraz, confiable y precisa, así como el autocontrol, la autorregulación, autogestión y la evaluación para la toma de decisiones y la mejora continua. Los lineamientos establecidos en esta política están articulados con cada una de las seis dimensiones anteriores, adicionando un elemento muy importante que son las líneas de defensa, que establece responsabilidades para mitigar los riesgos, establecer los controles, propiciar información oportuna.

La primera línea de defensa es la operativa, la segunda son aquellos que coordinan los diferentes temas y que tienen la capacidad para reconocer los

riesgos y mitigar el impacto a través del seguimiento con el fin de avanzar en el cumplimiento de los lineamientos y, por último, está la tercera línea, de defensa que se realiza de manera independiente a través de auditorías internas.

## **Recomendaciones para los futuros gobernantes**

En primer lugar, es importante conocer el estado de cada una de las políticas que comprenden cada una de las dimensiones, teniendo en cuenta que el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), pone a disposición dos herramientas, Autodiagnóstico y Formulario Único de Reporte de Avance a la Gestión (FURAG), con las cuales se conoce el avance en la implementación del MIPG, sin embargo, la principal recomendación es de que cada respuesta que se emita en la evaluación debe estar sustentada con evidencias.

- Apropiarse de los lineamientos que emiten las entidades nacionales, cada política cuenta con guías metodológicas, que detallan como avanzar en cada política, que están soportadas en buenas prácticas a nivel internacional.
- No percibir el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, como tareas adicionales, el modelo esta soportado en las actividades que se deben realizar día a día en las entidades públicas, estableciendo un derrotero soportado en buenas prácticas.
- Propiciar compromisos frente a la oferta de cursos que ofrecen las entidades del nivel nacional, tanto el DAFP, MINTIC, ESAP, entre otros cursos gratuitos, que pueden ser aprovechados tanto por el personal de planta, como prestadores de servicios.
- El compromiso de la alta dirección es vital para avanzar con la implementación del MIPG, por ello se deben establecer compromisos a través de los acuerdos de gestión, como los relacionados con la evaluación de desempeño laboral realizada al personal de carrera administrativa y con los prestadores de servicio se pueden establecer obligaciones contractuales conforme a los productos requeridos por la entidad.

## 21. ¿Qué es planeamiento urbanístico en los municipios colombianos?

El *planeamiento urbano o planificación urbana* es la serie de herramientas determinadas en la legislación urbanística para la organización o usos del suelo. En otras palabras, son todos los instrumentos tanto normativos como técnicos que ordenan el uso del suelo y regulan las condiciones para su transformación o conservación.

Naciones Unidas a través de su publicación “Planeamiento urbano para autoridades locales”<sup>49</sup>, presenta la experiencia y lecciones aprendidas de Medellín y recomienda a los gobernantes locales del país darle importancia a la planificación urbana para que sus territorios puedan tener un buen desarrollo.

---

49 <https://unhabitat.org/planeamiento-urbano-para-autoridades-locales>



# Recomendaciones para los gobernantes nuevos que se avecinan desde el planeamiento urbanístico

**Alexandra Castro Rodríguez**

Socia fundadora firma Urbano Legal S. A. S.

El concepto de planeamiento urbanístico está estrechamente ligado al territorio, a su vez el territorio es un elemento constitutivo del Estado. Es en él, en donde se habita y se ejerce soberanía, y es en este que el Estado cumple con los fines a su cargo: defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, proteger la vida, los bienes, las riquezas culturales y naturales, entre otros.

Como cita el profesor Hernández Becerra (2020, 13):

(o)curre también que la vida, los sentimientos e incluso el temperamento de los pobladores están poderosamente influidos por el territorio. El territorio no solo provee los recursos naturales indispensables para el sustento de la vida. Proporciona identidad, seguridad, pertenencia, sentido existencial. Las relaciones que conectan a los seres humanos con su hábitat tienen profundo significado biológico, económico, psicológico, emocional y religioso.

Por la importancia del territorio es que existen desde épocas inmemorables instrumentos técnicos y normativos emitidos inicialmente, con la finalidad de proteger el derecho de dominio y posteriormente para ordenar el uso del suelo y regular las condiciones para su desarrollo, renovación o conservación.

Ahora se suman el desarrollo sostenible, la adopción de medidas para combatir el cambio climático y la gestión del riesgo ante los eventos naturales<sup>50</sup>.

El territorio ha sido permanentemente medido, definido, clasificado, dividido, delimitado y discutido. Es a ese conjunto de instrumentos técnicos y normativos que conocemos como planeamiento urbanístico, ordenamiento del territorio,

50 Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del DANE de abril de 2023: de los 3,9 millones de hogares rurales, 9,5 por ciento reportaron haber sufrido eventos climáticos (inundaciones, desbordamientos, crecientes, arroyos, sequías, tormentas o vendavales) que afectaron la vida de algún integrante del hogar.

desarrollo territorial, planeamiento del territorio o planificación territorial, según el autor (Arbouin Gómez, 2012, 17-42), que se consulta o el lugar en el cual se encuentra (Hernández Becerra, 2020, 14). En Colombia el concepto de ordenamiento territorial se refiere a las dos acepciones, por un lado, al régimen de uso del suelo y por el otro, al régimen de competencias administrativas y división del poder político del Estado<sup>51</sup>.

La función pública de urbanismo está orientada al ordenamiento del territorio para el cumplimiento de los fines del Estado encaminados al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes asegurando la vida ante los riesgos naturales, mediante el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos y a la satisfacción de las necesidades de la población garantizando los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

Con la expedición de la C. P. de 1991, se establece que: (a) Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (b) Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (c) La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. (d) Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. (e) Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. No cabe duda que el ordenamiento de territorio es de reconocimiento reciente en nuestro ordenamiento y que es nuestra Constitución Política de 1991 la que le otorgó relevancia (Peña Porras, 2023, 52 y 53).

Con base en ese marco constitucional, Colombia ha desarrollado un sistema legal de formación reciente conformado por múltiples normas que orientan y crean las instituciones, los instrumentos, y los lineamientos técnicos para el

51 Sentencia C-138/20. Corte Constitucional. Expediente: D-13387. M. P.: Alejandro Linares Cantillo. 6 de mayo de 2020.

ordenamiento del territorio para una población que en el siglo XIX fue mayoritariamente rural pero que ha migrado a las ciudades<sup>52</sup>.

Por una parte, resultado de la forma de Estado establecida en la C. P. el ordenamiento territorial se realiza a través de una división del territorio en entidades territoriales: el gobierno central, los departamentos, distritos y municipios, sin dejar de lado, las corporaciones autónomas regionales, las regiones y las áreas metropolitanas. Por otro lado, el ordenamiento territorial en el país está guiado por la Ley 9 de 1989 de reforma urbana, que a criterio de algunos no se llevó adecuadamente a la práctica, pero sembró las semillas para el ordenamiento de las ciudades y la Ley 388 de 1997, punto de inflexión en la que se establecen los lineamientos técnicos, autoridades y los instrumentos relacionados con el ordenamiento territorial bajo la C. P. de 1991. Este marco normativo para el ordenamiento de territorio se complementa con la Ley 152 de 1994 orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley 1454 de 2011 orgánica sobre ordenamiento territorial, la Ley 1625 de 2013 sobre las áreas metropolitanas y la Ley 1962 de 2019<sup>53</sup> con el régimen de las regiones.

Este conjunto, sin duda es positivo en la medida que ha facilitado a los gobernantes la reglamentación y planeación del territorio, principalmente a través de los planes de ordenamiento territorial<sup>54</sup> (POT), han permitido a las entidades territoriales intervenir en los procesos de desarrollo, renovación o conservación de sus territorios, ha intentado mitigar los efectos de la informalidad y el desarrollo fragmentado de nuestras ciudades, ha reducido el déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo y ha facilitado el reparto de los costos y beneficios del desarrollo del territorio.

52 Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del DANE de abril de 2023. Para el año 2022 en las zonas rurales de Colombia se ubica el 23,7 por ciento de la población del país, es decir, 12,2 millones de personas.

53 Mediante la Ley 1962 de 2019 se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.

54 En el año 2020: “El panorama de la adopción de los POT de primera generación en Colombia es el siguiente: De los 1103 municipios del país, 827 cuentan con Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), 200 con Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y 73 con Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Hay tres municipios que nunca han implementado un EOT (El Charco, Mosquera y Santa Bárbara) en el departamento de Nariño.

En relación con los procesos de actualización de estos instrumentos contamos con datos que nos indican que 134 municipios han avanzado en este proceso y 942 se encuentran en vías de hacerlo. (...) Ello significa que el 88 por ciento de los principales instrumentos de planificación en el país se encuentran desactualizados” (Noy Palacios, 2020).

## ¿Cuáles son los retos de los nuevos gobernantes a los cuales se enfrentan en materia de planeamiento urbanístico en los respectivos municipios?

Los gobernantes se enfrentan a un marco normativo complejo, con multinivel de autoridades<sup>55</sup> y una maraña de competencias<sup>56</sup> que en la práctica conllevan algunas veces y sobre algunos aspectos<sup>57</sup>, a que la toma de decisiones se dilate en el tiempo<sup>58</sup>.

En algunos casos las decisiones tomadas son cuestionadas por otras autoridades o los ciudadanos y se resuelven en litigios que duran años. La tensión es evidente entre los principios de Estado unitario y descentralización y autonomía de las entidades territoriales en esta materia, aspectos como la explotación de recursos naturales, localización de infraestructura y conservación del patrimonio cultural<sup>59</sup>, han exigido la intervención de los jueces de la República.

55 Ver Sentencia C-138/20. Corte Constitucional. Expediente: D-13387. M. P.: Alejandro Linares Cantillo. 6 de mayo de 2020. En esta sentencia se resuelve el conflicto de competencias entre los municipios y departamentos en la reglamentación de usos del suelo, declarándose exequible el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011.

56 Héctor Santaella Quintero (2020). “La maraña de las competencias e instrumentos de ordenación del territorio en el derecho administrativo colombiano: interacción multinivel más allá del criterio jerárquico y de la simple concertación horizontal”.

57 Materias como la conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural o la conservación y protección del medio ambiente, que son determinantes de los planes de ordenamiento territorial han enfrentado a las autoridades: “Sergio Alejandro Chemás Vélez, en su artículo “La concertación contemplada en la Ley 388 de 1997: (...) en el trámite de la concertación ambiental, las autoridades ambientales suelen ir más allá de sus precisas competencias legales y reglamentarias, afectando la autonomía municipal e incluso la legalidad del procedimiento, y guarda la esperanza de que la jurisprudencia se ocupará de estas cuestiones, aún no enteramente resueltas, con lo cual se definirá el nuevo alcance de la concertación interinstitucional” (Hernández Becerra, 2020, 21).

58 En 2020, en cuanto a los planes de ordenamiento territorial, señala Noy Palacio (2020): “De los 942 desactualizados muchos se encuentran en proceso de revisión en diferentes etapas. Algunos están en fase de diagnóstico y formulación, y otros, a pesar de que llevaban un avance importante, se encuentran en un estado de análisis y evaluación por parte de las nuevas administraciones locales. Algunos procesos impulsados por el programa de POT Modernos, como Soledad y Mocoa, tienen el proceso muy adelantado, pero están en la actualidad en revisión como consecuencia de la decisión de las nuevas administraciones locales de analizarlos en el marco de las nuevas orientaciones de gobierno municipal. Dentro de estos municipios también: Montería, Fusagasugá, Soacha, Madrid, Facatativá, Tocancipá y Bogotá, entre otros. Adicionalmente, tenemos algunos municipios que ya iniciaron su proceso de concertación ante las instancias competentes”.

59 En 2017, el Ministerio de Cultura interpuso acción popular solicitando el amparo de los derechos colectivos en contra del Distrito de Cartagena, el Curador Urbano No. 1 y el propietario del proyecto Aquarela. La sentencia declara la vulneración a los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y declarando amenazados los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público y la defensa del patrimonio cultural de la nación, fue proferida por la jueza 12 Administrativa Oral del Circuito de Cartagena, el 31 de marzo de 2023

El planeamiento urbanístico se extiende como es natural, a disciplinas no jurídicas, como son la planeación, la estadística, el espacio público, las infraestructuras, los recursos naturales, la diversidad y el pluralismo, el paisaje, el patrimonio cultural, las finanzas públicas territoriales, el suelo rural, política social, convivencia, medio ambiente, control urbano, entre otros. La formulación y adopción de actuaciones urbanísticas como el POT<sup>60</sup> o los planes parciales con sus complejidades, así lo confirman. Hemos visto como los alcaldes se enfrentan a un panorama retador para la adopción del POT y el desgaste político que conlleva.

La gestión del riesgo y la prevención de amenazas han tomado relevancia en la planificación territorial. Los gobernantes enfrentan permanentemente en su territorio los efectos de eventos como inundaciones, desbordamientos, sequías, erupciones volcánicas o huracanes. La indebida planificación en esta materia, que en la práctica es altamente técnica y costosa, pone en peligro la vida, los bienes y en últimas conlleva al gasto público ineficiente. En este aspecto el reto de los nuevos gobernantes es enorme.

Dado que la mayoría de los habitantes en nuestro país residen en ciudades con alta densidad poblacional, los gobernantes están sometidos a buscar nuevas formas de financiamiento para el desarrollo sostenible del territorio. En este aspecto el reto al que se enfrentan es a la formalización, la mitigación de los efectos de la informalidad<sup>61</sup> y el crecimiento desordenado e incontrolado de las ciudades; políticas como la desconcentración del catastro a través de instrumentos como el catastro multipropósito buscan no solo afianzar la autonomía territorial y la descentralización, sino presentar información actualizada y confiable a los gobernantes para facilitar la toma de decisiones, la implementación de políticas públicas adecuadas para su territorio, ejercer el control urbanístico pero además fortalecer el recaudo de los tributos locales (CONPES 3958 de 2019) y de esta manera desligar su desarrollo de la dependencia del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.

60 De acuerdo con las normas vigentes la etapa de diagnóstico previa a la adopción de un POT implica revisión y levantamiento de inventarios de información sobre aspectos tan variados tales como: infraestructura de todo tipo, temas agropecuarios, industriales, transporte, minero-energético, hidrocarburos, turismo, áreas o inmuebles declarados patrimonio cultural material, planes de especial manejo y protección (PEMP) existentes, licencias ambientales, licencias urbanísticas, títulos o permisos mineros vigentes, entre muchos otros.

61 Según el DANE: para el total nacional, en el trimestre móvil diciembre 2022-febrero 2023 la proporción de ocupados informales fue de 58,0 por ciento. [https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social#:~:text=Informaci%C3%B3n%20diciembre%202022%20%2D%20febrero%202023&text=Para%20el%20caso%20del%20total,anterior%20\(45%2C1%25\).](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social#:~:text=Informaci%C3%B3n%20diciembre%202022%20%2D%20febrero%202023&text=Para%20el%20caso%20del%20total,anterior%20(45%2C1%25).)

El POT es uno de los instrumentos de intervención en la propiedad privada más poderosos con que cuenta el Estado (Hernández Becerra, 2020) para cumplir los fines a su cargo, por ello, es imperativo que los gobernantes se comprometan con su revisión y modificación periódica en los términos que establece la ley. Aunque la revisión del POT es un mandato legal, no existe sanción de ninguna naturaleza a los alcaldes por no llevarla a cabo en tiempo, pero no hacerlo tiene efectos negativos para el adecuado desarrollo de las ciudades. Los POT con sus componentes desactualizados o no soportados de manera técnica son sinónimo de descoordinación institucional, gasto público ineficiente e incluso corrupción.

Además, en la modificación y revisión de los POT, los gobernantes nuevos no deben dejar de lado el componente rural. Es un error de los POT hasta el momento adoptados que fortalezcan únicamente las zonas urbanas dejando de lado las rurales que continúan rezagadas en su desarrollo sostenible, en la adopción e implementación de los instrumentos de gestión suelo y, por lo tanto, abandonadas a la ocupación y construcción sin control.

La correcta y eficiente aplicación de los instrumentos de los cuales se dispone, de los sistemas de reparto de cargas y beneficios, de los instrumentos de habilitación del suelo, de la actuación entre las diferentes entidades para el desarrollo integral bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia y la inclusión de políticas de desarrollo urbano y rural sostenible son las mejores herramientas con las que cuentan administraciones locales y nacionales que se avecinan.

No cabe duda que en este periodo Colombia ha avanzado en el planeamiento urbanístico de los municipios. Existe una disciplina, un marco normativo sólido, instituciones y el desarrollo de fuentes normativas que garantizan seguridad a la inversión. Se debe continuar fortaleciendo institucionalmente las administraciones territoriales, dotándolas de herramientas eficaces, fortaleciendo su autonomía presupuestal, visibilizando la gestión pública de los alcaldes y gobernadores, articulando los esfuerzos de la sociedad civil, el sector público y el privado con el propósito de construir ciudades gobernables, ordenadas, competitivas y sostenibles.

## 22. ¿Cómo transformar una ciudad en términos urbanísticos?

Muchos mandatarios ven imposible transformar sus territorios en términos urbanísticos en un corto período de tiempo. Casos como el de Barranquilla, Medellín, Montería, Envigado e Itagüí demuestran lo contrario. Estos tienen en común la definición de una visión a largo plazo de la mano del sector privado y la comunidad, para garantizar su sostenibilidad y la competitividad, porque no solo se trata de tener una ciudad para vivir, sino también para trabajar y para disfrutarla, como se verá más adelante.

En febrero de 2023, Barranquilla obtuvo el reconocimiento por parte del World Resources Institute (WRI<sup>62</sup>) el título de la ciudad con el proyecto de transformación urbana sostenible más innovador a nivel mundial, gracias a la gestión realizada a través del programa *Todos al Parque* que, con diez años de ejecución, ha dejado resultados que benefician a todos los sectores de la ciudad.

En palabras del presidente y CEO de WRI Ani Dasgupta, el proyecto de parques urbanos “está revirtiendo décadas de declive e inseguridad mediante la creación de espacios verdes seguros y saludables para los residentes en todos los barrios de la ciudad, comenzando por los que más lo necesitan”.

Con el desarrollo del programa *Todos al Parque* a lo largo de estos últimos diez años, la ciudad cuenta con 268 parques activos y 1.750.000 m<sup>2</sup> aproximadamente de espacios públicos recuperados, haciendo que el 93 por ciento de los barranquilleros tengan un parque a menos de ocho minutos a pie; adicionalmente, la dinámica de la ciudad con este programa se ha transformado, aportando a la seguridad, la salud y el bienestar de sus habitantes.

Para muchos expertos en temas urbanísticos y entidades como el Bando Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento (CAF), ONU, la Unión Europea, la Agencia Francesa de Desarrollo, Barranquilla es la ciudad del país que lidera las transformaciones, posicionándose como un referente de desarrollo y sostenibilidad en el país y en Latinoamérica, gracias a la implementación de programas y proyectos pensados en la comunidad local, nacional y migrante, así como en el medioambiente.

62 World Resources Institute (Instituto de Recursos Mundiales), es una organización mundial, no gubernamental, de investigación, que busca crear condiciones de equidad y prosperidad a través de la administración sostenible de los recursos naturales. Su trabajo se centra en siete áreas: clima, energía limpia, seguridad alimentaria, bosques, agua, ciudades sostenibles y océanos. En 2014 formó el WRI Centro Ross para Ciudades Sostenibles.

# La transformación urbanística de Barranquilla

**Juan Manuel Alvarado Nivia**

Gerente de Ciudad Alcaldía de Barraquilla (Atlántico)

---

El Distrito de Barranquilla es el ejemplo de en Colombia, de cómo si es posible que un ente territorial transforme su estructura física y social en un corto periodo de tiempo, - una década, para acercarse a las ciudades con mayor calidad de vida del país. Y que se puede hacer aun estando en una región con un rezago histórico como lo es el Caribe.

Cuando se revisan los indicadores sociales, económicos y espaciales, se puede identificar que a partir de 2008 se presentó un punto de quiebre en el Distrito de Barranquilla que está relacionado con las formas de trabajar en el sector público local. Una de las preguntas más comunes que nos hacen es ¿existe un modelo de desarrollo que siguió Barranquilla? Y en el caso que la respuesta sea afirmativa ¿puede ser replicado por otros entes territoriales? La primera respuesta es que el desarrollo que ha tenido la ciudad durante la última década ha implicado diferentes acciones que son irrepetibles. En el mismo caso que una ciudad como Barranquilla no se quiere o puede parecer a Bogotá, Medellín o Miami.

En respuesta a la segunda pregunta, sí se puede teniendo en cuenta los principios que se siguieron en todas nuestras acciones, que al aplicarlos en el día a día transformaron la gestión pública local.

Son siete los principios transformadores de un ente territorial en Colombia:

En principio, es necesario darle importancia a mejorar la institucionalidad del ente territorial por medio de la profesionalización de los equipos y estandarización de procesos exitosos, con el fin de crear equipos profesionales y técnicos con capacidad para estructurar e implementar soluciones para la ciudadanía. En el caso de Barraquilla este conocimiento práctico diario, ha crecido dentro de la organización gracias a la continuidad. Hoy esos equipos tienen habilidades blandas para conversar con los ciudadanos, cuentan con capital relacional a nivel local y nacional, y cuentan con expertos para formular y ejecutar proyectos con capacidad para transformar la vida de las personas. Esto se ve reflejado en que la alcaldía pasó de tener una tasa de profesionalización de 44 por ciento de su planta en 2008 a 70 por ciento en 2022.



Por dar ejemplos de conformación de equipos que desarrollan competencias excepcionales, está el equipo de gestión de ingresos, el cual surgió en 2008, y hoy es ejemplo nacional en la implementación de estrategias para el recaudo del impuesto predial e industria y comercio; lo mismo se puede decir del equipo de gestión catastral, creado en 2015 y dedicado a mantener al día la base catastral de la ciudad y que realiza un ejercicio técnico referente en el país; y el equipo de *Todos al Parque*, que desde 2012, diseña parques desde cero junto con la comunidad, cuenta con un equipo de mantenimiento que los mantiene en óptimas condiciones, y que fue laureado por un premio internacional en 2023, como ejemplo de transformación urbana a escala mundial.

En segundo lugar, tener un equipo estructurador de proyectos y con un organigrama institucional enfocado a la ejecución de proyectos es vital pues uno de los éxitos de Barranquilla relacionado con la ejecución de proyectos de infraestructura ha sido el contar con un equipo con experiencia en la estructuración y ejecución de proyectos públicos, y con conocimiento en la elaboración de estudios y diseños, así como una entidad experta en la gestión predial. Esto le dio a la ciudad dinamismo y capacidad para pasar de una idea a un concepto, y del concepto a un proyecto en factibilidad, y de ahí, a una contratación y su ejecución.

Así, la ciudad creó la capacidad de ejecutar las obras que planea y que esto ocurra dentro de los periodos de gobierno de las administraciones, contando en su organigrama con el apoyo estratégico de coordinación de la Gerencia de Ciudad y Gerencia de Desarrollo Social.

La ciudad, con su aprendizaje constante, se organizó institucionalmente para convertirse en una fábrica de realidades. Como tal, una mayor capacidad institucional mejoró sustancialmente la fase precontractual y de estudios previos que representa un cuello de botella para el resultado de los proyectos públicos en otras partes del país. Poder contar con una estructuradora de proyectos, en general de todo tipo de infraestructura y proyectos de ciudad, ha posibilitado un mejor estructuración y calidad en diseño del proyecto, estudios previos, presupuesto, planos lo que mejora los resultados finales.

Un tercer elemento central es el de la focalización de la inversión de los recursos públicos teniendo en cuenta las necesidades de la ciudadanía, esto es aprender a trabajar de la mano de la gente, recorriendo las comunidades y teniendo ejercicios de escucha activa para poder identificar las necesidades de la población, proponiendo soluciones masivas, y atendiendo los problemas que requieren solución.

De esta forma, el gobierno local enfocó sus recursos a resolver primero las grandes problemáticas sociales que la ciudadanía demandaba, para que así, de forma gradual, dar soluciones a necesidades básicas, y sofisticar las soluciones para problemas más complejos. En este sentido, se ha aprendido que el éxito en la gestión pública está en gran parte en escuchar a la ciudadanía de forma activa, todo el tiempo, para así estructurar proyectos que den soluciones a los problemas que los aquejan.

Los mecanismos que Barranquilla implementó para escuchar a la gente han evolucionado con el tiempo. El primero y más importante es escuchar constantemente en las calles aprovechando las visitas de obras, ya sea en la pavimentación de vías, la remodelación de los colegios, la construcción de parques, entre otros. De este ejercicio han surgido los comités de pavimentación de vías, los comités de parques, un canal innovador como el Whatsapp del alcalde, ALBA, y un proyecto de escucha activa llamado *Así vivo mi barrio* en dónde se planean los barrios que las personas sueñan a corto, mediano y largo plazo.

En cuarto lugar, además de escuchar a la ciudadanía, también ha sido central el diálogo fluido entre el sector público y privado frente a una visión de ciudad, esto porque la profesionalización de los equipos nos ha permitido tener conversaciones de alto nivel con el sector privado local y nacional, así como interacción con los gremios.

Para dar un ejemplo del trabajo en equipo entre el sector público y privado, podemos referirnos al caso de la construcción de vivienda. Barranquilla ha tenido dentro de sus prioridades, brindar normativa estable y tramites expeditos, para que se puede dar un desarrollo inmobiliario, siendo así una de las ciudades en donde más se construyeron viviendas VIS y VIP en los últimos años. Esto también se refleja en la inversión productiva, en los últimos quince años puesto que la ciudad ha recibido más de 5800 millones de dólares en inversión que han creado casi 40.000 nuevos empleos.

Esto porque se reconoce que es necesario cimentar la confianza con el sector privado, y una de las herramientas más efectivas es el desarrollo urbano por medio de nuevos proyectos de inversión productiva e inmobiliaria.

En quinto lugar, en conjunto con lo anterior, pensar en inversiones de largo plazo para el desarrollo de la ciudad, es otro elemento importante de la transformación urbana de Barranquilla. Esto porque se hizo necesario para una ciudad decidida a cerrar las brechas sociales, económicas y espaciales, realizar inver-

siones de largo plazo, lo cual implicó tener un criterio técnico que le permitiera a los tomadores de decisiones dirigir grandes recursos a este tipo de proyectos.

En sexto lugar, tener como principio la reducción de las brechas espaciales el de mejorar la conectividad y la accesibilidad es un elemento notable, esto ya que el lugar en donde se construyen los equipamientos públicos debe ser ante todo una decisión técnica. Teniendo en cuenta que los recursos públicos son limitados y tratando de ser equitativos en la ejecución, uno de los principios fundamentales que se observaron durante la ejecución de los proyectos fue de tener como objetivo el mejorar la conectividad y la accesibilidad de los barranquilleros siguiendo un principio de equidad, y es que las personas de menores ingresos tengan prioridad en el acceso al servicio.

Además de aumentar el acceso a servicios públicos básicos se destaca por alcanzar coberturas superiores al 98 por ciento, con un 99 por ciento en acueducto; 98 por ciento en alcantarillado; 95 por ciento en gas natural y 100 por ciento en energía eléctrica reportadas para el año 2018 en el censo del DANE. Asimismo, en diez años se han triplicado los metros cuadrados de espacio público efectivo por habitante, pasando de 0,86 m<sup>2</sup> de 2011 a 2,8 m<sup>2</sup> en 2021.

También se tuvo en la mira aumentar la conectividad, que se puede definir como la facilidad para moverse en el territorio con la pavimentación de vías, canalización de arroyos, y la estructuración de un cada vez más sistema integrado gracias a Transmetro y el área metropolitana.

La gestión de recursos para la inversión pública es un elemento vital. A principios de 2008 Barranquilla tenía tercerizado el cobro de su predial. Una competencia básica y obligatoria de un ente territorial, no la realizaba, lo que demostraba la debilidad institucional que tenía la ciudad en ese momento. Luego se implementó una reestructuración interna a la alcaldía de Barranquilla llamada *la casa en orden*, que permitió retomar el cobro de impuestos, y el inicio de una gestión pública ejemplar, como lo fue la gestión de ingresos, y dentro de esta, el cobro de predial e industria y comercio.

El equipo aprendió a utilizar todas las herramientas disponibles en la ley para financiar las intervenciones sociales y de infraestructura. Esto incluye: la gestión de cofinanciaciones con la nación; créditos, emisión de bonos, búsqueda de asistencia técnica con entidades multilaterales; así como también tener equipos dedicados a la actualización catastral, el recaudo predial, de industria y comercio, entre otros.

Es necesario gestionar recursos de diferentes fuentes porque el gobierno nacional no da los recursos necesarios para que los entes territoriales ubicados en regiones rezagadas históricamente, como Barranquilla, puedan acelerar el cierre de brechas sociales y económicas.

En este caso se debe felicitar a las entidades financieras que han creído en la gestión pública de Barranquilla, y que han permitido cerrar la brecha social, económica y espacial que tenemos con el centro del país; que de otra manera no hubiera sido posible. Sin duda, este es el principal punto en donde se debe cimentar el desarrollo de un ente territorial, y que es un ejemplo, ya que es la vía que deberán cursar otros municipios para poder mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Los siete principios expuestos anteriormente dan cuenta de que un ente territorial puede cambiarle la vida a sus habitantes siempre de que haya una decisión política de querer realizar los cambios, junto con la confianza de los votantes de que los procesos tengan continuidad, y gracias a un equipo que ejecuta proyectos y gestiona cambios positivos en su jurisdicción.

En síntesis, una decisión política que han implementado los alcaldes en Barranquilla desde 2008 es el querer hacer los cambios. Los resultados se lograron porque hubo líderes interesados en cambiar la historia de la ciudad. Los siete principios o mandamientos anteriormente expuestos fueran simple retórica si no se tuviera el acompañamiento de los líderes interesados en solucionar los problemas de la ciudadanía. Se puede tener como contrafactual a las otras ciudades del Caribe, que hace quince años tenían similares dinámicas en los indicadores sociales, económicos y espaciales, y hoy se puede evidenciar la diferencia.

## 23. ¿Cómo hacer la inclusión de comunidades indígenas en los procesos de gestión y planificación territorial?

La Constitución Política de Colombia de 1991 desde sus inicios establece que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (artículo 7). Más adelante, en su artículo 246 señala que:

Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

El artículo 330 de la Carta Magna dice que:

De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.

8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren;
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

La Ley 21 del 4 de marzo de 1991 advierte “por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76 reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989”, y a través de su artículo 7 se les atribuye a los grupos étnicos la competencia para formular sus propios instrumentos de desarrollo, al establecer lo siguiente:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente...

En este orden de ideas, en el país, los territorios indígenas, que tienen títulos colectivos o resguardos, son áreas donde las instituciones indígenas pueden ejercer su autonomía territorial. “En este contexto, los pueblos indígenas realizan la planificación territorial ambiental de sus resguardos” (Jiménez Montoya, 2022).

Y es la Ley 152 del 15 de julio de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en la cual se ordena a gobernadores, alcaldes y autoridades indígenas formular sus respectivos planes de desarrollo, y establece el marco histórico y político bajo el cual las comunidades indígenas llegan al acuerdo de llamar a esta responsabilidad “*Plan de Vida*”.

El *Plan de Vida* es “un proceso social de autogobierno cuyo resultado es un mandato único de cara al ordenamiento del territorio, la atención de las necesidades y la preservación de los usos y costumbres” (DNP, 2018, 11). En otras palabras,

(un) instrumento autónomo de planificación para las comunidades resguardadas bajo un título de propiedad colectiva, que pone el acento en la necesidad de establecer un dialogo de saberes entre la gestión territorial que ejercen simultáneamente las comunidades indígenas y el Estado colombiano (DNP, 2018, 3).

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación:

La función sociocultural y ecológica de los resguardos indígenas se ha ido dificultando por baja capacidad de la comunidad indígena para ejercer su autoridad tradicional sobre territorio colectivo. La explotación desmedida del patrimonio natural y la llegada de actores con intereses ajenos al buen vivir de la comunidad, han ido precarizando la cohesión social y la preservación de nuestros usos y costumbres como cultura constitucionalmente protegida bajo la Jurisdicción Especial Indígena. Esta entre otras situaciones, propicia la pérdida de interés general por apropiarse del conocimiento tradicional y el ejercicio del gobierno propio que garanticen el orden en el territorio ancestral y la satisfacción de las necesidades conforme a la ley de origen del pueblo asentado en el municipio (DNP, 2018, 9).

El Decreto 1953 del 2014 promulgado por la Presidencia de la República crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas.

Esta norma implica, entre otras cosas, el fortalecimiento de las competencias administrativas y de planificación de las comunidades indígenas que, dicho sea de paso, da apertura a la posibilidad de la administración de recursos propios asignados por el Sistema General de Participación. Se entiende de esta norma, que el esfuerzo por ordenar los territorios colectivos indígenas es un esfuerzo ante todo de planeación que pasa por avanzar en el ordenamiento de los territorios indígenas. Para ello el decreto en mención ha dicho que los Planes de Vida o sus equivalentes son el principio rector de los procesos de planeación y administración de las competencias y funciones públicas, para las comunidades indígenas (DNP, 2018, 20).

Con el Decreto 1384 del 25 de agosto de 2023, se establecieron instrumentos de planificación y gobierno para la gestión de los recursos naturales renovables en territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera como lo son los planes de etnodesarrollo<sup>63</sup> y los planes de manejo ambiental de los territorios colectivos<sup>64</sup>.

63 Considerados como el principal medio para ejercer la gobernanza en los territorios colectivos. Deberán estar articulados a los instrumentos de planificación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y de los servicios ecosistémicos. Se destacan en la norma como documentos primarios en contraste con los instrumentos de planificación y ordenación locales y regionales, que serían secundarios o complementarios. Para su formulación e implementación se destinarán recursos anuales desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://legambiental.com/2023/08/31/primera-entrega-planificacion-y-gobierno-para-la-gestion-de-los-recursos-naturales-renovables-en-territorios-colectivos-decreto-1384-de-2023>

64 Vistos como un instrumento de planificación del uso, manejo y administración ambiental del territorio y de los recursos naturales renovables, y el mecanismo propio de gobierno y manejo del territorio colectivo. Serán adoptados por el Consejo Comunitario, como autoridad étnica en los territorios comunitarios, con apoyo técnico y financiero del Ministerio de Ambiente, autoridades ambientales correspondientes, y entidades territoriales de su jurisdicción.

Su aprobación se llevará a cabo de manera conjunta por parte del Consejo Comunitario, el Ministerio de Ambiente, y la autoridad ambiental de la jurisdicción. Se constituyen en insumos de las actividades propias de las autoridades ambientales, que deberán articularlos a sus planes de inversión anual, destinando recursos para su ejecución. En su estructura incluirán diagnósticos ambientales, zonificación de áreas para diferentes usos, conservación y recuperación de recursos, y regulaciones para diversos tipos de usos, entre otros aspectos. Incluirán los procedimientos de movilización, transporte, permisos y salvoconductos concernientes a los productos forestales que sean aprovechados. Otorgarán el permiso o autorización forestal, armonizándose con el salvoconducto en línea. <https://legambiental.com/2023/08/31/primera-entrega-planificacion-y-gobierno-para-la-gestion-de-los-recursos-naturales-renovables-en-territorios-colectivos-decreto-1384-de-2023/>



# La inclusión de las comunidades Indígenas a los procesos de gestión y planificación territorial

**Mercedes Tunubalá Velasco**

Alcaldesa municipal de Silvia (Cauca) período 2020-2023

## Experiencias de liderazgo: mujer hilando gobierno para la vida

Hablar de liderazgo desde la perspectiva indígena es toda una experiencia, debido a los pueblos originarios de Colombia quienes tuvieron que sortear una serie de procesos de lucha y de reivindicación de sus pueblos, particularmente el Pueblo Misak, es una de las comunidades indígenas que históricamente ha logrado sobrevivir después de 530 años de resistencia en el departamento del Cauca.

En tal sentido, se debe hablar de líderes que orgánicos como shur Payan, shur Calambás, shura Mama Manuela, entre otros, lucharon por defender su territorio y a toda la población pubenense del yugo español, pasando por la época colonial, la Republica hasta los tiempos contemporáneos.

Los conflictos continúan con otros tintes de carácter económico, político, social y cultural. Son conflictos que viven todos los colombianos a lo largo y ancho del país.

Los siglos XX y XXI son uno de los periodos que más ha intensificado el conflicto con el surgimiento de diferentes grupos armados como las FARC, el M-19, el ELN, el grupo guerrillero indígena Quintín Lame, el paramilitarismo, el narcotráfico, la expansión de las multinacionales y proyectos mineros en territorios indígenas, son algunos ejemplos que dieron paso a la consolidación del conflicto en el territorio nacional y de paso al asesinato de líderes sociales indígenas, campesinos y afros, los cuales fueron una constante en todo el país.

No obstante, la caracterización de *nación* a partir de la Constitución de 1991, como país pluricultural y plurinacional, comienza a gestarse un nuevo tejido social y jurídico en los artículos 1, 7 y 246. De igual manera, el artículo 8 del Convenio 169 de la OIT y que hace parte del bloque de constitucionalidad en razón del artículo 93 de la Constitución, reconoce el pluralismo jurídico, la

diversidad cultural y étnica de la sociedad, incluyendo la Jurisdicción Especial Indígena.

En esta perspectiva, se debe mencionar que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-180 de 2015, reconoce lo pluriétnico y multicultural de nuestras comunidades- e igualmente es importante anotar aquí que las Naciones Unidas, en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el 2007, asume que nuestros pueblos son naciones indígenas. Así mismo, es importante retomar del Acuerdo Final de Paz, del que trata el capítulo étnico, cuyo origen se debe a la partición de los pueblos originarios en dicho proceso y en él se erigieron, aparte de otras situaciones, principios que se consagraron en la Ley 1957. Esta ley es conocida como Administración de Justicia, que se debe elevar con carácter de rango constitucional el enfoque diferencial indígena, en el cual se debe respetar la autoridad funciones jurisdiccionales de los cabildos indígenas en su territorio y, de acuerdo con el artículo constitucional 246 es un deber crear los mecanismos y articulación de dicha jurisdicción indígena con la ordinaria.

Además, se debe indicar que el pluralismo jurídico está consagrado en el artículo 1 de nuestra C. P. reforzado con la normatividad mencionada anteriormente, por ello es de gran importancia dentro del ordenamiento legal, poniendo como ejemplo el reglamento general de la JEP, que por disposición del bloque de constitucionalidad, a través de una comisión étnica emitió un protocolo en el año 2019: “Para la coordinación, articulación interjurisdiccional y dialogo intercultural entre Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)”, además construyeron los mecanismos y reglas del caso de conformidad con la Ley 1922 de 2018.

En consecuencia, se puede hablar de dos sistemas normativos derivados de la C. P. En el primer caso, la jurisdicción ordinaria en su sentido riguroso y, por el otro, el sistema propio de los pueblos indígenas. Es decir, la justicia de los pueblos indígenas no puede ser considerada como una sencilla justicia del común, pues esta erigida como de Estado. Hoy después de treinta años de la expedición de la C. P. de 1991 no se ha expedido la ley de coordinación entre la jurisdicción especial indígena y la ordinaria.

A manera de experiencia de liderazgo, en el contexto ya mencionado, el tejido de construcción colectiva del plan territorial de desarrollo, se tiene la participación efectiva de 1376 personas, en representación de organizaciones sociales y comunitarias, autoridades indígenas y comunidad en general, proceso logrado por medio de nueve encuentros zonales y ocho mesas sectoriales.

En esos espacios se identificaron las necesidades de cada territorio y se establecieron los lineamientos de intervención, los cuales fueron plasmados de manera integral en los cinco tejidos estratégicos que conforman el plan de desarrollo. “Mujer, Hilando Gobierno para la Vida 2020-2023” a saber: (a) De los derechos sociales y culturales. (b) La paz, un derecho de todos. (c) Derechos económicos. (d) Derechos a la vivienda, transporte e infraestructura. (e). Gestión pública para la garantía de derechos. En la construcción del plan de desarrollo se consideran cinco enfoques transversales, sobre los cuales se fundamentarán cada una de las acciones concebidas en los tejidos estratégicos del plan de desarrollo territorial.

- Enfoque de derechos: construido bajo los criterios de respeto y protección con miras a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos individuales y colectivos de la primera infancia, infancia y adolescencia, juventud, adulto mayor, mujeres, población con orientaciones sexuales diversas, población con discapacidad, comunidades indígenas, campesinas, urbanas, religiosas, y en general, todos los habitantes del municipio, en el marco del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia.
- Enfoque ambiental por el respeto a la Madre Tierra: concebido como un proceso armónico entre el ser humano y la naturaleza, y catalogado como derecho, con el fin de lograr un municipio ambientalmente sostenible, garantizando el disfrute de las futuras generaciones.
- Enfoque de construcción de paz territorial: cimentado sobre la premisa de que la construcción de paz es una tarea que nace desde los territorios y con la participación de todas y todos los ciudadanos, garantizando así una paz sostenible y duradera.
- Enfoque de género: fundamentado en la equidad con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, fortaleciendo las interrelaciones existentes entre ellos, bajo la concepción que la igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible (ODS 5).
- Enfoque étnico: entendido como el respeto a la autonomía, a la autoridad, al territorio y a la cultura de los pueblos y comunidades presentes en el municipio de Silvia, en el marco de relaciones de coordinación y articulación a través de un proceso de diálogo permanente.

Como un tema de mucha importancia se debe destacar la inversión por parte de las autoridades indígenas, a partir de los recursos del Sistema General de Participaciones Indígenas, dentro de lo cual la alcaldía de Silvia, realizaría la entrega de dichos recursos, mediante la figura de convenios interadministrativos, lo cual dentro de lo indicado, normativamente no es lo mejor, por cuanto se requiere reglamentar para que sean las propias autoridades quienes reciban directamente del Gobierno nacional dichos recursos.

## Conclusiones

El liderazgo misak está entretejido entre el territorio y el cuerpo humano, por lo tanto, se complementan, ello teniendo en cuenta el consejo de los shur (mayor) y shuras (mayoras), quienes representan los sabios de la comunidad, son ellos quienes dirigen los destinos del Pueblo Misak desde hace siglos.

Hoy debemos seguir escuchando sus voces, y debemos caminar junto a ellos para aprender y desaprender diariamente, y en esto todas las generaciones tanto misak, campesinos, mestizos y afrocolombianos en general. Debemos seguir la enseñanza de nuestros abuelos y abuelos, ellos son la biblioteca que camina por el territorio, si no escuchamos la voz de la experiencia, es posible que desaparezcamos; por esa razón, el país debe retomar dichas enseñanzas a través de la educación, a través de los consejos, a través de la palabra que camina, a través de la experiencia.

## 24. ¿Se debe tener en cuenta la pirámide poblacional al planear un territorio?

**Karem Judith Labrador Araújo**

Directora ejecutiva Colombia Líder

Según el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA),

La población mundial es más de tres veces mayor que la de mediados del siglo XX. La población mundial alcanzó los 8000 millones a mediados de noviembre de 2022, desde los 2500 millones de personas estimadas en 1950, añadiendo 1000 millones de personas desde 2010 y 2000 millones desde 1998. Se estima que la población mundial aumentará casi 2000 millones de personas en los próximos 30 años, pasando de los 8000 millones actuales a los 9700 millones en 2050, pudiendo llegar a un pico de cerca de 10.400 millones para mediados de 2080.

Este crecimiento tan drástico se ha producido en gran medida por el aumento del número de personas que sobreviven hasta llegar a la edad reproductiva, el incremento gradual de la vida humana, lo que ha aumentado los procesos de urbanización y los movimientos migratorios. Este crecimiento ha ido acompañado de importantes cambios en la tasa de fertilidad. Estas tendencias tendrán importantes repercusiones para las generaciones venideras<sup>65</sup>.

Al respecto, afirma que “el futuro crecimiento de la población depende en gran medida de la tendencia que vayan siguiendo las tasas de fecundidad”. Según los datos del estudio *Perspectivas de la población mundial 2022*, se estima que el nivel mundial de fecundidad disminuirá de 2,3 niños por mujer en 2021 a 2,1 en 2050. Así mismo, con respecto a la longevidad manifiesta que “En general, se ha conseguido aumentar la esperanza de vida considerablemente en los últimos años. Se estima que la esperanza de vida al nacer aumentará, de manera global, de 72,8 años en 2019 a 77,2 en 2050”.

En 2021, la esperanza de vida en los países menos desarrollados, era de siete años por debajo de la media mundial, debido en gran parte a los altos niveles de mortalidad infantil y materna, así como la violencia, los conflictos y el impacto continuo de la epidemia del VIH.

65 Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). <https://www.un.org/es/global-issues/population>.

Con respecto a la migración internacional señala que “entre 2010 y 2021, diecisiete países o áreas verán un flujo neto de entrada de migrantes de más de un millón, mientras que diez países verán un flujo de pérdida de similares magnitudes”<sup>66</sup>.

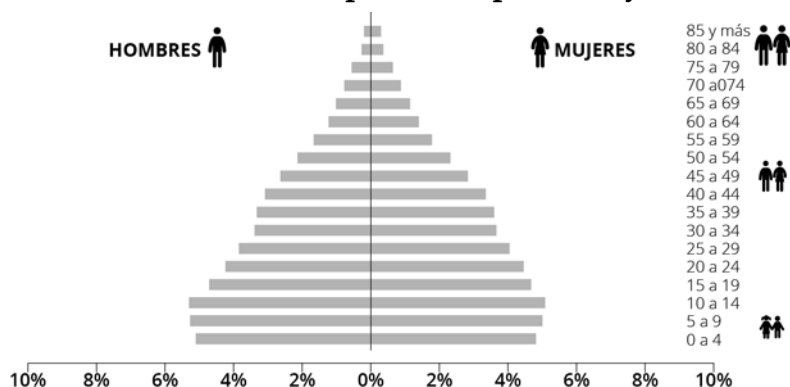
De acuerdo con el Ministerio de Salud, la estructura demográfica de un país

hace referencia a la composición de la población según sexo y edad, y suele exponerse a través de la pirámide poblacional<sup>67</sup>, que es un histograma de barras horizontales donde se pueden representar las proporciones de hombres y mujeres por grupos de edad (generalmente quinquenios) con respecto al total de la población (Ministerio de Salud, 2015, 1).

Esto permite observar fácilmente los fenómenos básicos de la dinámica demográfica.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, se estima que a 2023, el país tiene 52.215.503 de habitantes, de los cuales el 51,2 por ciento son mujeres y el 48,8 por ciento son hombres. Por grupos etarios, los datos son los siguientes: entre 0 y 14 años de edad está el 22,6 por ciento de la población; entre 15 y 65 años de edad el 68,2 por ciento; y de 65 y más años de edad está el 9,1 por ciento (figura 4-6).

**Figura 4-6. Pirámide poblacional en Colombia.  
Distribución de la población por edad y sexo**



Fuente: DANE (2023).

66 Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/global-issues/population>.

67 En la pirámide poblacional las edades más bajas se encuentran más cercanas a la base y las edades avanzadas hacia la cúspide; adicionalmente, a la izquierda se ubica la información de los hombres y a la derecha la de las mujeres.

Como se señala en la campaña Datos Poderosos, los mandatarios nacionales, regionales y locales deben tener en cuenta la información de la pirámide poblacional para la toma de decisiones y, específicamente, para la elaboración de los planes de desarrollo, para que estos respondan realmente a los datos y a la información que se tiene en temas de la dinámica demográfica (la natalidad, la mortalidad y la migración).

## 25. ¿Son los datos importantes para la toma de decisiones en la gestión pública?

Desde los inicios de Colombia Líder se ha tenido en cuenta una frase que ha definido su actuar: “Lo que no se mide no existe, lo que no se cuenta tampoco”. En la actualidad, en el marco de la campaña Datos Poderosos se ratifica la necesidad de tener datos confiables y rigurosos, que les permitan a los mandatarios y a sus equipos de gobiernos tomar mejores decisiones en términos de políticas públicas y de estrategias, programas y planes que mejoren la calidad de vida de cada uno de los ciudadanos.

Esto finalmente contribuye a que la ciudadanía se vincule con el desarrollo de la ciudad, a través de escenarios de debate sobre asuntos de interés colectivo, donde se incluyen temas como las transformaciones y los retos a los que se enfrentan y a que el gobierno nacional y los gobiernos locales tengan un referente para su planeación.

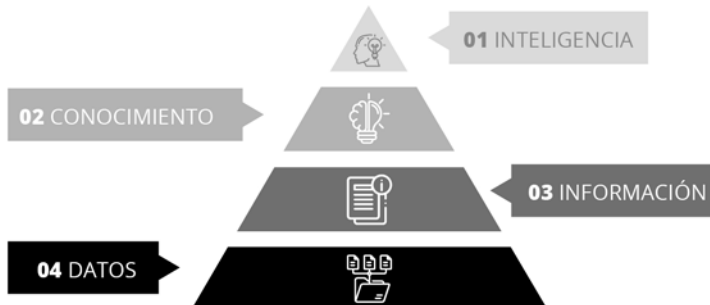
El trabajo de producción de datos, información, conocimiento e inteligencia en el marco de la calidad de vida urbana, la participación ciudadana y la sostenibilidad de las ciudades que adelanta la Red de Ciudades Cómo Vamos, se desarrolla mediante, indicadores objetivos e indicadores subjetivos. De acuerdo con la Red “lo que no se puede medir, no se puede administrar, lo que no se puede administrar no se puede arreglar”.

El **Data Information Knowledge Wisdom**<sup>68</sup> o pirámide de la información es un modelo de datos para la representación de las relaciones estructurales y funcionales supuestas entre los datos, la información, el conocimiento y la sabiduría, partiendo de la premisa que la información se define en términos de datos, los conocimientos en materia de información y la sabiduría en términos de conocimiento (figura 4-7).

68 En la base de la pirámide se encuentra el dato en bruto, es un hecho o una cifra concreta que sin contexto, carece de significado. En el segundo escalón se halla la información, la cual hace referencia al conjunto de datos y a comprender cómo se relacionan entre ellos o con otros tipos de informaciones. El tercer paso del modelo es el conocimiento y es cuando se analizan los comportamientos de los datos para poder predecir su evolución. Al final está la sabiduría y es cuando se es capaz de comprender el comportamiento de los datos y, en consecuencia, se sabe aplicarlos en beneficio de la organización.



**Figura 4-7. La pirámide de DIKW o pirámide de la información**



Fuente: Red Ciudades Cómo Vamos, (2023).

El reto que tienen los mandatarios hoy es el de ser *capaces de utilizar todos los datos con que cuenta el país a nivel nacional, regional y local para convertirlos en información, generar conocimiento con su experiencia y así mejorar los indicadores de sus respectivos entes territoriales.*

Los próximos planes de desarrollo deben continuar los esfuerzos que se vienen realizando desde los gobiernos nacionales, regionales y locales anteriores para mantener, por ejemplo, la base de datos catastrales actualizada, lo cual requerirá del fortalecimiento de las capacidades de los equipos técnicos y el uso de herramientas libres de bajo costo, las cuales potenciarán la utilización de datos en la definición, priorización y atención de las necesidades de los territorios, y respaldarán estrategias para el saneamiento de las finanzas públicas, lo que se traducirá en un nuevo proyecto de inversión de gran importancia para los ciudadanos<sup>69</sup>.

Los invitados para responder la pregunta 20 son Piedad Urdinola Contreras, directora del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), quien hace referencia a los datos y a los sistemas de información como los grandes aliados de los mandatarios y de sus equipos de gobierno para la toma de decisiones.

<sup>69</sup> Embajada de Suiza en Colombia, documento técnico “Ciudades sostenibles. Temas estratégicos impulsados por la cooperación Suiza que se consideran claves para los próximos planes de desarrollo de las ciudades colombianas”.

César Caballero Reinoso, gerente de la firma Cifras & Conceptos, experto en cómo gobernar con buena información, lo cual implica que los mandatarios desde su primer día de administración deben empezar a organizar los datos; definir el equipo que va a estar a cargo de la gestión de la información y el cómo se va a hacer este ejercicio. Y Pablo Lemoine, presidente del Centro Nacional de Consultoría, centrará su reflexión en la información como fórmula para la transformación de los territorios.

# Los datos y los sistemas de información, grandes aliados para la toma de decisiones

**Piedad Urdinola Contreras**

Directora Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

**T**omar decisiones de políticas públicas y privadas en un mundo complejo, con sociedades diversas y a la vez interconectadas e interdependientes, sólo es posible con datos rigurosos y oportunos, que aporten luces sobre lo que se ha hecho y lo que se planea realizar.

En distintos países, instituciones como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) coordinan la producción de esos datos para ayudar a comprender realidades, retos y oportunidades de escenarios particulares que afectan a un grupo de individuos o al conjunto de la sociedad. Al tiempo, ese proceso inicial para interpretar el comportamiento de las comunidades contribuye a una mejor gobernanza en ámbitos locales, regionales y nacionales.

Así, se han ido construyendo sistemas de información, que pueden definirse como una serie de componentes, procedimientos, operaciones y funciones que interactúan para lograr satisfacer las necesidades de conocimiento sobre un tema en particular.

En la medida en que tales sistemas se van construyendo, se convierten en herramientas de primer orden para la toma de decisiones territoriales, al brindar insumos de referencia que pueden ser interpretados de forma particular o global.

Esa es una de las razones por las cuales, en su calidad de coordinador del Sistema Estadístico Nacional (SEN), el DANE ha ido consolidando mecanismos para obtener y presentar información idónea para la toma de decisiones públicas y privadas, poniendo a disposición de ciudadanos y gobernantes todas las cifras que se producen, en colaboración con entidades y organizaciones generadoras de información estadística en el país y con aquellas que recopilan registros administrativos en distintas regiones.

Como parte de esa labor, también se han impulsado iniciativas conjuntas para la formación y el aprendizaje de procedimientos de recolección y análisis

de los datos que brindan los sistemas nacionales de información y la generación de información a partir de registros administrativos, que complementan las operaciones estadísticas tradicionales de la entidad.

En la actualidad, el DANE tiene 105 operaciones estadísticas de las cuales el 62 por ciento presentan una desagregación territorial. Con el objetivo de inventariar los activos de información a sus operaciones estadísticas, se creó el Sistema de Identificación y Caracterización de Oferta y Demanda Estadística (SICODE), que reporta la creación, actualización y cualquier otra novedad de las operaciones estadísticas y registros administrativos a cargo de las 142 entidades del SEN (135 nacionales y 7 territoriales); así como el almacenamiento de los inventarios que posee el SEN (398 operaciones estadísticas y 500 registros administrativos). De esta manera, el DANE ha avanzado en el afianzamiento de un cuerpo que permita registrar los datos de forma efectiva y territorialmente.

Además del SICODE, en 2019 el DANE incorporó la política de Gestión de Información Estadística en la Medición del Desempeño Institucional que se propone en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG, DAFP)<sup>70</sup>. Con ello, se ofrecen herramientas a departamentos y municipios para la producción, difusión y uso de información estadística. En particular, se plantean unas condiciones y características que facilitan la mejora de la calidad de las estadísticas.

Entre los principales aportes de tal incorporación se cuentan los siguientes: mejorar el proceso de toma de decisiones; asegurar la calidad estadística; promover el uso y acceso a la información por parte de los ciudadanos y las demás partes interesadas; crear y robustecer la cultura estadística en el quehacer cotidiano de las entidades nacionales, regionales y locales.

Con los resultados de la implementación de esa política de gestión estadística, y a fin de hacer visible el estado de las capacidades en los entes territoriales para producir y usar información estadística estratégica para su desarrollo integral, se diseñó y puso en marcha también el índice de capacidad estadística territorial (ICET). Teniendo en cuenta cinco dimensiones (entorno institucional, infraestructura, metodología estadística, accesibilidad y uso), el ICET analiza el conjunto de conocimientos, habilidades, recursos y el entorno institucional del cual disponen los actores del ecosistema de datos de los territorios<sup>71</sup>.

70 <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg>

71 Concepto propio basado en referentes internacionales como: París 21, (2018), Banco Mundial, (2019) y Banco Interamericano de Desarrollo (2017).

En consonancia con lo anterior, el DANE ha estado acompañando a entidades de distinto orden para elaborar planes estadísticos territoriales (PET), que buscan construir lineamientos, normas y estándares de calidad en la producción de la información estadística.

Esos planes permiten identificar los actores del ecosistema de datos local o territorial vinculados con la información estadística, bien sean usuarios, productores de información o proveedores de datos. Los planes contribuyen a reconocer y organizar la oferta y la demanda de información estadística, a realizar el cruce de la oferta y la demanda estadística y a consolidar el diagnóstico de la información estadística.

Teniendo en cuenta el valor que tiene la información estadística para la gestión territorial, el DANE ha venido introduciendo nuevas metodologías para el acopio y procesamiento de datos, que van en línea con innovaciones propuestas por el Comité de Expertos en Macrodatos (Big Data) y Ciencia de Datos para las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas (UN-CEBD), del cual hace parte. También se han planteado formas de monitoreo de los indicadores para la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Son patentes los avances en la implementación de metodologías y herramientas para permitir a las regiones usen los datos de mejor manera para tomar decisiones de política pública. Con todo, quedan varios retos. Vale la pena mencionar en este espacio algunos de ellos:

- Articular y coordinar mejor el trabajo entre los territorios y la nación para fortalecer la capacidad estadística de manera diferencial, que a su vez pueda plasmarse en el Plan Estadístico Nacional (PEN).
- Lograr articular los planes de desarrollo territorial con las distintas estrategias de fortalecimiento de capacidad estadística que lidera el DANE.
- Promover la capacitación autónoma de las entidades territoriales a través de nuevas estrategias de transferencia de conocimientos, como el plan de capacitación del SENA.
- Procurar que las entidades territoriales conozcan de modo más amplio la oferta de información producida por entidades nacionales y que cuentan con desagregación territorial.

- Institucionalizar en las entidades territoriales el acceso y aprovechamiento de la Batería Base de Indicadores<sup>72</sup>.
- Ampliar el contexto territorial para favorecer la actualización de la cartografía a partir de nuevos desarrollos urbanísticos.
- Involucrar de manera efectiva a la academia, las organizaciones de la sociedad civil, a grupos étnicos y a otros actores clave del nivel territorial con la producción y uso de datos.

Atender esos desafíos redundará en sistemas de información de buena calidad, basados en la objetividad y en la atención de los requerimientos sociales y territoriales del país. Así, seguramente también podrán tomarse de mejor forma las decisiones de gobierno y administración de los territorios.

---

72 Conjunto de indicadores seleccionados por el DANE a partir del CONPES 3918 de 2018 (Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia), indicadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), herramienta del Kit territorial del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para apoyar a los gobiernos municipales y departamentales en la construcción de su Plan de Desarrollo Territorial, Indicadores del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 generado por DANE, y del Índice de Desempeño Institucional producido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Estos indicadores son insumo base para el diseño y evaluación de políticas públicas y la toma de decisiones a nivel territorial. (DANE, Metodología Índice de Capacidad Estadística Territorial (ICET, 2022).

# Gobernar con buena información<sup>73</sup>

**César Augusto Caballero Reinoso**

Fundador y gerente general firma Cifras & Conceptos

## Una recomendación sencilla

Tener buena información no garantiza buenas decisiones, pero no tenerla sí implica tomar decisiones a ciegas. Por eso, la sugerencia para los mandatarios locales que empiezan su período de gobierno el 1 de enero de 2024 es clara: organicen los datos de su gestión en el primer trimestre de gobierno.

Seguramente los equipos de trabajo tendrán reuniones, responderán un sinfín de derechos de petición, presentarán proyectos, cerrarán acuerdos y obtendrán recursos adicionales, pero si todo esto no se puede medir, les costará mucho gestionar y mostrar resultados.

Se darán cuenta de que hay mucha más información de la que se imaginan. El problema radica en que seguramente estará organizada de formas que no necesariamente son funcionales para la toma de decisiones locales.

Dado que Colombia sigue siendo un país centralista, los datos de mejor calidad son recogidos en los territorios, pero agregados, vistos y, sobre todo, analizados en Bogotá. Por eso, en muchos casos es más fácil obtener los datos del SISBÉN, las Pruebas Saber, la pobreza y los recaudos del impuesto a la gasolina de un municipio como Belén de Bajirá en Bogotá que en el mismo municipio.

## Tres pasos indispensables

Por eso, el primer paso es identificar a los funcionarios que recolectan información a nivel local. No solo en su entidad, sino en todas las de su territorio. Es fundamental que conozcan quienes son, valoren su trabajo e indaguen por las limitaciones que enfrentan para ejecutarlo, pues ellas y ellos producirán los datos que las entidades de control solicitarán, les contarán a las entidades

<sup>73</sup> Agradezco a Paula Pinzón y a Yennifer Pérez por su contribución para la elaboración de este artículo.

nacionales cómo van las cosas en su territorio y serán la fuente más creíble de la marcha de su gestión frente a la ciudadanía.

El segundo paso consiste en designar un funcionario o dependencia que sea la fuente oficial de los datos que sus administraciones avalarán y usarán para rendir cuentas.

Por lo general, será la dirección de planeación. Siempre es mejor empoderar una persona o unidad que se encargue de hacer la curaduría de esa información. Deberá tratarse de un grupo de confianza capaz de auditar los datos del territorio producidos por otras entidades públicas y privadas.

Finalmente, deberán ocuparse de los reportes. Pronto se darán cuenta de que legalmente están obligados a enviar reportes a muchas entidades públicas del orden nacional, a entidades privadas, organizaciones no gubernamentales, asambleas y concejos. Tener una unidad de gestión de la información bien organizada les ahorrará muchos dolores de cabeza y facilitará su gestión.

### **¿Cómo recopilar, interpretar y utilizar los datos?**

Con los datos, el dolor de cabeza de muchos gobernantes, siempre tendrán que hacer un balance entre la calidad, la pertinencia y la oportunidad. Es imposible obtener información pertinente y de alta calidad de forma inmediata, por lo cual es necesario aprender a convivir con una margen de retraso. La recomendación es que organicen una sesión trimestral para revisar cómo va la información en distintas áreas. Así mismo, aconsejo que se protejan de las redes sociales, pues estas magnifican las opiniones de una pequeña parte de la sociedad –la más activa en estas plataformas– que casi nunca coinciden con las de las mayorías. En ese sentido, se trata de métricas inmediatas de baja calidad. Esto, por supuesto, no significa que deban ignorarlas por completo, sino que procuren escucharlas con cautela y les concedan la importancia necesaria, no más que eso.

Por otra parte, es fundamental conocer y entender las distintas formas de recolección de datos. En esencia existen tres tipos:

- Los censos, es decir, las mediciones que cubren el universo completo de la población escogida. Por ejemplo, la totalidad de personas que trabajan en una entidad o que viven en un país.



- Los registros administrativos, o sea, las gestiones cotidianas realizadas por la administración que se pueden convertir en mediciones con periodicidades cortas de reporte. Por ejemplo, el número de personas que visitan las instalaciones de una entidad cada mes, la cantidad de pacientes atendidos por el sistema de salud o el número de niños inscritos en los colegios de determinado municipio.
- Las encuestas o sondeos que seleccionan una muestra representativa de la población para indagar sobre temas concretos. Un buen ejemplo son las encuestas de intención de voto o de favorabilidad de gobernantes y funcionarios públicos.

Además, es importante aclarar que los datos en sí mismos no constituyen información valiosa. Para que verdaderamente iluminen la realidad y funcionen como una guía, es necesario convertirlos en indicadores de gestión, resultado o impacto. Un ejemplo sencillo para explicar cada uno de estos indicadores: el presupuesto asignado para un proyecto vial da cuenta de la gestión; si ese presupuesto es usado para construir una vía de 5 kilómetros es posible hablar resultados; y si esa vía logra reducir los tiempos de movilización, mejora la calidad de vida de las personas que la utilizan o fomenta la valorización de los predios cercanos, podemos hablar de impacto.

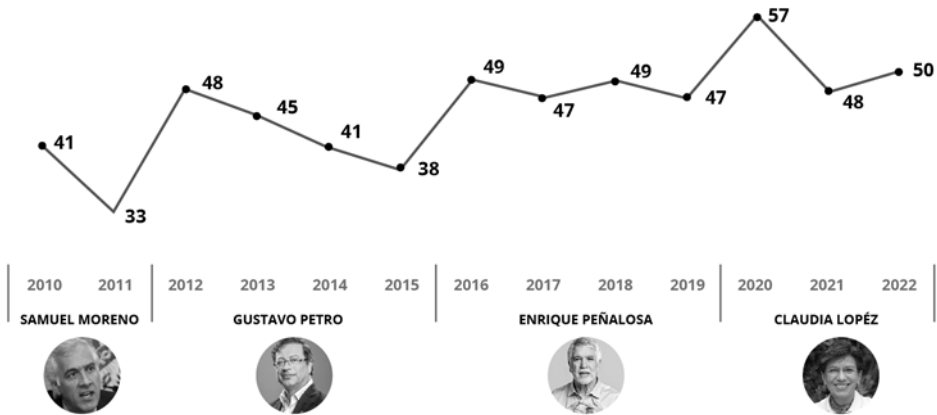
## **La importancia de la opinión pública**

La mayoría de indicadores disponibles para alcaldes y gobernadores son de gestión. Hay muy pocos de resultado y aún menos de impacto. Por eso, demostrar la importancia de los logros obtenidos suele ser una tarea difícil.

Sin embargo, existen organizaciones de la sociedad civil como Colombia Líder, Transparencia por Colombia, Fundación Corona y Cifras & Conceptos que evalúan a los alcaldes y gobernadores y conceden reconocimientos públicos a los que tienen un mejor desempeño. Estas organizaciones recopilan datos, los analizan críticamente y los procesan. Estar en el pequeño grupo de alcaldes y gobernadores reconocidos por su gestión no es gratuito ni producto del azar. Exige tener propósitos claros y contar con los datos necesarios para demostrar la importancia de su labor.

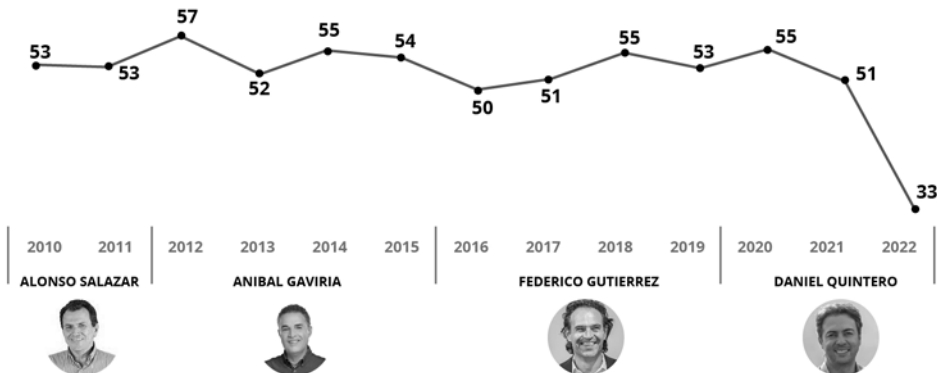
Por ejemplo, Cifras & Conceptos indaga por la opinión de los principales líderes de opinión del país. Las tablas 4-2 y 4-3 muestran la percepción de los líderes sobre los alcaldes de Bogotá y Medellín de los últimos cuatro períodos.

**Tabla 4-2. Percepción de los líderes de opinión de los últimos alcaldes de Bogotá**



Fuente: Histórico del Panel de Opinión realizado por Cifras & Conceptos.

**Tabla 4-3. Percepción de los líderes de opinión de los últimos alcaldes de Medellín**



Fuente: Histórico del Panel de Opinión realizado por Cifras & Conceptos.

Por su parte, con el apoyo de Davivienda y la Fundación Konrad Adenauer-Stiftung, Colombia Líder exaltó a los mejores alcaldes y gobernadores colombianos del período 2016- 2019. Para seleccionarlos, tuvieron en cuenta indicadores como la innovación social, la inversión en ciencia y tecnología, el desarrollo administrativo, fiscal y financiero y la sostenibilidad. La tabla 4-4 muestra a los ganadores de este prestigioso reconocimiento.

**Tabla 4-4. Ganadores del Premio Mejores  
alcaldes y gobernadores 2016-2019**

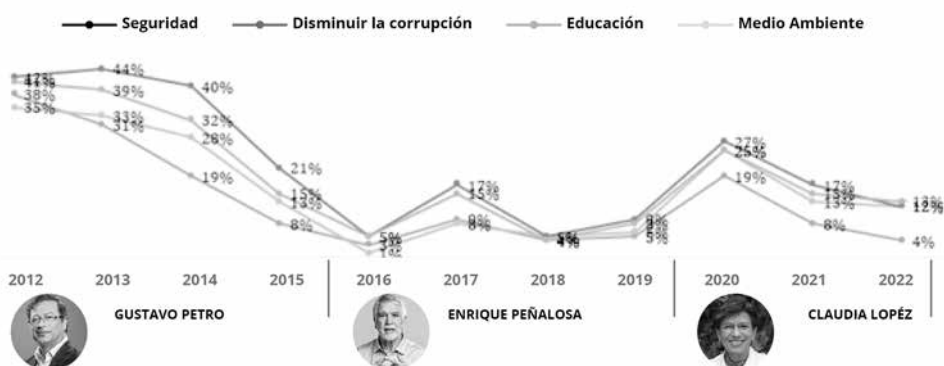
<b>CATEGORÍA MUNICIPIO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>ALCALDE(SA)</b>
I. Municipios de menos de 10.000 habitantes	Macaravita-Santander	Jimmy Noe Gómez Sepúlveda
II. Municipios de 10.001 al 20.000 habitantes	Yacuanquer – Nariño	Jaqueline Castillo Mora
III. Municipios de 20.001 al 100.000 habitantes	Paipa - Boyacá	Yamit Noe Hurtado Neira
IV. Municipios de más de 100.001 habitantes	Palmira – Valle del Cauca	Jairo Ortega Samboní
V. Ciudades capitales de menos de 500.000 habitantes	San Juan de Pasto-Nariño	pedro Vicente Obanda Ordoñez
VI. Ciudades capitales de más de 500.000 habitantes	Ibagué – Tolima	Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez
<b>CATEGORÍA DEPARTAMENTO</b>	<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>GOBERNADO(A)</b>
VII. Departamentos categorización 3 y 4	Cauca	Oscar Rodrigo Campo Hurtado
VIII. Departamentos categorización 1 y 2	Valle del cauca	Dilian Francisco Toro

Fuente: Colombia Líder.

Finalmente, la encuesta Polimétrica, otro producto estrella de Cifras & Conceptos, tiene en cuenta la voz de los ciudadanos de los principales centros urbanos del país.

Las figuras 4-8 y 4-9 recogen cómo ha evolucionado la opinión de la ciudadanía sobre la gestión de los últimos alcaldes de Bogotá y de Medellín en materia de seguridad, disminución de la corrupción, educación y medio ambiente.

**Figura 4-8. Percepción de la ciudadanía sobre la gestión de los últimos alcaldes de Bogotá**



Fuente: Histórico de la Encuesta Polimétrica realizada por Cifras & Conceptos.

**Figura 4-9. Percepción de la ciudadanía sobre la gestión de los últimos alcaldes de Medellín**



Fuente: Histórico de la Encuesta Polimétrica realizada por Cifras & Conceptos.

Si bien es cierto que no es sano gobernar para las encuestas ni volverse esclavo de las mediciones, desconocer la información que proporcionan sería un grave error, pues más allá de la popularidad, dan cuenta de la legitimidad que tienen los mandatarios entre los líderes del país y los ciudadanos de a pie. Por eso, de nuevo la recomendación: tan pronto inicien su gobierno, dediquen tiempo, esfuerzo y personal capacitado a producir, organizar, analizar y comunicar buenos datos, pues de ese modo se ahorrarán muchos problemas, tendrán más control sobre la gestión de su gobierno, lograrán salir bien librados de las mediciones mencionadas y, en el mejor de los casos, obtendrán un reconocimiento público como el codiciado premio otorgado por Colombia Líder.

# La fórmula de la transformación. El camino a la solución de los principales problemas del país

**Pablo Davie Lemoine Arboleda**

Director de innovación Centro Nacional de Consultoría

A pesar de que la constante de nuestro tiempo es el cambio, desde hace más de treinta años, los principales problemas de los colombianos son los mismos. El desempleo, la pobreza, la corrupción y la seguridad. Así lo muestran los estudios del Centro Nacional de Consultoría. El grado de importancia varía según la región, la época y el contexto, pero estos problemas siempre están de primeros en la lista.

Conocer esto nos da el primer ingrediente de la fórmula de la transformación: la información. Sin información no habría diagnóstico y con facilidad se podría desperdiciar mucha energía y muchos recursos en problemas secundarios. Una vez se tiene un diagnóstico basado en evidencia es necesario conversar. Los problemas a los que se enfrentan los gobernadores, a pesar de ser los mismos desde hace años, las causas no son las mismas, resolverlos o avanzar en estos problemas depende de los contextos, de coordinar con diferentes actores y comprender las diferentes visiones. El biólogo Lewis Thomas lo expresa bien.

Cuando se enfrenta cualquier sistema social como una ciudad, con cosas con las que uno está insatisfecho y con ansiedad de arreglar, no se puede simplemente entrar y disponerse a arreglar todo con la ilusión de ayudar. No se puede intervenir una parte de un sistema complejo sin un riesgo seguro de crear eventos desastrosos, completamente inesperados en otras partes remotas. Si realmente se quiere arreglar algo, primero se está obligado a comprenderlo como un todo.

El camino necesario para comprender, en el caso de los sistemas sociales es la conversación. La conversación es el segundo elemento de la fórmula. El biólogo Chileno Humberto Maturana dice que vivimos en el mundo que creamos con nuestras conversaciones. Los futuros que se crean conjuntamente con las conversaciones son los únicos que tienen alguna posibilidad de ocurrir. Además, de la conversación y el compartir emerge una sabiduría superior. Una vez se tienen un diagnóstico basado en evidencia, una comprensión del papel de los actores y una conversación conjunta de cambio se puede realizar un plan de acción y ejecutarlo. La acción es el tercer y último ingrediente de la fórmula. Pero aquí no terminan las cosas.

Los sistemas sociales se adaptan, modifican sus formas de actuar y su manera de tomar decisiones. Muchas veces de forma inesperada. Por ejemplo, la política de pico y placa en Bogotá reduce el valor de un carro porque restringe su uso. Sin embargo, la respuesta inesperada de la ciudadanía fue comprar más carros en vez de menos, haciendo que ahora sea necesaria una política de pico y placa más exigente. Por esto el plan de acción debe venir acompañado de unos indicadores claros que respondan a la pregunta ¿si se está haciendo bien, qué resultados debemos ver?

En el caso de los problemas constantes de nuestro país, un aumento en nuevos negocios, una mayor proporción de empleos formales, mayores ingresos, disminución de criminalidad, una mejor ejecución del presupuesto. Si el plan está funcionando, la información de los indicadores nos lo debe decir y nuevos problemas deben surgir. ¿Cómo promover el crecimiento de los nuevos negocios? ¿Qué hacer con los negocios que se están desplazando Y la desigualdad generada por el crecimiento económico? El uso de la fuerza lleva al abuso de autoridad, la persecución de la corrupción hace lenta la administración. La fórmula es la misma: información, conversación, acción. De esta forma se va dando el progreso. Si el plan no está funcionando, saberlo es un avance. ¿Qué información nos dice que el plan está fracasando? ¿Qué conversaciones hay que tener, qué nuevo actor debo involucrar, o qué cambio debo hacer en la conversación para que los resultados se den? Quizás es un tema de ejecución. Pequeños cambios en la acción pueden cambiar el rumbo de lo que, por ahora, no está funcionando. En consecuencia, la fórmula de la transformación se puede plantear como

Esta ecuación muestra que los tres factores son esenciales para llegar a la transformación. Se puede tener toda la información, pero si no se conversa o toma acción, la transformación es cero. Lo mismo pasa con la conversación, todas las conversaciones del mundo, todos los actores alineados teniendo conversaciones desinformadas o que no llevan a la acción tampoco genera transformación. La acción también necesita de la conversación para alinear a los actores y coordinar, y necesita de la información para saber si lo que se está haciendo funciona y lo más importante, sin la información como fuente de retroalimentación no hay aprendizaje y por lo tanto los cambios esperados no se dan. Pero cuando se tienen los tres ingredientes, estos se multiplican generando grandes transformaciones. Un corolario de la fórmula se refiere a que la velocidad a la que se aplique es importante.

La fórmula es útil, pero es de difícil ejecución, ya que la evidencia es difícil de aceptar cuando va en contra de nuestros prejuicios, que es precisamente cuando más valiosa es. Conversar requiere escuchar con generosidad las opiniones

adversas y actuar requiere la disciplina de no desviarse. Pero la transformación lo vale y el país la necesita.

### **Referencias bibliográficas**

- Entrevista con Humberto Maturana y Ximena Dávila: lectura y educación en contexto de reforma.
- <https://revista.redipe.org/index.php/1/article/view/192/189?source=/index.php/1/article/view/192/189>
- Lemoine Amaya, C. J. y Lemoine Amaya, P. D. (2022). ¿Cómo conseguir el voto de los colombianos? Editorial Planeta.
- John D. Sterman (2000). Business Dynamics, Systems Thinking and Modeling for a Complex World.

## 26. ¿Cuáles serían algunos datos e indicadores que debería tener en cuenta al momento de gobernar?

**Karem Judith Labrador Araújo**

Directora ejecutiva Colombia Líder  
.....

Colombia Líder es la entidad que desde la sociedad civil y el sector privado evalúa y visibiliza a los líderes locales y regionales que aportan en sus comunidades y regiones con gestiones administrativas eficientes, innovadoras e incluyentes y que tienen como eje la gestión territorial, la superación de la pobreza, el logro de la equidad y la inclusión social.

El propósito de cada una de nuestras acciones es que las mejores gestiones de los gobernantes locales sean replicadas por otros entes territoriales a nivel nacional e internacional, así como poner en marcha un esquema de seguimiento y control social a la gobernabilidad, pobreza y desigualdad en el país, que permita incentivar la buena gestión pública orientada al logro de resultados, a través del monitoreo y evaluación por parte de la sociedad civil para ejercer un activo control social.

Para ello, Colombia Líder cuenta con tres líneas de trabajo. La primera es la de formación y articulación; la segunda es la de evaluación y reconocimiento; y la última es la de visibilización.

Los diecisiete **años de trabajo le han brindado a Colombia Líder una amplia** experiencia en la metodología de concursos y reconocimientos, que en un ambiente de sana competencia, dinamizan acciones para la creación de nuevos modelos de la gestión pública local en diversos campos. Entre estos premios se encuentran los siguientes:

- Mejores planes de desarrollo.
- Construyendo sueños (niñez, adolescencia y familia). Mirada de los planes de desarrollo con enfoque de niñez, adolescencia y familia.



- Mejores gobernantes en la superación de la pobreza, el cual está enmarcado en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.
- Mejores alcaldes y gobernadores; el cual evalúa la gestión integral de todos los mandatarios.
- Otros premios (inclusión social, reconciliación, ley de víctimas, seguridad vial y niñez).

Estos premios y reconocimiento no se tratan de una evaluación a partir de la percepción ciudadana sino de la gestión de sus mandatarios. En el caso a partir de los datos que reportan al gobierno nacional y que reflejan los avances en el cumplimiento de sus respectivos planes de desarrollo.

Así por ejemplo el Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2020-2023, en su tercera versión, el cual tuvo el apoyo de Konrad Adenauer y Seguros Bolívar, y promovía el acceso a la atención en protección y desarrollo integral de los niños, niñas, adolescentes y familias, a través de su participación e incorporación de iniciativas, en el marco de la formulación de los planes de desarrollo departamentales y municipales, desde un enfoque de derechos y equidad. Entre sus criterios de evaluación estaban:

- Convocatoria: evaluaba la manera en que se adelantó la convocatoria para la participación de las niños, niños y adolescentes, en la fase de formulación de sus planes de desarrollo, indicando si es innovadora, así como las herramientas instrumentos o medios utilizados, de tal manera que haya promovido y motivado la participación de manera transversal en los temas de interés.
- Participación: tenía en cuenta los resultados en la convocatoria, las metodologías de participación empleadas y la innovación en el proceso de participación aplicado por el ente territorial, para la participación de los niños, niñas y adolescentes en la formulación de los planes de desarrollo.
- Aporte de contenidos: identificaba los aportes recolectados en la fase de participación y su relevancia para el ente territorial desde el enfoque de derecho e igualdad.
- Plan de desarrollo: identificaba la incorporación de los aportes en el marco de los programas, proyecto y estrategias, orientadas a la protección o

desarrollo integral y su articulación con el aporte al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- Seguimiento al plan de desarrollo: identificaba la programación y presupuesto asignado dentro del plan de desarrollo, así como los mecanismos de seguimiento durante su ejecución.

Por su parte, el Premio Superación de la Pobreza “Territorios en la ruta del desarrollo sostenible” en su cuarta versión, contó con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a través del programa Gobernabilidad Responsable, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Telefónica Movistar y su Fundación, reconoció el trabajo y compromiso de los municipios y departamentos que, liderados por sus gobernantes en la vigencia administrativa 2020-2023, han obtenido logros en la superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad a través de los diferentes programas, proyectos y estrategias orientadas al logro de la equidad, enmarcadas en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la coyuntura derivada de la pandemia del COVID-19.

Aspectos como la implementación de programas de educación e inclusión financiera, gobierno abierto e innovación, gobernabilidad y gobernanza, soberanía alimentaria, inclusión social, sostenibilidad, gerencia y administración pública, entre otros, hacen parte integral de los temas que se tuvieron en cuenta al momento de hacer la revisión de las postulaciones. Los criterios de evaluación de este reconocimiento fueron los siguientes:

- Resultados: en esta sección los entes territoriales presentaron sus logros alcanzados en materia de equidad y disminución de la desigualdad en su comunidad, mencionando las herramientas, instrumentos o medios que utilizaron para implementar estrategias innovadoras y verificables.
- Gobierno abierto e innovación: estrategias colaborativas transversales en Gobierno abierto que evidencien los niveles de satisfacción por parte de la ciudadanía.
- Inclusión social: estrategias y experiencias que promueven la inclusión social en su ente territorial, redundando en generación de oportunidades, recursos y espacios de participación en la vida social, económica y cultural para toda la comunidad.

- Sostenibilidad: estrategias que puedan mantenerse en el tiempo en la medida en que se generen las condiciones ambientales, institucionales y financieras para su continua operación.
- Gerencia y administración pública: experiencias que demuestren el fortalecimiento y toma de decisiones llevado a cabo por el ente territorial y el gobernante en pro de garantizar la viabilidad de la gerencia y administración pública.

La vigencia administrativa 2020-2023, abrió su puerta con la esperanza hacia mejores oportunidades de vida, incentivando los nuevos liderazgos en los 1102 municipios y 32 departamentos del país; no obstante, el mayor reto para los gobernantes fue enfrentarse a una titánica labor de gobernar en tiempos de incertidumbre.

Por eso, desde el esfuerzo de un solo habitante hasta las acciones colectivas que se desarrollan en los municipios y departamentos en favor del futuro del territorio, se abre el camino hacia la disminución de las brechas de desigualdad y dan ejemplo para otras poblaciones.

El Premio Mejores Gobernantes va más allá de ser una simple distinción. Reconoce a líderes locales y regionales que han demostrado un compromiso excepcional con el bienestar de sus comunidades, transformando sus territorios a través de un liderazgo efectivo. Desde su inicio en 2007, el premio ha evolucionado para adaptarse a las nuevas realidades y necesidades del país, mejorando constantemente sus criterios de evaluación y selección de ganadores.

Durante los periodos electorales de 2004 a 2019, el premio se otorgó en diversas categorías según el tamaño de los municipios y departamentos, evaluando aspectos clave como reducción de la pobreza, desarrollo económico, seguridad y participación ciudadana. Posteriormente, se ampliaron los criterios para incluir aspectos como educación, salud, gobernabilidad, tecnologías de la información y competitividad. En todas sus ediciones, el premio ha evaluado a todos los municipios y departamentos del país, invitando a una segunda fase evaluativa a aquellos gobiernos que se destacaron por su gestión.

Este premio ofrece una oportunidad única para que líderes locales y regionales destaquen sus logros y promuevan prácticas innovadoras en la gestión pública. Al reconocer a quienes han transformado sus territorios, inspira a otros a seguir su ejemplo y trabajar por el desarrollo sostenible y la innovación social en todo el país.

El premio ha evolucionado no solo en sus criterios y procesos de evaluación, sino también en el intercambio de conocimientos entre líderes destacados de todo el país. A lo largo de sus ediciones, se ha fortalecido el compromiso con la excelencia en la gestión pública, resaltando la importancia de la innovación y el liderazgo efectivo en el desarrollo comunitario.

En la quinta versión del Premio, Colombia Líder con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) Visión 3030, la Fundación Bolívar Davivienda, Telefónica Movistar Colombia, y su fundación, valorarán y destacarán las estrategias y enfoques innovadores que han implementado los gobernantes en sus territorios para alcanzar un alto nivel de excelencia en su gestión, promoviendo la adopción de buenas prácticas y el intercambio de conocimientos para fortalecer la administración pública en todo el país. Su objetivo es destacar a aquellos líderes que, durante el periodo 2020-2023, han demostrado capacidad y compromiso de generar impactos positivos en sus territorios con una gestión administrativa y pública sobresaliente. Este reconocimiento trasciende más allá de la búsqueda de resultados y permite resaltar las estrategias y enfoques innovadores aplicados por estos mandatarios y que han sido el motor detrás de un nivel de gestión sobresaliente en sus respectivos territorios.

El premio es el único de los galardones al cual los mandatarios no deben postularse, ya que Colombia Líder en la primera etapa de evaluación hace una valoración de cada uno de ellos.

En este sentido, los 1134 gobernantes en los ámbitos departamental y municipal fueron evaluados por la Universidad del Rosario, a través de indicadores económicos, de desempeño y gestión provenientes de fuentes oficiales y que reportan los avances en desarrollo territorial. Los criterios de selección de estos indicadores fueron los siguientes (tablas 4-5 y 4.6):

- Que el indicador refleje la gestión del gobernante, por acción directa o asociada del funcionario, y no por acción de la nación o de otras instituciones.
- Que el indicador tenga un histórico de cálculo que permita evidenciar la comparación y el cambio antes y después de la actual administración.
- Que el conjunto de indicadores refleje el trabajo en tres dimensiones: gobernanza del territorio, eficiencia en la gestión del recaudo y de la inversión, y mejora en las condiciones de bienestar de las comunidades.

**Tabla 4-5. Indicadores municipales**

INDICADOR	FUENTE	RELACIÓN
Regalías per cápita	DNP - FUT DANE	Positiva
Porcentaje de ingresos corrientes que corresponden a recursos propios	DNP-DDDR	Positiva
Ingresos per cápita por impuesto predial	DNP- FUT DANE	Positiva
Ingresos per cápita por impuesto a la Industria y al comercio	DNP- FUT DANE	Positiva
Capacidad de ahorro	DNP-DDDR	Positiva
Denuncias por violencia intrafamiliar por 100.000 habitantes	Policía Nacional	Negativa*
Desempeño Municipal	DNP-SPT	Positiva
Porcentaje de hogares con acceso a acueducto	DNP-Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Positiva
Porcentaje de hogares con acceso a alcantarillado	DNP-Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Positiva
Porcentaje de personas afiliadas al sistema de salud sobre población total	DNP-Ministerio de Salud	Positiva
Porcentaje de personas afiliadas al régimen subsidiado de salud sobre población total	DNP-Ministerio de Salud	Positiva
Índice de Gobierno Digital	Ministerio TIC	Positiva
Pruebas COVID-19 procesadas por 100.000 habitantes	Ministerio de Salud	Positiva
Tasa de letalidad	Ministerio de Salud	Negativa*
Camas cuidados intensivos adultos por 100.000 habitantes	Ministerio de Salud	Positiva
Lesiones personales por 100.000 habitantes	Policía Nacional	Negativa*
Lesiones en accidentes de tránsito por 100.000 habitantes	Policía Nacional	Negativa*
Resultados Pruebas Saber 11: matemáticas.	DNP-Ministerio de Educación	Positiva
Resultados Pruebas Saber 11: lectura crítica	DNP-Ministerio de Educación	Positiva
Cobertura vacunación pentavalente en menores de 1 año	DNP-Ministerio de Salud	Positiva
Tasa de deserción intra-anual del sector oficial en educación básica y media (desde transición hasta once)	DNP-Ministerio de Educación	Positiva
Incendios por cada 1.000 hectáreas de bosque estable	DNP-UNGRD-IDEAM	Negativa*
Toneladas de residuos aprovechadas por 100.000 habitantes	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Positiva
Porcentaje de Indicadores Ejecutados	DNP	Positiva
* Solo disponible para los municipios de las categorías V y VI		
** Si el municipio no cuenta con bosque según IDEAM pero sí hay incendios, se utiliza el área del municipio medido en km <sup>2</sup>		
*** Solo disponible para los municipios de la categoría VI		
Indicadores cuyo desempeño municipal es mejor cuanto más bajo sea el indicador		

Fuente: elaboración conjunta, Universidad del Rosario y Colombia Líder, (2023)

Tabla 4-6. Indicadores departamentales

RELACIÓN	FUENTE	RELACIÓN
Regalías per cápita	DNP- FUT DANE	Positiva
Ingresos per cápita por impuesto predial	DNP- FUT DANE	Positiva
Ingresos per cápita por impuesto a la Industria y al comercio	DNP- FUT DANE	Positiva
Ingreso por recaudo de impuesto a licores por 100.000 habitantes	SISFUT	Positiva
Ingreso por recaudo de impuesto al tabaco por 100.000 habitantes	SISFUT	Positiva
Capacidad de ahorro	DNP-DDDR	Positiva
Lesiones en accidentes de tránsito por 100.000 habitantes	Policía Nacional	Negativa
Siniestros viales por 100.000 habitantes	Policía Nacional	Negativa
Índice de gobierno digital	Min Tic	Positiva
Pruebas COVID-19 procesadas por 100.000 habitantes	Ministerio de Salud	Positiva
Vacunación por departamento por 100.000 habitantes	Ministerio de Salud	Positiva
Vacunación asignada por 100.000 habitantes	Ministerio de Salud	Positiva
Porcentaje de vacunas COVID aplicadas sobre las asignadas	Ministerio de Salud	Positiva
Incendios por cada 1000 hectáreas de bosque estable	DNP-UNGRD-IDEAM	Negativa
Índice territorial de crecimiento verde	DNP	Positiva
Índice de pobreza multidimensional	DANE	Negativa
Inversión en investigación y desarrollo (I+D)	MinCiencias	Positiva
Indicadores cuyo desempeño departamental es mejor cuanto más bajo es el indicador.		

Fuente: elaboración conjunta, Universidad del Rosario y Colombia Líder, (2023)

Como resultado, 150 gobernantes fueron seleccionados y distribuidos en las ocho categorías; 6 municipal y 2 departamental. Ellos debían oficializar su selección y postular sus resultados de gestión para que pudieran ser evaluados de manera exhaustiva por reconocidas universidades a nivel nacional en el proceso de evaluación teórica a partir de los siguientes criterios:

- **Resultados:** bajo este criterio se identificará aquellos gobernantes cuyas experiencias municipales o departamentales han alcanzado logros concretos, cumpliendo metas específicas con la población objetivo y demostrando resultados medibles y verificables.

- **Innovación en la gestión pública:** se valorarán aquellas experiencias gubernamentales que han implementado enfoques, herramientas, técnicas y procedimientos innovadores para mejorar la gestión y obtener resultados positivos en departamentos y municipios. Se valorará la incorporación de buenas prácticas y la modernización de la administración pública.
- **Articulación y replicabilidad:** se analizarán las experiencias que no solo han sido exitosas en su implementación, sino que también han sido adoptadas por otros municipios, departamentos u organizaciones, o han logrado vincular a otros entes territoriales en su ejecución.
- **Ciencia, tecnología e innovación:** en cuanto a este aspecto se evaluarán aquellas políticas y acciones gubernamentales que promuevan la inversión y la formación de recursos humanos en ciencia, tecnología e innovación, con el propósito de impulsar el desarrollo sostenible en el territorio.
- **Sostenibilidad:** bajo este criterio se identifican las experiencias que han sido diseñadas y ejecutadas con una visión de sostenibilidad a largo plazo, garantizando condiciones institucionales, financieras y ambientales para su continua operación.
- **Gobierno Abierto:** valoración de aquellas experiencias que fomenten la confianza entre ciudadanía y gobierno, aumenten la calidad de la democracia y mejoren la prestación de servicios públicos mediante la promoción de la participación ciudadana y la transparencia en la toma de decisiones gubernamentales.
- **Desarrollo administrativo, fiscal y financiero:** análisis de las experiencias que demuestran un sólido fortalecimiento institucional llevado a cabo por la entidad territorial, garantizando la viabilidad administrativa, fiscal y financiera mediante la correcta aplicación de los lineamientos de ajuste fiscal, el manejo adecuado de datos y otros aspectos relevantes.

Seguidamente los territorios que resultaron preseleccionados fueron evaluados por los jurados, externos a Colombia Líder y a las entidades aliadas del premio, quienes fueron los encargados de seleccionar a los ganadores y finalistas en función de su desempeño en los escenarios de “Gobernantes al tablero” y “Feria del conocimiento”.

Gobernantes al tablero consta de cuatro sesiones (cada una de ellas la integran dos categorías del premio) y en cada una de ellas, el moderador, a partir de las preguntas previamente definitivas por los jurados y por Colombia Líder relacionadas con la ejecución de sus planes de desarrollo e inclusión de programas, proyectos y estrategias, orientadas a los temas de gobierno abierto e innovación, economía circular, inclusión social, liderazgo y gerencia, gestión del riesgo, entre otros.

La pertinencia, el dominio del tema, la coherencia de sus intervenciones con la información y ejercicio de postulación al Premio, así como la solución que den a los diferentes estudios de casos presentados fueron claves en la participación que cada gobernante tuvo durante las sesiones de “Gobernantes al Tablero”.

Es de señalar que gobernantes al tablero es la única de las actividades enmarcadas en los premios que otorga Colombia Líder en la cual es obligatoria la asistencia de los mandatarios regionales y locales, y en el cual no pueden utilizar ningún dispositivo móvil ni documentos soportes para dar sus respuestas.

En la Feria del Conocimiento, los territorios preseleccionados tendrán la oportunidad de visibilizar a través de una puesta en escena, los programas, proyectos y estrategias postuladas en el premio.



## 27. ¿Qué tiene en cuenta el Índice de Gestión del Riesgo?

**Karem Judith Labrador Araújo**

Directora ejecutiva Colombia Líder

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2022), el índice de riesgo de desastres ajustado por capacidades mide el riesgo de desastres por eventos hidrometeorológicos y las capacidades que tienen las entidades territoriales municipales para gestionarlo, y orienta la toma de decisiones y guía intervenciones acorde con las características de cada territorio.

El Índice Municipal de Riesgos de Desastres Ajustado por Capacidades permite comparar a los municipios según la población que es vulnerable socialmente y que está expuesta a las condiciones más críticas de amenaza por tres fenómenos que ocurren con mayor frecuencia en el país: flujo o avenidas torrenciales, inundaciones lentas y movimientos en masa, denominados hidrometeorológicos y que se presentan por el exceso de lluvia. Así mismo permite evaluar las capacidades financieras de gestión del riesgo de desastres y socioeconómicas, con las que cuenta cada municipio para enfrentar sus condiciones de riesgo (DNP, 2020, 6).

Según el DNP, el índice municipal de gestión del riesgo es de utilidad para los entes territoriales porque:

- Diferencia en el mecanismo que dispara los fenómenos: exceso o déficit de lluvia.
- Reconoce las particularidades del territorio en términos de riesgo de desastres y capacidades.
- Incorpora datos e información de las entidades técnicas para promover su uso
- Permite orientar políticas públicas y focalizar acciones e intervenciones

En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación en su libro señala:

El uso correcto del Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado por Capacidades permite a los tomadores de decisión obtener información precisa para:

1. Orientar prioridades de política pública del orden municipal en la gestión del riesgo de desastres de forma efectiva y coherente.
2. Guiar la toma de decisiones desde el orden nacional y regional con enfoque municipal.
3. Focalizar programas de asistencia técnica e inversiones del presupuesto público nacional y departamental.
4. Incentivar la gestión del riesgo de desastres a largo plazo desde el orden nacional y regional.
5. Guiar intervenciones de manera preventiva.
6. Promover estrategias de protección financiera a nivel regional y local.
7. Incentivar mejoras con miras a que puedan fortalecer su gestión del riesgo de desastres.
8. Aportar al cumplimiento de compromisos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Marco Sendai y el Acuerdo de París (DNP, 2020, 7).

Por eso entre los desafíos de los municipios están los siguientes:

- Priorizar la oferta del Estado para construir resiliencia territorial.
- Adoptar el plan municipal de gestión de riesgo y desastre y su EMRE.
- Conocer sobre la gestión de riesgo de desastres en el territorio.
- Tener actualizado el catastro multipropósito en el área urbana y rural.
- Tener actualizado el instrumento de ordenamiento territorial.

El índice de riesgo de desastres ajustado por capacidades tiene dos componentes (figura 4-10):

- **Componente de riesgo de desastres:** el riesgo de desastres se refiere a los daños o pérdidas que pueden presentarse cuando en un mismo territorio y en un mismo tiempo, coinciden eventos físicos peligrosos (amenaza), donde se localiza (exposición), población, viviendas o infraestructura, que por sus características económicas, sociales, culturales y constructivas, son susceptibles a verse afectadas (vulnerabilidad). Este componente es medido a través del Índice de Riesgo de Desastres, el cual calcula la proporción de la población municipal que es vulnerable socialmente y que está expuesta a las condiciones más críticas de amenaza por flujos o avenidas torrenciales, inundaciones lentas y movimientos en masa. Es decir, relaciona información sobre las dimensiones del riesgo de desastres: la amenaza, la exposición y la vulnerabilidad (DNP, 2020, 8).
- **Componente de capacidades:** para proponer acciones e intervenciones efectivas es necesario entender las condiciones de riesgo de desastres, al igual que reconocer las capacidades con las que cuenta cada territorio para gestionarlas. Las capacidades son las condiciones que delimitan el alcance de cada municipio para intervenir sus condiciones de riesgo de desastres. Este componente es medido a través del Índice de Capacidades, que evalúa y compara las características (dimensiones) financieras, socioeconómicas e institucionales de los municipios, a través del uso de variables para cada dimensión (DNP, 2020, 12).

**Figura 4-10. Índice de Riesgo de Desastres ajustado por capacidades**

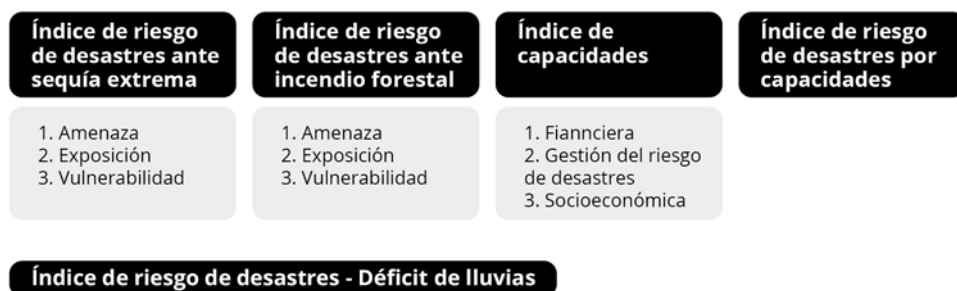


Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (diciembre 2022).

El índice municipal de riesgo de desastres ajustado por capacidades ante eventos de excesos de lluvias mide la proporción de la población que es vulnerable socialmente y está expuesta a las condiciones más críticas de inundaciones lentas, avenidas torrenciales y movimientos en masa y las capacidades de los municipios para gestionar esas condiciones de riesgos.

Por su parte, el índice de riesgo de desastres (figura 4-11) ajustado por capacidades ante eventos de déficit de lluvia es una herramienta que mide a nivel municipal el riesgo de desastres ante sequías extremas e incendios forestales y las capacidades que tienen los municipios para gestionarlos.

**Figura 4-11. Índice de Riesgo de Desastres. Déficit de lluvias**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (diciembre de 2022).

De acuerdo con Seguros Bolívar, para una exitosa gestión del riesgo de desastre deben tenerse en cuenta el siguiente decálogo:

- Entender y aplicar la normativa asociada a la gestión de riesgos.
- Gestión del conocimiento, construir sobre lo construido.
- Invertir en gestión del riesgo.
- Alianzas para aplicar mejores prácticas.
- Sinergia, todos en busca de la resiliencia.
- Integrar el riesgo en la planeación.

- Economías de escala.
- Escuchar a los técnicos.
- Cultura de gestión del riesgo.
- La gestión del riesgo requiere una visión integral.

## Referencias bibliográficas

- Arbouin Gómez, F. Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. 124 Universitas 212, 17-42
- Barragán, Romero y Sanz. (2011).
- Colombia Líder y Fundación Konrad Adenauer. (2021). Planeación del desarrollo territorial y participación ciudadana aplicada a la gestión pública. Presentación de la Escuela de Gobernantes “Preparándonos para ser los mejores”. Colombia Líder.
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2018). Proyecto tipo. Lineamientos para la elaboración de planes de vida. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Documento CONPES 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. DNP-CONPES.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). Intervenciones resilientes. Índice municipal de riesgo de desastres ajustado por capacidades. Con el apoyo del Banco Mundial y del Fondo Mundial para la reducción y la recuperación de los desastres. DNP.
- Jiménez Montoya, D. (Diciembre de 2022). Planificación territorial ambiental en territorios indígenas: un análisis desde Colombia. *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona, 26(3), 19-41.
- Federación Nacional de Municipios. (2022). Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales 2020-2024.

- Hernández Becerra, A. (2020). Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos. Universidad Externado de Colombia.
- Godet, M. (2004). Manual de Prospectiva Estratégica.
- Jaramillo Torres, V. (2020). La prospectiva como elemento clave de la planeación. Requisito para optar al título de Especialista en Alta Gerencia en la Universidad Militar Nueva Granada.
- Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS). (Septiembre a octubre de 2015). Importancia e interpretación de la pirámide poblacional. *Boletín ASIS Análisis de situación de salud, Boletín epidemiológico*, 3(5), 1.
- Noy Palacios, D. P. (2020). Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia
- Peña Porras, D. I. (2023). Derecho urbanístico y ordenamiento del territorio en Colombia. Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia.
- Santaella Quintero, H. (2020). Universidad Externado de Colombia.

---

## Capítulo 5

---

### **Definición, estructuración y financiamiento de proyectos estratégicos**

---

La evaluación de los mandatarios regionales y locales realizada en los últimos años ha dejado como lección que ellos no son exitosos por el dinero que tengan sus territorios, sino por la buena gestión que depende de definir desde el programa de gobierno, hasta los proyectos estratégicos que el ente territorial requiere, a partir del análisis de los datos del municipio o departamento y de sus alrededores. El diseño del proyecto es una de las fases iniciales del ciclo de vida, en la cual se planifican ideas, procesos, recursos y entregables.

La fase de diseño es una de las más decisivas para el éxito que tendrá un proyecto, resolución o plan. No te apuntarías a una maratón sin diseñar un calendario y un plan de entrenamiento a seguir, ni empezarías un complejo proyecto de renovación sin planificar el calendario, materiales y recursos humanos y tecnológicos necesarios.

La fase de diseño de un proyecto tiene lugar en los inicios de este y consiste en planificar las ideas, calendarios, procesos, materiales, entregables y KPIs necesarios para alcanzar los objetivos de éxito del proyecto.

En esta fase del proyecto pueden desarrollarse diferentes estrategias para conseguir el mismo resultado. Sin embargo, es decisivo escoger solo una de estas para conseguir los objetivos, siendo importante tener en cuenta que el diseño no puede cambiarse una vez que se ha producido la fase de desarrollo.

La fase de diseño de un proyecto es crucial porque ayuda a establecer objetivos, visualizar los distintos pasos, materiales y servicios necesarios

para completar el proyecto a tiempo y anticiparse a cualquier retraso o complicación que pueda surgir. Los diseños sirven de guía a lo largo de las distintas fases que procederán en el proyecto, son un punto de partida crucial para cualquier estrategia empresarial o proyecto futuro de gran envergadura.

En muchas ocasiones, los proyectos dependen de más de una persona, por lo que la fase de diseño de un proyecto también establece las distintas tareas y responsabilidades de cada miembro del equipo a lo largo del ciclo de vida del proyecto de manera colaborativa. También es importante porque son fuente de garantía e información para los actores directa e indirectamente implicados en el proyecto.

Sin embargo, hay un dato que merece la pena destacar para que seas consciente de la importancia del diseño de un proyecto: ¡Un diseño detallado y preciso es directamente proporcional a tus posibilidades de trabajar con éxito en tu proyecto-resolución, plan, objetivo, etcétera<sup>74</sup>

Una vez llegan al cargo, desde la secretaría de Planeación, deben conformar un equipo con enfoque interdisciplinario con un conocimiento en los temas de la estructuración y financiamiento de proyectos.

De acuerdo con Anna Pérez, responsable de contenidos de OBS Business School, “la estructura de un proyecto es la forma en que se planifica, se administra y se controla el mismo. Es decir, es la base sobre la que girarán todos los engranajes que harán que el proyecto se ejecute según los parámetros establecidos”.

En Colombia, según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

La estructuración de proyectos es el mecanismo mediante el cual se establecen los requisitos para la presentación, viabilización, reformulación y expedición de conceptos técnicos para los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que sean presentados por las entidades territoriales que soliciten apoyo financiero de la Nación. Una estructuración de proyectos exitosa depende del desarrollo de una etapa previa de formulación y planeación de los proyectos.<sup>75</sup>

---

74 <https://www.cemexventures.com/es/project-design/>

75 <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/abece-estructuracion-de-proyectos-tecnico.pdf>



En el país, para la estructuración de proyectos se utiliza la Metodología General Ajustada (MGA), una herramienta de informática integral para la gestión de proyectos aplicable en todas las etapas: planeación, seguimiento y evaluación a la ejecución física, presupuestal, financiera y de resultados. Tiene como objeto proveer un sistema de información ágil y eficiente en el proceso de identificación, preparación, evaluación y programación de los proyectos de inversión.

La financiación de proyectos hace referencia a la necesidad del ente territorial, en caso de no contar con todos o con parte de los recursos económicos necesarios para la ejecución del proyecto, de encontrar alternativas que le permitan encontrar fuentes de financiación, para su implementación.

En la actualidad hay muchas fuentes de financiación. En caso de los municipios, gestionar un aporte del departamento o la nación, para lo cual, en algunos casos, requerirá de un aporte de contrapartida. También está el Sistema General de Regalías, la cooperación internacional, el sector privado, los créditos con la banca nacional o multilateral, entre otros.

Los mandatarios deben disponer de proyectos de calidad e impacto regional, por eso es necesario priorizarlos en sectores claves como lo son la movilidad sostenible, la economía circular, agua y saneamiento básico, ciudades inteligentes, territorios inclusivos, que puedan ser financiados con capital privado y alcancen las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto requiere del diálogo interinstitucional y la creación de incentivos para la construcción sostenible, el uso de renovables y circularidad, la inclusión, todo ello como motor de empleo, de innovación y de avance en el cumplimiento de las metas para combatir el cambio climático y garantizar la sostenibilidad de los territorios.

De ahí la importancia de proyectos de transición energética justa como lo son los distintos términos, la construcción sostenible y la circularidad, que por ejemplo viene apoyando la cooperación Suiza en el país.

El sector privado tiene un rol esencial para complementar la inversión pública a nivel municipal y tiene apetito creciente por proyectos de infraestructura con objetivos climáticos y/o sociales ligados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es importante que los municipios prioricen y puedan estructurar proyectos de calidad, con impacto regional y en sectores claves como transporte y movilidad

sostenible, economía circular, agua y saneamiento básico y ciudades inteligentes que puedan ser financiados a través de apps, créditos y/o bonos sostenibles (Embajada Suiza, 2013).

En este capítulo se dará respuesta a preguntas relacionadas con la manera cómo la actual coyuntura económica puede influir en la ejecución y financiación de proyectos; la manera en que las finanzas públicas y el desarrollo económico local se pueden convertir en impulsoras del desarrollo de los entes territoriales.

Así mismo, a cómo la estructuración, el financiamiento y la gestión de proyectos son la clave en una gestión exitosa; y en especial, como las plazas de mercado se convirtieron en un instrumento de reactivación económica en nuestro país después de la pandemia del COVID-19, presentando el caso de éxito logrado por un trabajo articulado entre la gobernación de Antioquia y del municipio de La Ceja, entre otros municipios.

También los casos de experiencias significativas en proyectos estratégicos del sector vivienda en el departamento de Caldas y en la ciudad de Soacha (Cundinamarca); y en el de agua y alcantarillado, con el caso de la Empresa Pública de Cundinamarca (EPC), al evidenciar que para un servicio óptimo de agua es clave que sus empresas fortalezcan su desempeño empresarial, cuidando a su capital humano y promoviendo un gobierno corporativo óptimo y la evaluación de los planes estratégicos.

## 28. ¿Cómo afecta la coyuntura económica el futuro de los nuevos gobiernos?

Como se ha mencionado, los mandatarios deben tener en cuenta los datos para gobernar con éxito sus territorios. Por ello, deben entender los datos y la coyuntura económica de nuestro país para poder sacar adelante sus planes de desarrollo y ajustar sus marcos fiscales de mediano plazo frente a los retos fiscales, de empleo, deuda pública y privada y a lo que serán el impacto de las diferentes reformas del actual presidente Gustavo Petro, como lo son la pensional y la laboral.

Esta pregunta será respondida por Andrés Felipe Rojas, exmiembro del Consejo Directivo de Colombia Líder y exvicepresidente de asuntos corporativos de Asobancaria, consultor en sostenibilidad empresarial y conferencista experto en educación e inclusión financiera, para quien uno de los principales retos de los próximos mandatarios será reducir la dependencia de sus entes territoriales de las transferencias de la nación, lo que requerirá implementar estrategias para fortalecer las fuentes de ingresos propios, mejorar la eficiencia administrativa, reducir los riesgos de corrupción y atraer inversión para mover la economía local.

# La coyuntura económica y el futuro de los nuevos gobiernos

**Andrés Felipe Rojas González**

Exvicepresidente de asuntos corporativos de Asobancaria, consultor en sostenibilidad empresarial y conferencista experto en educación e inclusión financiera

.....

**D**espués de un desempeño económico más que destacable en 2022, donde la cifra de crecimiento del PIB se ubicó en 7,5 por ciento, los años 2023 y 2024 serán de ajuste y de menor crecimiento.

El aterrizaje económico experimentado en 2023 y 2024 viene acompañado de retos importantes en materia fiscal, de empleo, endeudamiento de los hogares, inflación y el impacto de las principales reformas impulsadas por el Gobierno nacional.

El crecimiento en el presupuesto de los programas asistenciales contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia potencia mundial de la vida, la posible contracción de los ingresos tributarios producto de una menor actividad económica, en especial del sector de hidrocarburos, y el costo de las reformas presentadas por el gobierno, estresarán aún más las cuentas fiscales. Esta situación pondría en riesgo el cumplimiento de la regla fiscal, en particular, durante los años 2024 y 2025.

Con relación al empleo, Colombia enfrenta problemas estructurales que se evidencian en el alto grado de informalidad de la economía que se ubica cerca del 50 por ciento. La tasa de desempleo para el 2022 fue 11,2 por ciento; y aunque está por debajo del 16 por ciento de 2020, se espera, según pronósticos del FMI, que en 2023 sea del 11,1, manteniéndose como la más alta de la región. Si se tiene en cuenta el empleo como la principal fuente de ingresos de un hogar, debe ser prioridad de los gobiernos propiciar las condiciones necesarias para la creación y promoción de empleos formales que lleven este indicador a un dígito.

Por otra parte, durante 2020 y buena parte de 2021, como consecuencia de la pandemia, las decisiones de consumo de los hogares en el país fueron aplazadas al tiempo que se perdían empleos y se reducían sustancialmente los ingresos de las empresas y las personas. Esto trajo consigo una caída histórica del 6,5 por ciento en el PIB. En 2022, el consumo de los hogares se disparó y fue el principal

impulsador del crecimiento económico durante este año, que fue 7,5 por ciento. El entretenimiento, 37,9 por ciento; la información y las comunicaciones, 14,2 por ciento y, el comercio, 10,7 por ciento, fueron las principales fuentes de ese crecimiento. Sin embargo, el incremento importante en el gasto de los hogares no se dio solamente a través de sus ahorros; el crédito dinamizó el consumo creciendo en términos reales durante el 2022 a tasas por encima del 3 por ciento. En particular, el crédito de consumo creció 4,4 por ciento.

En otras palabras, los hogares asumieron una importante carga de deuda para satisfacer la necesidad de consumo aplazada por la pandemia. Esto implica que del ingreso disponible de los hogares, el porcentaje de lo que hoy se destina a la deuda sea mucho más alto en comparación con el año 2020. Hoy, el 38 por ciento del ingreso de las familias colombianas se destina al pago de sus deudas. A la situación anterior se suma el leve deterioro sufrido por la cartera de las entidades financieras, principalmente en la cartera de consumo. Este año se espera que llegue a 6 por ciento, es decir que de 100 pesos prestados, 6 pesos se encuentran en mora de más de treinta días. Esto indica sobreendeudamiento en los hogares.

Por el lado de la inflación, según las cifras del DANE, este indicador en marzo de 2023 se ubicó en 13,3 por ciento, una cifra similar a la consolidada en 2022. Estos niveles de inflación son insostenibles y requieren, como se ha venido haciendo, una respuesta contundente de quien es responsable de la política monetaria, el Banco de la República.

Mientras la inflación se mantenga alta, las tasas de interés también lo harán, encareciendo el crédito y produciendo una contracción del consumo por cuenta de un mayor costo del endeudamiento. Se espera que la inflación llegue a su techo y disminuya en 2023, alcanzando el rango meta entre el 2 y 4 por ciento, en 2024.

Sin embargo, la extensión de la temporada de lluvias y su afectación sobre corredores viales podría llevar a incrementos en algunos precios de alimentos y materias primas, manteniéndose una presión alta sobre el índice de precios. Si bien son principalmente factores exógenos (como los climáticos y los altos precios de materias primas provenientes del exterior) los mayores riesgos sobre la inflación, es indispensable trabajar en aquellos factores que son locales y que inciden también de manera importante en la competitividad de los productos nacionales

Un ejemplo de esto es el desarrollo de una adecuada infraestructura de transporte. La inversión en el mantenimiento y el desarrollo de vías terciarias

y secundarias, cuya responsabilidad recae principalmente en los gobiernos departamentales y municipales, no solo amortigua los riesgos externos que impactan la generación de precios, también asegura el sostenimiento de la actividad económica en las regiones.

No puede aislarse la coyuntura económica de la política, mucho menos teniendo en cuenta las reformas que viene impulsando el Gobierno nacional, que tienen impacto directo en el empleo, la inversión y el gasto; y por ende, en el crecimiento económico de los próximos años.

Es el caso de las reformas laboral y pensional. Sobre la primera recae la responsabilidad de ser una herramienta que facilite la generación de empleo en condiciones dignas, mejorando la situación de los trabajadores, al tiempo que busca crear las capacidades técnicas necesarias para suplir la demanda de profesionales que exige el mercado laboral. Para esto, deben tenerse en cuenta las condiciones actuales de este mercado en el mundo, las expectativas de quienes hoy buscan un empleo, los costos asociados a la nómina, y las dinámicas económicas de cada región del país.

La reforma pensional, por su parte, tiene el reto de facilitar el acceso universal a una vejez segura. Esto se logra con un sistema sostenible que garantice la protección de los más vulnerables, incentive un mayor ahorro y maximice la rentabilidad de los fondos, sin abrir un hueco permanente aún más grande al fisco que restrinja al Gobierno nacional el acceso a financiación futura limitando el mercado de capitales.

En resumen, se ve un escenario estresado por cuenta del ajuste económico y la poca certidumbre que produce la coyuntura política. El menor crecimiento de la economía sumado a los factores mencionados lo sentirá principalmente los hogares, quienes vienen sufriendo un deterioro en sus finanzas por cuenta del incremento de la carga de su deuda sobre sus ingresos. Además, mientras la inflación no retorne a sus niveles deseados, no solo se seguirá perdiendo de manera crítica el poder adquisitivo, las tasas de interés se mantendrán altas restringiendo el acceso al crédito que apalanca un mayor consumo e inversión.

Para mitigar los posibles efectos que este panorama económico pueda tener sobre los colombianos, es fundamental la construcción de políticas y programas que desde el territorio busquen hacer frente a estos retos.

La apuesta por un mayor crecimiento económico del país está fundamentada principalmente en el desarrollo que a escala regional se pueda dar a la

actividad productiva. Para este propósito, es clave propiciar la creación de un ecosistema virtuoso en torno a la vocación económica de la región. Esto implica facilitar y promover el desarrollo empresarial, hacer las inversiones necesarias en infraestructura, propiciar las capacidades técnicas del talento humano que se requiera, garantizar la transparencia en el manejo de recursos públicos, forjar un ambiente seguro y de seguridad jurídica para emprendedores y empresas ya consolidadas, promover una mayor inclusión y educación financiera, entre otras. La ejecución de estas acciones traerá impactos positivos en la generación de empleo, mejorará las finanzas del ente territorial y permitirá el cumplimiento de las metas sociales y económicas consignadas en los planes de desarrollo.

En consecuencia, los planes de desarrollo que se construyan para los próximos cuatro años, por parte de alcaldes y gobernadores, se constituyen en la principal herramienta no solo de gestión y medición del desempeño territorial, sino también de mitigación de los impactos que a escala regional tenga el desafiante panorama macroeconómico que se anticipa tendremos en el próximo cuatrienio.

Será fundamental reducir la dependencia de los entes territoriales de las transferencias de la nación. Para esto se deberán fortalecer las fuentes de ingresos propias, a través de la promoción de una mayor actividad económica que genere inversión en el territorio y empleo a su población. En esto será clave el dialogo permanente con el sector privado, además de brindar las condiciones de seguridad necesarias que garanticen la libre movilidad en el territorio. Estas acciones deberán ser complementadas por aquellas dirigidas a mejorar la eficiencia administrativa y otras que busquen reducir los riesgos de corrupción o desvío de recursos públicos. Solo así se producirá la confianza requerida para atraer la inversión que dinamice la economía local.

## 29. ¿Son las finanzas públicas impulsoras del desarrollo regional?

Las finanzas públicas están centradas en el papel que juegan el gobierno en la economía y, por ello, se componen de las políticas que instrumentan el gasto público y los impuestos, de cuya relación depende la estabilidad económica del país y su déficit o superávit.

En este sentido, las finanzas tienen relación con los ingresos y egresos públicos así como con el endeudamiento tanto interno como externo, ellas son las que además se encargan de hacer las recomendaciones sobre que instrumentos se requieren para regular los ingresos públicos, el gasto público, los préstamos del gobierno tanto internos como externos, y las tarifas de bienes y servicios de determinados productos.

En Colombia es el ministerio de hacienda y crédito público el que tiene como principal función definir y ejecutar la política económica y fiscal del Estado; impulsar el crecimiento económico de la nación y controlar los gastos de funcionamiento del Estado. Para ello trabaja en conjunto con el Banco de la República y el Departamento de Nacional de Planeación.

En coordinación con el DNP, el ministerio prepara los proyectos de ley del plan nacional de desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, para ser sometidos a consideración del Congreso de la República; así como dirigir la preparación, modificación y seguimiento del Presupuesto General de la Nación<sup>76</sup>.

En palabras de la cooperación Suiza, los mandatarios tienen el reto de mejorar la gestión de la administración tributaria y la gestión de carteras y deudas municipales y departamentales, optimizando la gestión territorial y fiscal, lo cual contribuirá a la autonomía de los entes territoriales y disminuirá la dependencia de los recursos provenientes del gobierno nacional, logrando una mayor capacidad de respuesta para atender las necesidades de las comunidades.

76 Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2022). <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/ministerio-de-hacienda-y-credito-publico-de-colombia#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Hacienda%20y,gastos%20de%20funcionamiento%20del%20Estado>



Para dar respuesta a esta pregunta la directora de Asocapitales, Luz María Zapata Zapata, hará referencia a la manera en que las finanzas públicas contribuyen a impulsar el desarrollo de estas regiones colombianas<sup>77</sup>.

---

77 La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) representa y defiende las posiciones y los intereses comunes de las ciudades capitales del país a través de la implementación de espacios de diálogo, integración, concertación y colaboración entre las autoridades municipales y nacionales para el diseño e impulso de iniciativas que promuevan el desarrollo de las ciudades capitales y de sus habitantes.

# Las finanzas públicas como impulsoras del desarrollo regional

**Luz María Zapata Zapata**

Directora ejecutiva Asociación Colombiana de Ciudades Capitales Asocapitales

---

Las ciudades capitales, a través de la ejecución de sus recursos, contribuyen decididamente al desarrollo regional. Este significativo aporte surge de la inversión que hacen en los territorios que, de acuerdo a los ingresos que perciben, la materializan en la ejecución de los planes de desarrollo dando cumplimiento a las distintas metas programadas en los mismos. La principal fuente de ingresos de las ciudades, si bien reciben transferencias de la nación, corresponde a sus impuestos, los cuales son pagados por el buen comportamiento de sus ciudadanos en el cumplimiento de sus obligaciones como correspondencia a la inversión que hacen sus autoridades municipales.

La inversión pública realizada con los impuestos que recauda el Estado colombiano se traduce en la provisión de bienes y servicios para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y de las condiciones de competitividad del país.

En 2022, la nación recaudó impuestos por doce billones de pesos, recursos sobre los que las entidades territoriales participan a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Para 2022, el valor de ingresos por dicho concepto para las ciudades capitales fue de 15,27 billones de pesos.

A su vez, las ciudades capitales recaudaron en el mismo año 22,4 billones de pesos por impuestos, siendo los de mayor recaudo: el impuesto de industria y comercio (42 por ciento) y el impuesto predial unificado (32 por ciento), seguidos por la sobretasa a la gasolina (5 por ciento), el impuesto sobre vehículos (3,7 por ciento); recaudado solo por Bogotá, el impuesto de alumbrado público (3,7 por ciento), las estampillas (2,9 por ciento), y otros (10 por ciento).

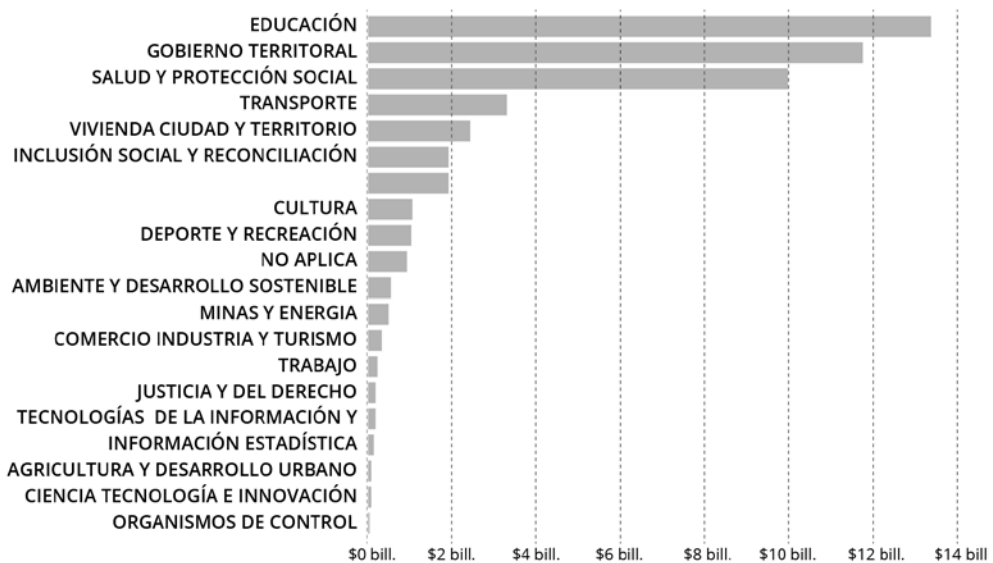
La dinámica de los tributos también se ha mejorado por las acciones con relación a la adopción, por parte de las ciudades capitales, de los instrumentos o mecanismos de captura de valor del suelo que producen un mayor aprovechamiento de nuevos desarrollos urbanos, las infraestructuras locales y el espacio público.

A través de la ejecución de los planes de desarrollo, las ciudades capitales destinan recursos al cumplimiento de las distintas metas programadas en los mismos, que se traducen en la entrega de bienes y servicios a sus habitantes, en el mejoramiento de sus condiciones de vida y en mejores condiciones de competitividad en sus territorios.

Para 2022, el gasto de inversión de las ciudades capitales fue cercano a los 50,13 billones de pesos y financiado en gran parte con los impuestos de su propiedad y con las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP).

El sector con mayor gasto de inversión fue el de educación, seguido por gobierno territorial, salud y protección social, transporte y vivienda como se puede apreciar en la figura 5-1.

**Figura 5-1. Sectores de mayor inversión**



Fuente: statista Research Department, (1 abril 2015).

Los resultados de la inversión de las entidades territoriales se reflejan en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. El índice de pobreza multidimensional (IPM), que mide la privación a servicios básicos como salud, educación, trabajo, vivienda y condiciones de la niñez y juventud, presentó una mejoría general en el bienestar de la población al bajar del 16 por ciento en 2021

al 12,9 por ciento en 2022, según los resultados publicados en mayo del presente año por el DANE.

En conclusión, se evidencia que el gasto público, es decir, la inversión pública de las ciudades, en los sectores mencionados contribuye de manera importante en el desarrollo regional, máxime si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el DANE, el PIB nacional para 2022 se totalizó en 1462 billones de pesos y frente al cual la inversión de las ciudades capitales representa el 3,4 por ciento.

## 30. ¿Cómo administrar un territorio y sus recursos?

Para lograr una buena gestión pública local, cuyo objetivo sea lograr un desarrollo sostenible y suplir las necesidades básicas de la población es necesario establecer diferentes herramientas administrativas, entre las cuales está la planificación, la cual identificará, en primera instancia, las necesidades de la comunidad y saber los pasos a seguir para suplirlas, pero de la mano con la comunidad, la verdadera conocedora del territorio, las realidades y las necesidades.

Esto requiere conocer mejor que nadie el territorio, así como los recursos de los cuales dispone. El problema radica en que muchas veces, los candidatos no conocen ni las realidades, ni las características del ente territorial y, mucho menos, los recursos de los cuales dispone.

Hemos invitado al consultor Diego Luis López Correal, director de la firma Desarrollo Local.

# Recomendaciones para administrar un territorio y sus recursos

**Diego Luis López Correal**  
Director firma Desarrollo Local

---

## Planificación, priorización problemática

Las grandes particularidades del territorio, las diferentes costumbres de las regiones y las múltiples necesidades de la población no deben ser pretextos que impidan unificar un punto de partida y determinar cómo se debe administrar un territorio y sus recursos. En este contexto cualquier teoría administrativa o cualquier idea de administración empírica que se tenga, no son efectivas sin la imperiosa idea de administrar desde el punto de partida de la integridad entendida como honradez, honestidad, respeto por los demás, siempre de frente a la comunidad. Pero esto no solo se aplica para los altos cargos de la administración pública sino también es extensivo a todo el equipo de colaboradores de la administración y en todos los procesos administrativos.

Cualquier desviación por mínima que sea y en cualquier etapa, impacta los resultados y los objetivos establecidos en el plan de desarrollo.

Teniendo claro lo anterior se hace necesario establecer diferentes herramientas administrativas que permitan cumplir con el objetivo general de toda buena gestión pública local, la cual debe estar enfocada en dar bienestar a la comunidad, lograr un desarrollo sostenible y solucionar las dificultades que impiden suplir las necesidades básicas locales.

Una buena herramienta administrativa necesaria es la planificación, con la cual es posible identificar las necesidades de la comunidad y establecer la ruta a seguir para solucionar dichas necesidades. Este levantamiento de información debe desarrollarse preferiblemente en un ejercicio participativo con los habitantes de la región, y debe ser integrado con un análisis técnico de los orígenes de los problemas y sus posibles soluciones.

Una buena planificación, no solo entendida como un ejercicio teórico-práctico de levantamiento de información, sino también como un proceso detallado

estudios previos de los proyectos de inversión en infraestructura social y productiva, estudios de prefactibilidad y factibilidad y diseños con ingeniería de detalle, evita incurrir en sobre costos en la etapa de ejecución. Si se economiza en tiempo y dinero en la etapa de planificación se puede perder en mayor escala en la etapa de ejecución.

Cuando se avanza en la planificación seguramente se encontrarán dificultades, como, por ejemplo, que los recursos disponibles son escasos para tantas necesidades, aquí es donde inician los grandes retos de las administraciones territoriales y lleva a la siguiente etapa que es la priorización.

La priorización del gasto se debe trabajar con base en la disponibilidad cierta de Ingresos, es decir, sin tener en cuenta la expectativa de ingresos adicionales, además de contemplar todos los gastos tanto de funcionamiento como inversión y servicio de la deuda, de ser el caso. En la medida de lo posible, se debe incluir a la comunidad para que participe en la priorización y distribución de los recursos y, así conocer cuál es la fuente y la destinación de los mismos y entiendan las decisiones tomadas en el ejercicio de priorización y distribución de las inversiones, la racionalización del gasto y la necesidad de nuevas fuentes de financiación.

Ahora bien, es bueno precisar que, independiente de los buenos estudios y diseños elaborados y el ejercicio juicioso de la priorización, existe una etapa sensible en una buena administración territorial y es el proceso de contratación, el cual se debe desarrollar en observancia de las normas de contratación pública. Tal como se estableció en las etapas anteriores es importante que la administración local divulgue sus programas y presupuestos de contratación, suministre la documentación requerida y haga más participativo y transparente el proceso, así la comunidad conoce los proyectos garantizando la participación ciudadana.

En síntesis, todas las entidades territoriales tienen dos grandes campos por definir; el primero una certeza de la disponibilidad de recursos tanto propios como de transferencias o de capital con los que cuenta para su financiación y segundo, determinar los proyectos de inversión social y de infraestructura productiva que se quieren desarrollar. En complemento a lo anterior realizar un proceso de contratación transparente y técnicamente exigente.

Como la mayoría de entidades territoriales no tienen suficiencia de recursos, es necesario fortalecer la generación de recursos propios, gestionar cofinanciación en los diferentes niveles de gobierno e invertir de manera eficiente los recursos el SGP, y cuando sea del caso, los recursos del SGR y otros ingresos de

capital. Se debe analizar la estructura del perfil de la deuda pública e identificar las condiciones de tasa y plazo.

Es necesario también, establecer tableros de control de acompañamiento y seguimiento para cada uno de los proyectos que se desarrollen, De esta forma se identifican posibles demoras y se toman decisiones de manera oportuna. Es importante tener el apoyo al seguimiento de la comunidad la cual se debe vincular, empoderar para llevar un control social.

Ahora bien, con la disponibilidad real de recursos se deben agrupar los gastos de funcionamiento y los de inversión de la entidad. Para los primeros es necesario tener presente que se debe planificar bajo la austeridad del gasto, y racionalizar en su ejecución, y así disponer la mayor cantidad de recursos para la inversión.

Por último, se debe buscar el desarrollo de un círculo virtuoso territorial, entendido como el impacto positivo en la economía local producto de una buena administración territorial, es decir, si se ejecutan proyectos de inversión social e inversión en infraestructura productiva se dinamiza la economía, se crea empleo, se atrae más inversión y se fortalecen los ingresos tributarios y no tributarios y demás fuentes de ingresos.

No se puede olvidar que existen actores del sector privado que son importantes en una buena dinámica de la economía de la entidad, ya que son el impulso económico y un importante generador de empleo. Un ambiente sólido y propicio para la inversión pública y privada es un requerimiento para mejorar la calidad de vida y solucionar la pobreza. Es así como los gobiernos nacional y territorial juegan un papel importante para que la inversión privada sea desarrollada e impacte positivamente los indicadores de pobreza. En un país como Colombia, “muchos de los problemas no son tanto asunto de más recurso, sino de más calidad en el gasto y en la gestión pública”.



## 31. ¿Qué tipo de recomendaciones le daría usted a los nuevos gobernantes para el uso y consecución de las regalías?

Con relación a las regalías, la Constitución Política de 1991, en su artículo 360 establece lo siguiente:

La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones (artículo 360 de la Constitución Política de Colombia).

En Colombia, los recursos de regalías provienen como contraprestación por la explotación de hidrocarburos y minerales. Así, según lo establecido en la Ley 1942 de 2018, el 82 por ciento de los ingresos del presupuesto del Sistema General de Regalías proviene de los hidrocarburos y el 18 por ciento restante de los minerales.

El Acto Legislativo 005 de 2011, creó el Sistema General de Regalías (SGR)<sup>78</sup>, el cual entró en vigencia al año siguiente y es el encargado de determinar la distribución, administración, ejecución, control y uso eficiente de los recursos. Sus objetivos son: propiciar equidad social distribuyendo mejor los recursos; promover el desarrollo y la competitividad regional; incentivar proyectos minero-energéticos; promover la integración de las entidades territoriales; y promover la inversión social en los territorios de mayor explotación<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) representa y defiende las posiciones y los intereses comunes de las ciudades capitales del país a través de la implementación de espacios de diálogo, integración, concertación y colaboración entre las autoridades municipales y nacionales para el diseño e impulso de iniciativas que promuevan el desarrollo de las ciudades capitales y de sus habitantes.

<sup>79</sup> <https://regaliasbogota.sdp.gov.co/es/transparencia/preguntas-frecuentes?combine-preguntas=&page=0>

El SGR es un régimen presupuestal independiente, aunque hace parte de la estructura presupuestal del Estado, no lo es del Sistema General de Presupuesto. Sus características son las que se describen a continuación<sup>80</sup>.

- Las regalías son de libre inversión y no se financian gastos recurrentes con estos, ni tampoco gastos de funcionamiento.
- Pueden financiarse estudios y diseños.
- Tienen su propio presupuesto. Se trata como un capítulo independiente dentro del presupuesto de las entidades territoriales.
  - ◊ Su presupuesto es bienal.
  - ◊ Es un presupuesto de caja, lo que quiere decir que la aprobación de proyectos dependerá del recaudo que el Sistema realice. Por este motivo, no le es permitido a las entidades territoriales, aprobar proyectos por el 100 por ciento de la asignación, pero si se les es permitido tener un banco de proyectos que incluso superen dicha asignación.
  - ◊ Los recursos no se pierden en caso que no sean utilizados por la entidad territorial, en la vigencia en la cual fueron asignados.
  - ◊ Es un presupuesto dirigido a la financiación de proyectos de inversión.
  - ◊ Tiene un régimen propio de vigencias futuras.
- Tiene su propio banco de proyectos (SUIFP-SGR).
- Tiene un sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación propio, administrado por el DNP.
- Los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) son inembargables.
- Tiene una plataforma de pago independiente al de las entidades ejecutoras. Denominado como Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), administrado por el Ministerio de hacienda y Crédito Público.

80 <https://regaliasbogota.sdp.gov.co/es/transparencia/preguntas-frecuentes?combine-preguntas=&page=0>

Para el funcionamiento del Sistema General de Regalías se conformaron seis regiones, Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur y Llanos, y además dispone de seis fondos, a saber: Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo Regional; Compensación Regional; Ahorro y Estabilización; Asignaciones Directas (Acto Legislativo 04 de 2017, Asignaciones para la Paz y la Ley 1942 de 2018, Recursos para Educación Superior); y el de Asignaciones para la Paz.

La destinación de los recursos de inversión del SGR está definida en el artículo 361 de la Constitución Política así:

Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un fondo nacional de regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

De esta manera, con recursos de regalías se pueden financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Los proyectos de inversión pueden incluir fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. Se puede formular proyectos para compra de maquinaria para uso agropecuario y para infraestructura. Tal y como lo establece el artículo 23 de la Ley 1530 de 2012, todo proyecto de inversión para ser financiado con recursos del SGR, debe guardar concordancia con el plan nacional de desarrollo y con los planes de desarrollo de las entidades territoriales y deben ser presentados en un formato llamado Metodología General Ajustada (MGA)<sup>81</sup>.

Con recursos del SGR no se financian gastos permanentes; ni se financian gastos recurrentes; ni se financian gastos de operación de proyectos; ni se financian gastos de funcionamiento o mantenimiento.

Para hablar sobre los retos de los mandatarios de nuestro país para el uso y la consecución de recursos de regalías se ha invitado a la docente universitaria María Fernanda Cepeda de la Universidad del Rosario.

81 La MGA tiene cuatro módulos: Módulo de Identificación, se ingresa información sobre la contribución del proyecto a la política pública, se describe el objetivo, el problema, y la población afectada. Módulo de Preparación, incluye los estudios pertinentes para verificar de manera independiente, cada alternativa y luego compararlas entre sí para tomar la mejor decisión. Módulo de Evaluación, se revisa el costo de oportunidad del proyecto y su evaluación financiera. Y, el Módulo de Toma de Decisiones, se revisan las fuentes de financiación del proyecto y se establecen indicadores de gestión.

## Retos de los mandatarios para el uso y la consecución de las regalías

**María Fernanda Cepeda G.**

Docente universitaria Universidad del Rosario

---

El Sistema General de Regalías se encuentra disponible, con sus diferentes fuentes de financiación, como un mecanismo para desarrollo territorial. Sin embargo, el inicio de cada gobierno comprende un reto para los mandatarios territoriales, en la medida en que estos se enfrentan a la necesidad de comprender las distintas reglas, procesos y procedimientos y al desafío de formular y ejecutar proyectos de inversión que respondan a las problemáticas de sus comunidades.

En ese sentido, se presentan algunas recomendaciones dirigidas a los nuevos mandatarios territoriales para el uso y consecución de regalías.

En primer lugar, es imperioso identificar las fuentes de recursos de que dispone cada municipio: asignaciones directas/o locales, el incentivo a la producción y los montos de las mismas. Asimismo, para el caso de los departamentos, es importante que puedan conocer los saldos disponibles y la proyección de recursos de: asignaciones directas y asignación regional 60 por ciento.

Tanto el Departamento Nacional de Planeación como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público disponen de información sobre saldos en las plataformas: SICODIS<sup>82</sup> y Portal de Transparencia Económica<sup>83</sup>, pero debe ser el equipo de empalme, y sobre todo los secretarios de Planeación, quienes conozcan de forma detallada esta información.

Una vez realizada esta tarea, es fundamental que, durante la construcción de los planes de desarrollo puedan incorporar en el capítulo independiente de regalías, aquellas iniciativas que por su carácter estratégico (impacto, pertinencia, valor de la inversión), deben ser financiadas con regalías.

---

82 El Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales se encuentra en el link <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>

83 <https://www.pte.gov.co/Presupuesto-sistema-de-regal%C3%adas>

Tip: realizar una revisión previa del Plan Nacional de Desarrollo, y verificar que las iniciativas se clasifiquen en los sectores adecuadamente. Para ello, se recomienda revisar el Catálogo de Productos de la Metodología General Ajustada (MGA).

En segundo lugar, es necesario conocer cómo ha sido el desempeño del municipio o departamento en la gestión de sus regalías, y los proyectos que se encuentran en curso. Esto, considerando que pueden existir dificultades o riesgos que requieran atención por parte del municipio o departamento en su condición de entidad ejecutora, y si es el caso, recurrir al Departamento Nacional de Planeación para darle tratamiento lo antes posible.

Tip: se recomienda revisar el índice de gestión de proyectos de regalías (IGPR): <https://www.sgr.gov.co/Vigilancia/Medici%C3%B3n3ndeDesempe%C3%B1oIGPR.aspx>

En tercer lugar, es importante gestionar la concurrencia de fuentes; especialmente para los proyectos de mayor impacto y costo. Para ello, se deben revisar los recursos disponibles de la asignación regional, 45 por ciento; las convocatorias que establezca el Gobierno nacional para el acceso a las bolsas concursables del SGR: Asignación Paz (solo para municipios de programas de desarrollo con enfoque territorial, PDET), Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación, Asignación Ambiental; así como los requisitos para la presentación de proyectos.

También es importante revisar las convocatorias del Gobierno nacional para la cofinanciación de proyectos con recursos del Presupuesto General de la Nación, así como la posibilidad de aunar esfuerzos con otros mandatarios territoriales para la implementación de proyectos a través de convenios o del uso de los esquemas asociativos (regiones administrativas de planeación, asociaciones de municipios, u otros).

En cuarto lugar, es importante que los mandatarios puedan disponer de equipos técnicos cualificados para realizar la gestión de las regalías. Hoy, el país tiene un sinnúmero de profesionales con experiencia relacionada con el SGR en distintas disciplinas, y sin duda alguna, esto optimizará el tiempo y mitigará riesgos asociados con la gestión de plataformas, presentación de proyectos y la ejecución de los mismos.

En quinto lugar, es recomendable que, en el primer año de gobierno, y una vez se cuente con el plan de desarrollo territorial, se dé inicio a la estructuración o gestión de proyectos en fase II-prefactibilidad. Esta labor suele demandar entre seis y ocho meses, y es necesario que desde los mandatarios puedan planificarlo, así como establecer cronogramas para la gestión de proyectos.

Por último, tratándose de municipios y departamentos productores, se recomienda explorar con las personas jurídicas que realizan la explotación de hidrocarburos, la posibilidad de implementar obras por regalías. Este mecanismo puede ser una opción para ejecutar proyectos de la mano de los privados, reduciendo costos de transacción asociados con la administración del proyecto.

## 32. ¿Cómo influye la economía local en el desarrollo local?

Referirse al desarrollo económico local (DEL) es hacer referencia a todas aquellas actividades económicas que se inician desde abajo y no son impuestas por el gobierno central, en otras palabras, son las que enfatizan el papel del emprendedor y de la innovación como los elementos principales para el desarrollo.

En ese sentido, el DEL se basa en la delegación de responsabilidades del gobierno central a los gobiernos locales y regionales, la cual fomenta la competencia entre entidades locales, abogando por el desarrollo de la población y por el lugar en que esta habita. Además, enfatiza el territorio, la importancia de los habitantes y el aprovechamiento de los recursos existentes (culturales, sociales, económicos y políticos) de acuerdo a las metas y objetivos propuestos por ellos mismos. Lo cual implica fortalecer el municipio, así como los procesos de descentralización política.

Todo ello con el objetivo de:

- Mantener y elevar el nivel de ingresos de la población local por medio de la creación de nuevas fuentes de trabajo; la incorporación de grupos desfavorecidos a la fuerza de trabajo; y la educación vocacional y la capacitación técnica.
- Crear un ambiente económico atractivo para inversiones externas.
- Establecer una dinámica local para lograr la independencia económica de los habitantes.

En palabras del profesor Roberto Spindel: “El elemento central del desarrollo económico local es el empoderamiento de los agentes y actores locales como protagonistas de su propio desarrollo”. Así, requiere un enfoque participativo, un liderazgo desde el gobierno local y la integración de los cuatro tipos de capital (humano y social, financiero, manufacturado y físico y, finalmente, el natural)

# La importancia del desarrollo económico local

**Roberto Spindel**

Presidente Cámara de Comercio Israel-América Latina

---

A pesar de que el concepto de desarrollo económico local (DEL) data de la década de los años cincuenta y a pesar de haber pasado por innumerables adaptaciones y tener distintas connotaciones, ahora más que nunca se reafirma como el enfoque de desarrollo más adecuado para países como Colombia.

La pandemia causada por el COVID-19 sacó a la luz las amenazas de la globalización por un lado, y la importancia de las iniciativas locales, por el otro. Resulta evidente que aquellos municipios y localidades que demostraron liderazgo y cohesión social supieron sobrepasar la crisis de manera más efectiva y rápida, en muchos casos con mejores resultados que los esfuerzos realizados en el ámbito nacional.

Cuando se habla de desarrollo local se refiere al conjunto de estrategias y esfuerzos cuyo objetivo principal es el de mejorar las condiciones de vida de los habitantes en un área geográfica determinada. Desde el punto de vista económico se aspira a elevar los ingresos mediante la generación de puestos de trabajo, fomento de actividad empresarial, atracción de inversiones, aumento de competitividad y economías de escala que reduzcan los costos de operación, entre otros.

Uno de los conceptos más erróneos que se tiene acerca del desarrollo local es su dependencia exclusiva de los recursos naturales, condiciones climáticas o ubicación geográfica con que cuenta la ciudad o región. No cabe duda que todos estos elementos son importantes más no necesariamente suficientes. No basta con tener yacimientos minerales, atracciones turísticas o cercanía a puertos si no se logra beneficiar a la población local. Son innumerables los ejemplos de la fuga de capitales, contaminación ambiental y crímenes por la explotación de recursos por parte de empresas y conglomerados ajenos a la localidad quienes pueden convertir una ventaja relativa en un desastre social.

De todos los factores que intervienen e influyen en el proceso de desarrollo de una región o localidad no cabe duda alguna que los que componen la economía local son los más determinantes. Si se entiende por economía local



como los vínculos productivos, de innovación, consumo, construcción de valor y distribución que existen en un lugar en particular, se puede percibir claramente que una economía local sólida y estable es esencial para el desarrollo.

La articulación de todos los componentes y actores que intervienen en la economía deben de producir multiplicadores locales que aseguren que la riqueza producida se quede dentro de la región disparando un proceso de desarrollo espiral. En otras palabras, cuando el ingreso familiar disponible se gasta en productos (comida, ropa, muebles etc.) y servicios (restaurantes, educación, recreo etc.) ofrecidos en emprendimientos locales es muy probable que estos sean reinvertidos allí mismo. De no existir una buena oferta de productos y servicios este dinero encontrara su camino fuera de la comunidad.

Es importante aclarar que la promoción y fortalecimiento de la economía local no implica el cierre hermético de esta hacia el exterior. Por el contrario, la idea es la de crear y fortalecer la infraestructura y las instituciones financieras, políticas y civiles de manera que permitan crear una ventaja competitiva para la atracción de inversiones y actividad comercial garantizando a su vez el bienestar de los habitantes.

El proceso de desarrollo impulsado por una fuerte base económica local es más sostenible a largo plazo, más equitativo y más justo.

## **Recomendaciones a futuros gobernantes**

Colombia enfrenta a sus gobernantes locales con dos grandes retos. El primero; la obligación de cubrir todas las necesidades de su localidad y el segundo hacerlo en menos de cuatro años. Los consejos y recomendaciones descritos a continuación tienen como objetivo orientar y apoyar al nuevo gobernante en esta difícil misión. La mayoría se apoyan en la Metodología de Desarrollo Económico Local y se basan en largos años de experiencia.

- *Constituir alianzas:* es importante identificar desde una fase muy temprana a los actores principales que intervienen e influyen en el proceso de desarrollo económico local para integrarlos a través de redes y vínculos comunes. La alianza entre los distintos sectores productivos, la sociedad civil y los gobernantes es clave para el avance. Algunos ejemplos de actores locales son las cámaras de comercio, asociaciones profesionales, universidades, sindicatos de trabajadores.

- *Lograr compromiso:* la formación de alianzas debe venir acompañada por un compromiso real de coordinación y apoyo por parte de todos los involucrados incluyendo los mismos empleados públicos. Define áreas de responsabilidad y metas claras desde un principio. La firma de convenios o declaraciones conjuntas pueden ser buenas herramientas para asegurar formalidad.
- *Incorporar mecanismos de responsabilidad y transparencia:* todos los involucrados deben ser capaces de rendir cuentas periódicamente.
- *Implementar proyectos de demostración:* es importante obtener victorias tempranas mediante resultados visibles. El paso rápido de ideas (planes) a actos concretos genera confianza y entusiasmo. No se requiere de proyectos caros y ostentosos, basta con realizar proyectos que traigan cambios significativos a la población local de manera inmediata como por ejemplo alumbrado público, reciclado de basura, mejora de drenaje, parques recreativos entre otros.
- *Reconocer y respetar la cultura local:* cualquier proceso de desarrollo económico debe de tomar en cuenta la cultura local. Esta es considerada como parte de los recursos con los que cuenta una localidad y en muchas ocasiones puede ser potenciada para lograr un beneficio común. Por otro lado, el desconocimiento de las costumbres locales e incluso las creencias religiosas puede generar desconfianza y rechazo de iniciativas oficiales. Es importante adaptar las herramientas y los procesos de desarrollo a la cultura local e incluso considerar la integración de líderes espirituales y comunitarios a los grupos de trabajo profesionales.
- *Invertir en infraestructura “intangible”:* disponer de capital humano de alta calidad moral y profesional es invaluable y facilita a su vez el cumplimiento de metas. Para ello es necesario disponer de programas de capacitación y actualización técnica y profesional que se adecuen a las necesidades. Además, es importante invertir en la formación de líderes locales y en la promoción de la innovación.
- *Producir confianza:* evita hacer promesas y define metas alcanzables a corto plazo. Procura mantener seguridad jurídica para empresarios locales e inversionistas externos. Da a conocer tus intenciones y comparte públicamente tus logros.

- *Desarrollar mecanismos de monitoreo y evaluación:* es importante monitorear y evaluar las acciones del gobierno local constantemente de manera que se permita hacer ajustes sobre la marcha. La evaluación post-facto, es decir, una vez que se concluye la acción o el proyecto, carece de valor ya que lo único que logra es calificar la acción como exitosa o como fracaso sin hacer los cambios requeridos para que resulte siempre exitosa. Un buen mecanismo de monitoreo junto con flexibilidad de acción siempre lleva a la mejora de resultados y al ahorro de recursos.
- *Asegurar continuidad:* el horizonte de planeación y ejecución con el que cuentan los gobernantes colombianos es muy corto. Esto desmotiva y dificulta la iniciación de procesos y proyectos a mediano y largo plazo aunque estos sean necesarios para la localidad. Quizás suena descabellado desde el punto de vista político, pero es importante para la comunidad asegurar que haya continuidad más allá de una cadencia electoral.

En la mayoría de América Latina es bien conocido el fenómeno de “barrer” los logros y los programas y proyectos asociados con la administración anterior y comenzar desde cero o dar un giro de ciento ochenta grados. Este fenómeno es comprensible pero no se puede justificar de manera absoluta. Es necesario evaluar objetiva y racional aquellos procesos y proyectos “rescatables” para garantizarles su concreción y así ahorrar recursos y beneficiar a la población local.

A fin de asegurar continuidad a futuro se debe de procurar neutralizar las consideraciones políticas permitiendo a los equipos profesionales y a los demás actores involucrados en el desarrollo económico local completar su misión.

- *Cometer siempre nuevos errores:* no es ningún pecado cometer errores, de hecho, quien no comete errores es aquel que no corre riesgos o no hace nada. Lo sabio es aprender de los errores y de los errores de otros y evitar repetirlos. Aunque sea difícil (especialmente para políticos) es importante saber reconocer los errores no como acto de fracaso sino como parte de un proceso de aprendizaje. Al no reconocer los errores o los errores ajenos se corre el riesgo de repetirlos, y eso si es pecado.

### 33. ¿Cómo la estructuración, financiamiento y gestión de proyectos son la clave en una exitosa gestión?

Para Colombia Líder uno de los factores de éxito de los mandatarios regionales y locales del país es la planeación y ejecución de proyectos estratégicos, a tiempo y con calidad. Por eso el problema de los territorios no es no tener dinero, es no saber estructurar proyectos, no conocer las diferentes fuentes de financiación y, por supuesto, no saberlos gestionar. Por eso la importancia de esta pregunta para el éxito de los alcaldes y gobernadores.

Según, ENTerritorio<sup>84</sup>, las fases de la estructuración de proyectos son: la idea, el perfil, la prefactibilidad, la factibilidad y la etapa de acompañamiento, la cual incluye los trámites de aprobación, la gestión de recursos públicos o privados y la publicación de los pliegos.

De acuerdo con la Agencia de Renovación del Territorio, al iniciar la fase de estructuración de los proyectos se recomienda (Agencia de Renovación del Territorio, (2022):

- Contar con (SIC) profesionales idóneos para la formulación de proyectos de acuerdo a (SIC) cada sector.
- Contar con (SIC) aliados técnicos que permitan desarrollar todos los aspectos relacionados con la estructuración de proyectos.
- Tener una fluida comunicación con el Banco de Proyectos de Inversión (BPI) y las diferentes entidades del orden nacional.
- Las entidades territoriales deben estar en la disposición de apoyar y prestar los insumos para el cargue de proyectos.

Disposición de la entidad territorial para proveer las certificaciones requeridas y demás documentos legales necesarios para la estructuración de proyectos.

La entidad territorial debe disponer de recursos tanto humanos como financieros necesarios para un apoyo de las mesas técnicas que requerirá los entes validadores.

---

84 ENTerritorio es “la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial, aliada estratégica de las regiones, los entes territoriales, las entidades del orden nacional, el sector público y privado, para estructurar, ejecutar programas y proyectos de alto impacto, que transformen la vida de los colombianos”. Adicionalmente, trabaja con las comunidades y entidades en la estructuración e implementación de proyectos que optimicen el uso de recursos públicos y privados, que contribuyan en la sostenibilidad en pro del crecimiento de los territorios del país.

# El poder de los sueños. La estructuración, el financiamiento y la gestión de proyectos como claves en una exitosa gestión

**Margarita Rivera Motato**

Secretaria General Alcaldía de Yumbo (Valle del Cauca) período 2020-2023

Era el primer control político en el concejo municipal, se aportó todo lo que pidieron, confiando en que había preparado la información de manera adecuada. Cuando se empezó con mi exposición, de pronto uno de los concejales pidió la palabra y dijo: “¡Para que invierten tanta plata en estudios y diseños, no sigan botando la plata qué pérdida de tiempo, inviertan en la gente!”. Se refería a lo que los concejales discutían sobre la que hoy es una de las mejores plazas de mercado del país. Me señalaban por hacer mi trabajo bien, me pedían no invertir en estudios y diseños, no invertir en preparar las condiciones de un proyecto que por demás es de los más ambiciosos que se habían hecho en el municipio de Jamundí, sino que pedían que ese recurso según ellos se invirtiera en la gente, y de esta manera entendí que en muchas regiones la política se hace con la plata de la gente.

Después de ese episodio que no fue el único, el discurso de que la plata invertida en estudios y diseños era un desperdicio se convirtió en el caballito de batalla para algunos concejales y líderes que no lograban entender que esto no es un gasto sino la mejor de las inversiones.

El proceso histórico, marcado por una guerra, que de una u otra forma consumió al país, y sus recursos y que se extendió por más de cincuenta años, ha creado la costumbre de vivir en lo inmediato, sin planear mucho, el día tras día y no es diferente en el Estado. Mucho trabajo ha sido comprometido desde la nación, en el sentido de dar impulso a proyectos de mediano y largo plazo. Por la estructura democrática ha sido difícil planear más allá de los cuatro años de cada gobierno. Esto ha sido una constante, sobre todo en municipios de mediana y pequeña escala, cada gobernante al llegar ha pensado en qué invertir el recurso, sin un plan de ciudad, sin evaluar las capacidades institucionales de cada lugar.

Ejemplos como el Metro de Bogotá dan cuenta de eso. Por años los colombianos han escuchado, que ya está todo y años después no se habían ni siquiera

iniciado obras, tuvieron que pasar varios periodos de alcaldías para lograrlo. Sin embargo, por otro lado hay ejemplos como Medellín, Montería y ahora Barranquilla que han demostrado que una transformación de ciudad se logra a partir de la planificación ordenada de la estructuración adecuada de las acciones y proyectos, por supuesto esto suena más sencillo a lo que es.

Siempre he creído que la campaña es como el noviazgo, pero gobernar es como el matrimonio; en el uno, el enamoramiento solo se ve la realidad que se quiere ver, lo que más atrae; mientras en el otro se debe enfrentar todo, no solo lo que gusta sino también, las situaciones más complicadas, además que gobernar no solo implica un matrimonio, sino un matrimonio con hijos, porque cada reto, cada tarea, cada propósito es un pequeño hijo que merece el mayor de los cuidados, desde el primer reto que consiste en escoger los cuidadores para cada uno de los hijos; es decir, los responsables de cada una de las secretarías del municipio, hasta entender las diversas personalidades de cada uno. En ese sentido, para que esta relación sea sostenible requiere de un plan específico de desarrollo.

Un proyecto no puede ser una idea, porque incluso si estuviera en el plan de desarrollo que fuese aprobado, pero no tiene o vislumbra una adecuada estructuración (física, social y financiera). La gestión no logrará el éxito esperado, porque elaborar un plan de desarrollo es quizás de las tareas más complejas y difíciles del gobierno, sobre todo por el nivel de riesgo que tiene. Por eso, tener un adecuado diagnóstico general es una tarea que se realiza desde el plan de gobierno que se puede afinar en el proceso de empalme y se concreta en los primeros meses de administración mientras se formula el respectivo plan.

¿Qué se debe tener en cuenta en ese diagnóstico? Lo primero es entender la administración municipal, eso quiere decir las capacidades institucionales, los presupuestos, la capacidad de gestión de recursos, los indicadores físicos y sociales del municipio y, por supuesto, el sueño personal de ciudad, porque no hay nada más poderoso que los sueños personales, es el verdadero motor para las acciones. Se debe entender que en democracia cada gobernante es elegido por su propuesta y eso se refiere al espejo de los deseos y sueños personales de ciudad pensada y deseada.

Entonces, no se debe tener miedo de hacer lo que se sueña, siempre y cuando sea por el bienestar de la comunidad y del mejoramiento de la ciudad.

La sugerencia para lograr cuatro años exitosos en el tema de los proyectos es tomarse los primeros cinco meses para la construcción de un buen plan de

desarrollo, el diagnóstico general y por supuesto las acciones de mantenimiento general de la administración y la ciudad. En el segundo semestre se deben hacer los estudios y diseños, esto implica la contratación o de una empresa consultora o de un equipo cualificado para hacerlo de manera directa, que implica contratar de manera independiente los estudios particulares específicos.

En el primer semestre del segundo año se debe contratar la ejecución y se podrán iniciar obras y entregarlas a la comunidad, de acuerdo con el tamaño de la ejecución, lo que se puede hacer en el segundo semestre del tercer año o el primer semestre del cuarto año.

Uno de los grandes temores de los recién elegidos gobernantes es el tiempo, pero es perfectamente posible. Su éxito dependerá de tener un efectivo y eficiente control, lo que se traduce, en el seguimiento. Una buena gestión dependerá en gran medida de esta labor, que por demás para esos proyectos emblemáticos, aquellos que pueden cambiar la historia del municipio, así como la del político y líder.

Un buen plan sin control puede ser como el dicho popular un “canto a la bandera”, y estos tiempos que, por supuesto, son optimistas pero que están pensados para tener un año de gracia o colchón como se dice en Colombia, pero sobre todo de disfrute, se pueden convertir en la peor pesadilla del gobernante en el último año de gobierno.

Estructurar buenos proyectos entonces, no es solo hacer estudios y diseños, es identificar cómo se van a financiar esos proyectos y diseñar el método de control para lograr el objetivo de terminarlos y disfrutarlos en los cuatro años de gobierno. Una cosa importante en el proceso de estructuración es tener en cuenta que el Estado trabaja para la gente, entonces siempre será fundamental, no solo hacer una estructuración técnica y financiera, sino también social, lo cual significa que se debe garantizar la participación de la comunidad en las diferentes etapas del proyecto, y cómo dicho proyecto impacta a la comunidad, incluyendo los impactos negativos y positivos que puedan darse durante la ejecución. Si no se trabaja mirando a la gente a los ojos, toda la estructuración por buena que sea se puede incluso perder.

El componente comunitario planeará a mediano y largo plazo, los períodos de cuatro años que a veces limitan la actuación; sin embargo, si bien es importante planear a cuatro años, es necesario atreverse a proponer proyectos a mediano y largo plazo. Muchos dirán que es pérdida de tiempo, pero con un buen empoderamiento comunitario se logra la continuidad de los proyectos,

incluso si el siguiente gobernante no fuese de continuidad, un buen ejemplo de ello es el sector de Independencias en la Comuna 13 de Medellín, conocida mundialmente como las “escaleras eléctricas”, allí se han hecho inversiones continuas durante cinco períodos de administración, así que también es válido planificar a largo plazo.

Cuando se comprende que la gestión es la suma de las tareas realizadas para llegar a cumplir con el propósito trazado, lo más importante es precisamente eso, no perder el propósito.

Gobernar tiene muchas distracciones, muchos problemas, muchas opiniones, así que no se puede perder el camino de lo importante en la atención de lo urgente, se debe tener un equipo de confianza de vigilancia con relación a que esa gestión y proyectos escogidos para el municipio se concluyan, porque además será el principio de muchas historias poderosas de transformación, de oportunidades y de sonrisas.



## 34. ¿Cómo las plazas de mercado se convirtieron en el punto de la reactivación económica?

Las plazas de mercado ya no son solo un lugar donde ir a comprar productos del campo, hoy se han convertido en espacios de encuentro de personas, saberes y sabores que representan la diversidad cultural y las tradiciones de los territorios.

Después de la pandemia del COVID-19 en Colombia, varios entes territoriales centraron sus apuestas en las plazas de mercado como punto esencial para la reactivación de su economía. Así por ejemplo, en Bogotá, con sus dieciséis plazas manejadas por el Instituto para la Economía Social (IPES). Al respecto es de señalar que:

El IPES desarrollará acciones para elevar la eficiencia de los mercados de la ciudad, garantizando la eficiencia de la seguridad alimentaria de todos los ciudadanos de Bogotá; mediante el mejoramiento continuo de los sistemas de abastecimiento de alimentos en coordinación con los departamentos y/o municipios productores de la región, potenciando la comercialización de los productos, reduciendo el proceso de intermediación para contribuir al equilibrio entre comprador y producto. Apuntándole al fortalecimiento de las plazas de mercado y los mercados campesinos como espacios de integración regional, de atractivo turístico y al incremento de la eficiencia de los mercados de alimentos de la ciudad<sup>85</sup>.

La gobernación de Cundinamarca, a través de la gestión de la Agencia de Comercialización e Innovación de Cundinamarca, en asocio con el Distrito, vende los productos de los campesinos del departamento en las diferentes plazas de mercado del Distrito Capital. Desde la Agencia, este canal de comercialización es impulsado con el propósito de acercar a medianos y pequeños productores a los consumidores finales, para disminuir la intermediación y mejorar la calidad de vida de los campesinos del departamento.

También está la Red de Plazas de Mercado de Antioquia, iniciativa que ha tenido el apoyo del Banco Davivienda y de la firma Nearco, la cual busca tener plazas de mercado de nueva generación. En palabras del gobernador de Antio-

85 <https://www.ipes.gov.co/index.php/programas/plazas-de-mercado>

quia, Aníbal Gaviria: “Una plaza de mercado de nueva generación busca la comercialización de los productos de los campesinos, pero que además servirá de punto de encuentro y de disfrute de espacio público para las comunidades y será referente para la compra cotidiana y motores de desarrollo económico y social (Gobernación de Antioquia, 2022).”

De acuerdo con el documento “Plan estratégico Red Plazas de Mercado de Antioquia”:

Las Plazas de Mercado de Nueva Generación son establecimientos de distribución comercial de propiedad municipal, regidos bajo una gestión propia, con servicios comunes básicos y especializados que responden a los nuevos formatos de comercio y consumo alimentario, que buscan consolidar ecosistemas dinámicos, inclusivos, resilientes y confortables, en donde se conjugan el intercambio de productos, conocimientos y tradiciones; son un espacio patrimonial con alto valor turístico, en donde se promueve la innovación; es en esencia el lugar de reencuentro con nuestra historia y de encuentro de nuestra gente (Gobernación de Antioquia 2023).

Para dar respuesta a esta pregunta, Daniela Trejo Rojas, secretaria de productividad y competitividad de la gobernación de Antioquia, y a Nelson Carmona Lopera, alcalde de La Ceja, en este mismo departamento, compartirán las experiencias de sus respectivos territorios.

# Las plazas de mercado en el departamento de Antioquia como punto de la reactivación económica

**Daniela Trejo Rojas**

Secretaria de Productividad y Competitividad Gobernación de Antioquia

Las plazas de mercado, tradicionalmente conocidas como centros de comercio de alimentos frescos y productos locales, están experimentando una transformación en Antioquia. El Plan de Desarrollo de Antioquia Unidos 2020-2023, en su línea 2, “Nuestra economía”; Componente 1, “Competitividad para los sectores productivos tradicionales”; el Programa 4, “Ciudadelas empresariales y/o plazas de mercado”, combina la esencia tradicional con innovaciones tecnológicas y enfoques sociales.

Estas plazas de mercado de nueva generación, no solo tienen como objetivo principal el comercio de alimentos, sino que también buscan producir un impacto social positivo y promover el desarrollo de infraestructuras sociales en sus comunidades.

Las plazas de mercado en el departamento de Antioquia se han convertido en un punto crucial para la reactivación económica debido a su impacto en múltiples aspectos:

En primer lugar, dada su generación de empleo y fortalecimiento económico. Las plazas de mercado en Antioquia contribuirán a la generación de empleo local, brindando oportunidades laborales tanto directas como indirectas. Los comerciantes, productores y artesanos beneficiarios de las plazas encontrarán un espacio para ofrecer sus productos y servicios de forma innovadora, digna y resiliente lo que a su vez impulsará el emprendimiento y el crecimiento económico en la región.

En segundo lugar, la promoción del comercio local y la producción sostenible. Las plazas de mercado en Antioquia priorizan el comercio de alimentos frescos, productos locales y transformados lo que fomenta la compra directa a los agricultores y productores locales. Esto no solo fortalece a mediano y largo plazo la economía de la región, sino que también, promueve la producción sostenible

y reduce la dependencia de productos importados dando valor agregado a la compra local.

En tercer lugar, impulsa el turismo y la cultura local. Estas plazas se convertirán en atractivos turísticos y espacios culturales en Antioquia. Los visitantes podrán disfrutar de una experiencia auténtica al explorar la variedad de productos, sabores y tradiciones que se encuentran en las plazas como lugar tradicional para conocer un destino desde su gastronomía. Esto no solo beneficia a los comerciantes, sino que también, contribuye al desarrollo del turismo local, operadores turísticos, articulación con los programas y la oferta institucional como Antioquia es Mágica y al fortalecimiento de la identidad cultural.

En cuarto lugar, por la construcción de obras de alto impacto. Las inversiones de parte de la Gobernación de Antioquia y las apuestas municipales han sido clave para el desarrollo y la construcción de las nuevas plazas de mercado, impulsando nuevos empleos directos e indirectos, mano de obra no calificada que aporta en la construcción de las obras, compra y gestión de materiales y relacionamiento con los proveedores, como es el caso del municipio de San Vicente Ferrer donde su plaza de mercado será el equipamiento más grande que ha tenido en la historia reciente la comunidad.

Por su impulso al emprendimiento, las plazas de mercado brindan una plataforma para que los nuevos y pequeños empresarios se den a conocer y vendan sus productos transformados, esto fomenta la creación de nuevos negocios y la diversificación económica en la región.

Las plazas de mercado de nueva generación están diseñadas para abordar los desafíos sociales y económicos que enfrentan las comunidades en Antioquia, y sin lugar a dudas Colombia. Estas plazas tienen como objetivo principal mejorar la calidad de vida de los agricultores, productores, emprendedores, comerciantes y consumidores, y fomentar un desarrollo equitativo y sostenible. Además, la articulación con la red de plazas de mercado Plazantioquia ha fortalecido su impacto y ha propiciado una sinergia entre diferentes municipios y aliados privados como Davivienda, Cementos Argos y SENA, entre otros, que hoy forman parte de la red.

Un logro de este programa ha sido construir con los municipios los modelos de negocio y operación: donde se identifica, describe y analiza la oportunidad comercial y estratégica de la plaza de mercado, examinando su viabilidad técnica, económica y social. En este sentido, el modelo de negocio sirve como

herramienta de planificación y de gestión, para guiar la operación de la plaza con una visión coherente y una hoja de ruta concreta.

En este sentido, el plan de negocio formulado para las nuevas plazas de mercado consolida su rol como referente en la promoción y gestión de la seguridad alimentaria municipal y regional. Además, potencia y maximiza la función social de la plaza de mercado como centro de convivencia municipal, promotora de la identidad cultural y la reivindicación del mundo rural. Liderar un proceso de renovación tecnológica que amplíe los canales de comercialización y venta de productos de manera directa e indirecta, y finalmente, posicione a los municipios en su riqueza gastronómica y cultural como epicentro del turismo regional en el marco del proceso de internacionalización turística que vive Medellín y el departamento de Antioquia.

En el modelo de negocio se desarrollan estos procesos, estrategias y responsables en siete secciones: propuesta de valor e identidad de la plaza; marco estratégico; estructura organizacional y de gobernanza; modelo y estructura operativo; plan de inversiones; líneas base para el posicionamiento; y proyecciones financieras.

Con relación a los elementos clave de estos modelos es fundamental su integración tecnológica, como plazas que aprovechan las tecnologías digitales para mejorar la gestión y la experiencia de los usuarios. Esto incluye la implementación de sistemas de pago electrónico, aplicaciones móviles para la promoción y venta de productos, así como el uso de plataformas en línea para la logística y distribución. Por otro lado, en términos de diversificación de servicios, además del comercio de alimentos frescos, estas plazas ofrecen una amplia gama de servicios complementarios. Esto contiene la promoción de productos artesanales, actividades culturales y recreativas, espacios de coworking (o trabajo colaborativo) y capacitación empresarial.

La diversificación de servicios atrae a un público más amplio y fomenta el desarrollo de emprendimientos locales. La priorización de la sostenibilidad ambiental en sus operaciones, a través de la implementación de prácticas de gestión de residuos, la promoción del uso de envases biodegradables, y el fomento de la producción y venta de alimentos orgánicos y sustentables.

## **Recomendaciones para los nuevos mandatarios**

Con relación a las recomendaciones para los futuros gobernantes sobre la apuesta para así pulsar la modernización de las infraestructuras, servicios

y operación de las plazas de mercado, se plantean a continuación algunas reflexiones.

- Fomentar la colaboración y alianzas estratégicas público-privadas. Los futuros gobernantes deben promover la colaboración entre las diferentes plazas de mercado y establecer alianzas estratégicas con otros actores locales, como asociaciones de comerciantes, entidades gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro, cámaras de comercio y sector privado. Esto compartirá recursos, conocimientos y buenas prácticas, fortaleciendo aún más el impacto de las plazas de mercado.
- Estimular el emprendimiento y la formación empresarial. Es fundamental que los futuros gobernantes promuevan el fortalecimiento empresarial y brinden apoyo técnico a los comerciantes y productores que participan en las plazas de mercado. Esto les mejorará sus habilidades comerciales, adoptar prácticas sostenibles y fortalecer su competitividad.
- Promover el acceso a financiamiento y recursos. Se recomienda a los futuros gobernantes buscar opciones de financiamiento y recursos para apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las plazas de mercado. Esto puede incluir la implementación de programas de microcréditos, la facilitación de acceso a bancarización y la promoción de alianzas público-privadas para la inversión en infraestructura y tecnología.
- Impulsar la promoción y el marketing de las plazas de mercado. Es necesario desarrollar estrategias de promoción y marketing para destacar las ventajas y beneficios de las plazas de mercado. Esto puede incluir la creación de campañas de comunicación, el uso de redes sociales y medios de comunicación locales, así como la participación en eventos y ferias comerciales.

En conclusión, las plazas de mercado en el departamento de Antioquia se han convertido en un motor de reactivación económica debido a su impacto en la generación de empleo, el fortalecimiento económico, la promoción del comercio local y la identidad cultural. Para los futuros gobernantes, es crucial promover la colaboración, la capacitación, el acceso a recursos y la promoción de las plazas de mercado como una estrategia integral para el desarrollo sostenible de la región.

Se continúa en el trabajo por consolidar los ecosistemas de las plazas de mercado como un concepto emergente que reconoce la interacción compleja y dinámica entre diversos actores y elementos dentro de estos espacios. Estos

ecosistemas abarcan no solo a los comerciantes y productores, sino también a los consumidores, emprendedores, autoridades locales, organizaciones sociales y culturales, y otros actores involucrados en el funcionamiento de las plazas de mercado. Plazantioquia se trata de una red de relaciones y sinergias.

El enfoque de los ecosistemas de las plazas de mercado busca comprender y potenciar estas interacciones, promoviendo la colaboración, la sostenibilidad y el desarrollo integral de las comunidades en las que se encuentran estas nuevas plazas de mercado.

El proyecto de plazas de mercado de nueva generación sienta las bases para el desarrollo de infraestructuras sociales, productivas, inclusivas y sostenibles, mejorando la calidad de vida de sus habitantes y fomentando un crecimiento equitativo en todo el departamento de Antioquia.

## Plaza de Mercado de La Ceja, un modelo de infraestructura construido con la gente

**Nelson Carmona Lopera**

Alcalde municipal de La Ceja (Antioquia) período 2020-2023

---

**T**radición, cultura y arraigo son lo que evocan las plazas de mercado en los territorios. Estos sitios han crecido con al afán de los comercios y al ritmo de las dinámicas económicas de los municipios, en muchas ocasiones se han visto envejecer con sus propios comerciantes.

Un ejemplo de ello está en La Ceja, en dónde en vez de hacer una transformación como de “latonería y pintura”, que es la fácil, arreglar una gotera, reemplazar la luminaria por una más moderna, uno que otro arreglo en las unidades sanitarias, en La Ceja se soñó con algo diferente, se trataba de hacer una cirugía de corazón abierto a un lugar que estaba muriendo lentamente por la inseguridad, el olvido del Estado y de sus propios habitantes.

En 2020 la nueva alcaldía de La Ceja tenía muchos sueños, entre esos uno muy grande y que de entrada se sabía su dificultad para ponerlo en marcha. En el camino de encontrar el cómo, el gobernador de Antioquia, Aníbal Gaviria Correa, le dijo sí a la modernización de la plaza de mercado de La Ceja, y se puso en la tarea de crear y de salir a la calle a escuchar. Fue así como con 3235 ideas que se recogieron comenzó el sueño, un proyecto construido de la mano de los comerciantes, turistas, estudiantes y comunidad en general, porque fue a través de un proceso de cocreación que se diseñó la Plaza, esa que proyecta como una de las más modernas del país, y que ya es el referente de plazas de Antioquia.

A esta obra se le puso toda la concentración y tuvo un diseño único, que conservó la tradición de los cultivos de flores, la principal fuente económica del municipio. La floricultura llegó a La Ceja a eso de la década de los 70, y puso al municipio en el mapa como uno de los mejores productos para exportar. A la plaza se le debía dar relevancia como el centro del municipio, como lugar de encuentro ciudadano, donde se unen la tradición, la cultura, la economía y el turismo, en cerca de 7000 metros cuadrados.

En la plaza de La Ceja estaban activos 164 comerciantes, algunos con negocios familiares de más de cincuenta años de historia.



Luego de seis meses, de días y noches de largas conversadas con los comerciantes, jornadas de sensibilización con un grupo interdisciplinario, entre profesionales sociales, psicólogos y comunicadores con los que se recorrió el municipio para incluir las ideas de toda la comunidad, se logró que los comerciantes confiaran en una modernización y aportaran a una reubicación amigable, sostenible y exitosa.

Esta es parte de la historia del proceso para la nueva plaza de mercado de los cejeños, un proyecto con gestión social, con un desarrollo urbano sostenible y con un impacto económico no solo local, sino regional y de país. La plaza de mercado estará articulada a una estrategia en red de proyectos educativos, culturales, de movilidad y de espacio público enmarcados en el Plan de Desarrollo de la Administración Municipal, La Ceja Nuestro Compromiso 2020-2023, plasmados en la línea estratégica “La Ceja viva y sostenible”, con una ruta para la equidad, la sostenibilidad, la innovación, el desarrollo urbano y la participación ciudadana.

No es solo una transformación física, se trata de recuperar la historia, la tradición, el espacio público, de empoderar e incluir a nuevos actores urbanos y rurales, de devolverle a un lugar la confianza de su gente y las ganas de construir en equipo, desarrollando con asertividad los modelos de negocio existentes y permitiendo la articulación de diferentes sectores y actores económicos del municipio.

Este es el proyecto consentido de los cejeños, fortalece los modelos de cooperativismo, innovación e implementación tecnológica, y traza la ruta de gobernanza, la de trabajar con todos, de propiciar inmersión y de ponerse las “botas” para sentir al ritmo de la gente, puesto que serán ellos los que queden y los que lideren los procesos. ¡Eso es satisfactorio!

Por supuesto se deben trazar rutas como líderes, pero el éxito de los proyectos de infraestructura está en el beneficio que se le da a las sociedades, y en las herramientas que los dirigentes logran entregar a las personas. No se trataba solo de la plaza de construir un edificio moderno, a los cejeños se les incluyó, escuchó y sensibilizó. Los comerciantes tuvieron voz, además de capacitación para sus familias, se puso a su servicio la oferta institucional y a su alcance profesionales de distintas disciplinas, aún para resolver problemas cotidianos.

Fue una nueva manera de dirigir. Fue una construcción colectiva con los beneficiarios, un trabajo constante con la gente; y si de consejos se tratase les diría a los nuevos líderes que sueñen en grande, que crean en la capacidad de transformar de la mano de su gente y que planeen proyectos incluyentes. Dicho de otra forma: confíen, generen cercanía, hablen con transparencia.

## 35. ¿Cuáles serían las recomendaciones para los nuevos líderes frente a una exitosa política de vivienda?

No importa si se trata de un candidato presidencial o de aquellos que aspiran a gobernar un departamento o un municipio, todos ellos siempre escucharán el clamor de los ciudadanos por una vivienda propia o al menos el mejoramiento.

De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en Colombia, **más** de cuatro millones de hogares **habitan viviendas en condiciones** habitacionales inadecuadas: sus casas presentan serias deficiencias en pisos, techos, baños y cocinas, entre otras carencias de infraestructura que afectan la salud y la calidad de vida de los hogares.

Según cifras del DANE, “a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, en 2021 el 31 por ciento de los hogares vivía en déficit habitacional. De estos, 26 millones (7,5 por ciento) requieren de una nueva vivienda para vivir dignamente (déficit cuantitativo) y, 3,98 (23,5) presentan deficiencias en sus viviendas que afectan su calidad de vida (déficit cualitativo)”.

El gobierno nacional actualmente tiene tres programas para ello: Cambia Mi Casa para mejorar viviendas en las zonas urbanas y rurales y beneficia en calidad de vida a 400.000 hogares cuyas viviendas están en condiciones habitacionales inadecuadas<sup>86</sup>.

Con el programa de mejoramientos de vivienda Cambia Mi Casa, el beneficio que dispondrá el Gobierno nacional para 400.000 hogares beneficiarios podrá ser de hasta 22 SMMLV, dependiendo del tipo de intervención que se realice. Este subsidio puede ser complementario con los aportes del orden municipal y departamental.

Con Cambia Mi Casa, el Gobierno del Cambio busca la descentralización de la operación y de las formas de financiación, con un rol protagónico de las organizaciones sociales y comunitarias; mejor cobertura territorial

<sup>86</sup> Los hogares podrán recibir un beneficio para el mejoramiento de su vivienda de hasta 22 SMMLV, dependiendo de la ubicación (rural o urbana) y del tipo de intervención que se realice (locativa, estructural o modular). Este subsidio puede ser complementario con los aportes del orden municipal y departamental.

para desarrollar mejoramientos tanto urbano como rural, y llegar a las familias que más lo necesitan.

El programa utilizará el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén IV) como instrumento para la verificación de las condiciones de vulnerabilidad en todas las modalidades. A través de la base de datos del Sisbén es posible evaluar las condiciones socioeconómicas de los hogares. Los beneficiarios de Cambia Mi Casa deben tener un puntaje Sisbén igual o inferior a C18.

Las familias no deben suministrar documentos al Ministerio de Vivienda, toda vez que las postulaciones se realizarán a través de las entidades territoriales, organizaciones comunitarias u otras entidades comprometidas en la ejecución de los mejoramientos de vivienda<sup>87</sup>.

El segundo programa es Mi Casa Ya, dirigido a hogares con ingresos totales inferiores a cuatro SMLMV para compra de vivienda nueva, que no han sido beneficiarios de otro subsidio de vivienda o cobertura a la tasa de interés y que no son propietarios en el territorio nacional. El hogar interesado debe haber realizado la encuesta Sisbén IV y tener una clasificación entre A1 y D20 para hogares urbanos y rurales.

El tercer programa es Vivienda Rural, dirigido a hogares rurales en condiciones de vulnerabilidad focalizados a través del subsidio familiar de vivienda rural para construcción de vivienda nueva de hasta setenta SMLMV.

Es la primera vez que en Colombia se diseña una Política Pública de Vivienda Rural que brinda herramientas, lineamientos y programas claros y perdurables para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna a los hogares rurales.

(...) La Política de Vivienda Rural tiene como objetivo disminuir el déficit cualitativo y cuantitativo rural en Colombia, para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los hogares rurales por medio de soluciones de vivienda digna.

La Política de Vivienda Rural aplica para las zonas rurales de todo el territorio nacional. Sin embargo, tiene especial atención a los municipios que:

87 Ministerio de Vivienda. <https://minvivienda.gov.co/cambia-mi-casa?&idss=10Kq2EsMFX4X8A7>

- Presentan indicadores críticos en materia de pobreza y déficit habitacional.
- Hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).
- Y zonas donde haya compromisos adquiridos entre el Estado y las organizaciones o comunidades étnicas, sociales y campesinas, así como obligaciones de carácter legal (restitución de tierras).

Dos mandatarios: Luis Carlos Velásquez Cardona, gobernador de Caldas 2020-2023, y a Jhon Mario Vargas Ruiz, secretario de infraestructura de Soacha (Cundinamarca) del mismo período; así como al abogado Samir Eduardo Zabaleta Barros de la firma Pinilla, González & Prieto Abogados escriben sobre vivienda turística y la norma urbana.

# La revolución de la vivienda

**Luis Carlos Velásquez Cardona**

Gobernador de Caldas período 2020-2023

Una de las grandes apuestas al llegar a la gobernación de Caldas para el período 2020-2023 era la vivienda.

Si hay algo que las familias siempre anhelan es tener casa propia. Ese propósito de gobierno se materializó desde el principio de la administración y tras recorrer zonas urbanas y rurales, resguardos indígenas y territorios ancestrales con una maqueta a escala de las casas que ya son una realidad a lo largo y ancho del departamento.

Casi cuatro años después, muchas son las experiencias y las lecciones. En ese sentido, la recomendación importante para tener una política de vivienda exitosa es no seguir densificando las ciudades capitales, sino mirar otras tipologías de vivienda para zonas como por ejemplo las veredas, en el rural disperso y, así, tratar de arraigar a las familias campesinas con su entorno.

Para lograrlo, es importante crear organizaciones populares de vivienda (OVP) y trabajar con juntas de acción comunal, que son instancias de participación ciudadanas muy presentes entre la comunidad y que, unidas a las familias locales, logran grandes cosas.

Es también necesario tener en cuenta que la arquitectura debe responder y respetar las diferentes formas de vida. En Caldas, un departamento de topografía montañosa muy compleja, se diseñaron proyectos de vivienda en guadua, respondiendo a las características del paisaje; viviendas prefabricadas, que permitieran ser transportadas y ensambladas fácilmente en lugares de difícil acceso, en las que incluimos el balcón del Paisaje Cultural Cafetero que es un espacio de tradición fundamental para las familias de la región. Además, se diseñó un programa de viviendas por autoconstrucción hechas en bloqueras comunitarias, casas de 48 metros cuadrados con tres cuartos, cocina, sala, comedor y baño.

Un factor fundamental son los climas o pisos térmicos. En Caldas hay viviendas en zona de páramo, pero también cerca de ríos, por eso se decidió construir viviendas que tuvieran una arquitectura que se adapte a los diferentes contextos.

La autoconstrucción, sin duda, que fue muy positiva pues, cuando las familias trabajan para construir su propio hogar, por mejorar su propio futuro, los resultados no tardan. Ellos le dan un impulso diferenciador al proceso.

En materia de vivienda en ciudades capitales o cabeceras municipales, es muy importante el poder tener proyectos de interés nacional estratégico de renovación urbana, fomentarlos y apoyarlos para que tomen fuerza y se hagan realidad. Esto permite, con gestión, ganar recursos y asistencias técnicas que serán indispensables en el proceso.

Uno de los factores más importantes es avanzar en todo lo relacionado al catastro multipropósito. Conocer la realidad de los predios, tener claro sus teneedores o propietarios permitirá a la administración tener insumos claros para definir por dónde empezar a trabajar en un proyecto tan minucioso como es la construcción de una vivienda.

El problema de la tenencia de la tierra en Colombia es grande y, en muchas ocasiones, los municipios no cuentan con las herramientas para manejar el desarrollo urbanístico; por eso es importante continuar actualizando los planes de ordenamiento territorial y fortalecer las secretarías de planeación, de manera que puedan tener respuestas ágiles ante las contingencias, presentar proyectos de acuerdo con rigor técnico ante los concejos municipales y poder así urbanizar más los municipios, las veredas y los corregimientos de manera organizada y responsable.

Se debe tener en cuenta que cada casa es un proyecto autónomo. Cada vivienda necesita un lote, permisos de construcción, estudios de suelos, redes eléctricas, de acueducto y otros servicios públicos de manera independiente; y así, uno a uno, los pequeños detalles que surgen y hacen complejo, pero no imposible, materializar ese sueño.

Y es en este punto es donde viene otra de las recomendaciones, pensar anticipadamente en todo el sistema de servicios públicos. A veces, más difícil que hacer la misma vivienda, es conectarla a estos; por eso es fundamental entender muy bien los mapas de las empresas prestadoras de servicio.

La electrificación tiene una estructura de grandes empresas que manejan altos formatos. En Colombia, por lo general, es solo un actor por departamento y con este se trabaja directamente, pero en materia de acueducto sí se tiende a tener varios oferentes. Allí entonces es importante revisar las capacidades técnicas, los costos y demás circunstancias que finalmente logren el propósito de entregar una vivienda digna y con servicios públicos en tiempos prudentes.

Pensar una política de vivienda duradera parece cada vez más compleja. Sin embargo, es una apuesta que vale la pena.

La satisfacción de hacer parte del sueño de la mayoría de colombianos, de un anhelo del alma de una familia campesina de escasos recursos que nunca se imaginó tener agua potable, pisos o paredes dignas, es una sensación de alegría a la que ni la costumbre hace ceder.

Pero, más allá de lo sentimental, el impulso para quienes quieren apostarle a ello, también nace de otros criterios, pues tener una vivienda propia es fundamental por varios motivos. Primero, el índice de distancia al poder disminuye considerablemente; el ser propietario hace que veamos el futuro de una manera diferente, porque una familia que se conecta a servicios públicos es una familia que va a vivir en mayores condiciones de dignidad, pero también que se convierte en sujeta de crédito.

Segundo, una familia a la que ya no le preocupa si mañana tendrá dónde vivir, podrá pensar en enviar a su hijo a estudiar o pondrá más empeño en sus unidades agrícolas productivas. Tener una vivienda produce sentido de pertenencia y mejor expectativa de futuro.

Los gobiernos nacionales y territoriales deben apoyar y fomentar programas como Mi Casa Ya, y replicar los programas de autoconstrucción. No les puede dar miedo hacer vivienda rural, pues no se necesitan más personas viviendo en apartamentos de cinco pisos en los barrios más vulnerables de las ciudades, sino familias que vivan en su unidad productiva en el rural disperso, disfrutando de bienes y servicios y produciendo en el campo.

Colombia es un país de regiones y con una altísima vocación agrícola y pecuaria que se debe respaldar, y hacer viviendas con servicios públicos, incluyendo internet, que les posibilite a los campesinos quedarse en sus tierras.

Si en Caldas se pudieron sacar adelante los programas de vivienda a pesar de suelos con múltiples fallas geológicas, de que los materiales deben llevarse en caballo o a pie, del periodo económico complejo mediado por una pandemia, con inflación de dos dígitos y una tasa de cambio que estuvo cercana a los 5000 pesos colombianos, poniendo en práctica las recomendaciones, anticipándose a las dificultades, y poniendo empeño, determinación y un equipo de trabajo técnico y comprometido con este tipo de causas, otros también podrán hacerlo y, seguramente, con mejores resultados.

## La vida se dignifica en Soacha: Borrando la huella del barro

**Jhon Mario Vargas Ruiz**

Secretario de Infraestructura Soacha (Cundinamarca) período 2020-2023

---

Soacha, es un territorio diverso que se ha convertido en la casa de muchas personas provenientes de todos los rincones de Colombia y de extranjeros también. Es la sexta ciudad más grande del país, una ciudad hermosa y pujante, llena de gente buena y trabajadora, con ganas de salir adelante.

Soacha es una tierra labrada por indígenas hace cerca de 422 años, conformada por seis comunas en la zona urbana y dos corregimientos en la ruralidad. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Soacha posee 808.288 habitantes, pero se estima que puede superar el millón de personas.

La Comuna 4, en la que se desarrolla el proyecto Borrando la huella del barro, es conocida, entre voces y prejuicios, como el hogar de las personas desplazadas por el conflicto armado en Colombia, una comunidad que ha crecido con aguas residuales corriendo por la mitad de sus calles, con deficiencia en el transporte público, inseguridad, deslizamientos constantes, barro y olvido.

Muchas familias llegaron a este sector, huyendo de la violencia, con una máquina de coser, una mascota y el alma llena de esperanzas.

El ideal transformador fue la iniciativa Borrando la huella del barro, un proyecto que diseñado para eliminar el barro de las calles de la Comuna 4, a través del trabajo comunitario, instalando tubería y adoquín en las vías, mejorando así la movilidad, la seguridad, el saneamiento básico, en fin, mejorando la calidad de vida de sus habitantes. Una estrategia que nació desde la comunidad que soñaba con un cambio real.

La dinámica es simple y efectiva: el barrio o la cuadra que tome la decisión de unirse y trabajar en equipo se articula con la alcaldía para iniciar con el proceso de intervención de sus calles. La comunidad pone la mano de obra y la materia prima para la instalación; la alcaldía se encarga de entregar los tubos y



el adoquín necesario para toda la vía, además de los profesionales en topografía, ingeniería, para el acompañamiento y asistencia técnica correspondiente.

Se inició en medio de una pandemia que amenazaba al mundo. Allí, en medio de entrega de mercados, se socializaba y lograron las primeras comunidades comprometidas con el proyecto.

Comenzaron las obras calle a calle, para enterrar e instalar la tubería, primera problemática: La gente no creía que se iba a terminar, la confianza en el gobierno estaba resquebrajada por años y años de promesas incumplidas. El reto era mayor, porque era imperativo demostrar que si se iba a cumplir y que podían confiar en la administración.

Entonces comenzó la tarea titánica de entregar la tubería, y de cambiar los imaginarios de la comunidad; la fuerza, la disciplina y la tenacidad que caracteriza a los habitantes de la Comuna 4 y de Soacha en general, se unió al trabajo de los funcionarios de la administración, logrando reconstruir la credibilidad y con ella la confianza. Más de cien líderes de la comunidad, veían en cada tubo, la esperanza y la posibilidad de salir de sus casas sin encontrarse con el barro y los malos olores, vieron la oportunidad de vivir y convivir en un entorno adecuado y saludable para ellos y sus familias.

El gobierno del Cambio Avanza, acompañado de sonrisas, música y comida, logró que la comunidad creyera, se uniera y se comprometiera con un mismo objetivo: “Borrar la huella del barro”.

### **¿En qué se está?**

“Borrando la huella del barro”, es un proyecto ambicioso, que ha ido paso a paso, tubo a tubo, ladrillo a ladrillo, reconstruyendo vías, vidas y la esperanza de un mejor vivir.

El proyecto involucra la instalación de redes de saneamiento básico calle a calle, para posteriormente adoquinar o pavimentar, las vías intervenidas. Lo anterior implica dos procesos constructivos complejos.

En materia de saneamiento básico, van más de 50 kilómetros de tubería instalada, en trescientas calles intervenidas, beneficiando a 27.800 personas en 6950 hogares promedio, con una inversión de 8000 millones de pesos. Solo para tener una idea y dimensionar el trabajo que se ha realizado, 50 kilómetros es la

distancia entre Soacha y Fusagasugá en línea recta, eso en términos de tubería para saneamiento básico instalada en trescientas calles, en tiempo récord, dada la dimensión de la acción, ha constituido un reto que sin la participación activa de la comunidad, hubiese sido imposible.

Una vez instalada la tubería y de hacer el perfilamiento de la vía, empezó la entrega de adoquín para las calles, eso se convirtió en una fiesta de participación comunitaria, momentos increíbles de cadenas humanas que descargaban camiones con alegría e ilusión; no solamente se estaba cumpliendo con lo prometido, sino que se estaba devolviendo la dignidad a la comunidad.

Entonces, de esas trecientas calles ya intervenidas con instalación de tubería para saneamiento básico, se han logrado pavimentar o adoquinar cientos de calles, en trece barrios, equivalente a 18.313,45 M2, en lo cual se han invertido 6000 millones de pesos, beneficiando a más de ocho mil personas, en dos mil hogares promedio.

Todo lo anterior no hubiera sido posible si el municipio no tuviera los recursos para hacerlo, gracias a la implementación del proceso de actualización catastral con enfoque multipropósito. Se logró tener recursos y capacidad institucional para hacer realidad este proyecto y otros más en beneficio de la comunidad soachuna.

En Soacha se ha hecho el ejercicio de participación comunitaria que ha sido tan grande, y tuvo la participación de más de cien líderes, quienes se involucraron en el proceso de forma independiente y autónoma, con base en una confianza reconstruida y fortalecida. Los resultados se ven y eso ha motivado que más líderes se involucren y se pueda seguir borrando la huella del barro en otras calles de la Comuna 4, la cual es hoy, ejemplo de trabajo en equipo. Los malos olores se han ido, la comunidad de esas calles intervenidas, vive ahora en entornos adecuados, los habitantes de este sector caminan por calles dignas, sus zapatos están limpios, su salud no está en riesgo y la calle se volvió un entorno de desarrollo comunitario.

“Borrando la huella del barro”, es la demostración real de que, con amor, compromiso, unión y dedicación, el cambio y la dignificación de la vida es posible.

En Soacha gracias a la articulación entre comunidad, gobierno y algunos actores privados se ha logrado que "El cambio avance".

## 36. ¿Son estratégicos los proyectos de vivienda turísticas para los municipios?

**D**espués de la pandemia del COVID-19 muchos de los municipios le apostaron al turismo como una estrategia para la reactivación económica. Y unos fueron más allá. Desarrollaron proyectos de vivienda turística, ya que estas han adquirido mucha importancia para la economía del país, al ser una alternativa rentable para los propietarios así como una asequible para los viajeros en términos de alojamiento.

El Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo y el Decreto 2119 de 2018 definen las viviendas turísticas como una

(u)nidad inmobiliaria destinada en su totalidad a brindar el servicio de alojamiento según su capacidad, a una o más personas, la cual puede contar con servicios complementarios y como mínimo con: dormitorio, cocina y baño. (...) pertenecen a esta clasificación los apartamentos turísticos, fincas turísticas y demás inmuebles cuya destinación corresponda a esta definición.

Para dar respuesta a esta pregunta y hablar sobre vivienda turística y lo establecido en la norma urbana contaremos con el abogado Samir Eduardo Zabaleta Barros de la firma Pinilla, González & Prieto Abogados.

## Vivienda turística y norma urbana

**Samir Eduardo Zabaleta Barros**

Abogado firma Pinilla, González & Prieto Abogados

---

De los múltiples factores que se han identificado en el país como un motor determinante en la dinámica de crecimiento de las entidades territoriales, indudablemente, debe destacarse la actividad económica relacionada con el turismo como industria esencial para el desarrollo nacional<sup>88</sup>.

Bajo esta línea, los gobiernos han buscado potencializar sus principales indicadores en este sector<sup>89</sup> mediante la adopción de instrumentos de planeación nacional, distrital y municipal, cuyas líneas estratégicas de ejecución permitan mejorar los niveles de competitividad en sus territorios.

En la última década, a partir del Decreto 2590 de 09 de julio de 2009, expedido por el gobierno nacional en reglamentación de la Ley 300 de 1996 o Ley General del Turismo, se ha venido dando aplicación a la denominada vivienda turística, como una alternativa de promoción de este sector productivo.

Naturalmente, a partir del decreto mencionado, se han expedido reglamentaciones complementarias como la Ley 1558 de 2012, el Decreto 1074 de 2015, la Ley 2868 de 2020, entre otras, cuyo objetivo ha sido dar respuesta jurídica a la realidad de dicha actividad económica. Se plantearán a partir de estas normas, algunas premisas que deben ser tenidas en cuenta desde el ordenamiento territorial.

La vivienda turística ha planteado distintas particularidades que aún cuando se adhieren al propósito de promover la misma industria, desde el punto de vista jurídico, presenta diferencias sustanciales respecto de lo que comúnmente se conocen como servicios hoteleros. Por esta razón, resulta fundamental que las administraciones tengan claro cómo está regulada esta actividad tanto en lo nacional como en su circunscripción.

---

88 Ley 300 de 1996 “Por la cual se expide la ley general de turismo y se distan otras disposiciones”.

89 Principales indicadores: las llegadas de viajeros internacionales, el ingreso de divisas, la creación de nuevos empleos y la incursión de nuevas empresas al sector (Plan Sectorial de Turismo 2018-2022. Turismo el propósito que nos une, p. 5).

Desde el punto del ordenamiento territorial, puntualmente, en lo que respecta a la aplicación de la norma urbanística, se pueden establecer distinciones importantes.

La primera de ellas se debe a que ambas figuras, la vivienda turística y la industria hotelera, como áreas de actividad se regulan, entre otros aspectos, mediante los usos del suelo que autorizan los entes territoriales en ejercicio de su facultad constitucional.

En esa línea, mientras los servicios hoteleros generalmente hacen parte de áreas de actividad con usos comerciales o de servicios, la vivienda turística pertenece usualmente a áreas de actividad con usos residenciales.

Ahora bien, los servicios hoteleros pueden estar habilitados directamente como uso del suelo en el instrumento de planificación. Existen ejemplos en el país donde planes de ordenamiento territorial hacen referencia a usos de servicios de hospedaje de forma específica. No sucede lo mismo con la vivienda turística, pues su operación se ha cobijado generalmente bajo la sombrilla del uso del suelo residencial.

Lo anterior no implica que los usos del suelo comerciales o servicios hoteleros sean excluyentes con los residenciales para la vivienda turística, pues bien puede ocurrir que el POT del municipio se tienda hacia un desarrollo simultáneo y complementario dentro de su modelo de ocupación.

No obstante, en la actualidad existe una realidad que enfrentan la mayoría de los municipios y distritos del país respecto de la promoción de la industria turística. De los 1102 municipios de Colombia, más del 90 por ciento tienen POT que no han sido objeto de revisión o actualización<sup>90</sup>.

Es ese orden de ideas, seguramente dichos instrumentos no tienen incorporado dentro de sus disposiciones, instrumentos concretos que regulen el uso y ocupación del suelo para la actividad económica de vivienda turística con las nuevas dinámicas de la oferta y demanda de estos servicios, propiciando muchas veces, incluso desde sus documentos técnicos (cartografía, por ejemplo), un rezago de los instrumentos de planificación territorial frente a ellas.

---

90 El Decreto 1232 de 2020, no contempla el concepto “actualización” sino habla de revisión.

Por tal motivo, encontrándose el país en una fase de transición por la finalización de las administraciones actuales y el consecuente inicio de las que se elijan, existe una oportunidad para impulsar los niveles de competitividad del sector público y privado.

Naturalmente, para ello, se deberá cumplir con lo que la Ley 2079 de 2021 denomina como el Conocimiento Pleno del Territorio<sup>91</sup>.

Para ello, los próximos gobernadores y alcaldes deberán absolver inquietudes como ¿en cuáles sectores del municipio o distrito se debe promover la actividad de vivienda turística? ¿Se encuentra regulada la vivienda turística de forma específica como una modalidad una clasificación de los usos residenciales o comerciales del suelo? ¿Existen decretos reglamentarios del POT referente a esta modalidad de explotación económica inmobiliaria? ¿Es posible desarrollar dicha actividad económica en sectores de la ciudad con usos del suelo distintos al residencial? ¿En cuál sector de mi municipio o distrito existen restricciones ambientales para el ejercicio de esta actividad económica?, entre otras.

De las respuestas que se ofrezcan a estos cuestionamientos, dependerán las acciones urbanísticas que se emprendan por parte de las administraciones sin desconocer por supuesto, que sus decisiones territoriales serán el complemento de la planificación económica que hayan proyectado para sus municipios o distritos.

Resulta fundamental entonces que, a partir del seguimiento y evaluación de los procesos de planificación que ya se ejecutaron, se orienten los análisis jurídicos que permitan determinar si lo conveniente para el territorio es proceder con la revisión del POT vigente (Decreto 1232, 14 de septiembre de 2020, artículo 2.2.2.1.2.1.1) o por el contrario, simplemente, a partir de la regulación existente, la administración encargada ejerza su potestad reglamentaria, para ocupar los vacíos existentes en sus instrumentos de planificación.

Pese a ser una opción, se plantea como remota la posibilidad de reglamentar los POT existentes. Es evidente que en más de diez años, tanto los territorios como las actividades que en ellos se desarrollan, han evolucionado al punto que su revisión se torna casi necesaria en la planificación territorial de corto, mediano y largo plazo.

91 Ley 2079 del 14 de enero de 2021 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”.

Esto lleva a que las administraciones venideras, deberán promover desde el ordenamiento de su territorio la actividad turística adecuándose a la realidad de esta actividad económica pues su correcta regulación, implicará la creación de un motor importante para el crecimiento integral de las entidades territoriales.

Se hace aquí referencia, al crecimiento integral del territorio y de sus habitantes, pues se tiene el convencimiento de que el único beneficiado con una normatividad territorial que habilite regule y promueva el turismo a través de esta modalidad, no es el desarrollador que ejecuta un proyecto inmobiliario que contempla estos fines.

Por el contrario, el efecto en cadena que se produce en los distintos sectores económicos y confirma que una buena regulación territorial y de norma urbanística apropiada junto con la articulación del sector público y privado, produce ciudades y municipios ordenados, competitivos y en constante crecimiento.

Para estos efectos, las nuevas administraciones deberán dar aplicación a los principios del ordenamiento territorial que sabiamente determinó la Ley 388 de 1997, a saber: (a) la función ecológica de la propiedad, (b) la prevalencia del interés general, y (c) la distribución equitativa de cargas y beneficios.

El ejercicio de planificación territorial al que las nuevas administraciones se verán abocadas, no es una labor deliberada sometida a criterios indeterminados. Por eso el conocimiento pleno del territorio, citado previamente, resulta una pieza fundamental en esta fase pues a partir del análisis de las dimensiones ambientales, económicas, socioculturales, funcionales, institucionales se van a identificar con pertinencia aquellos sectores urbanos o rurales donde mejor resulta la promoción de la actividad turística como modalidad de explotación inmobiliaria.

El análisis de estas dimensiones contempla aspectos como la previsión de la población urbana, intensidad del suelo, el estado actual de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, los sectores idóneos para proyectos de renovación urbana, las actividades económicas por sectores y la estructura predial, entre otros.

De forma complementaria a los aspectos que desde un enfoque de ordenamiento territorial general se deben considerar para una correcta regulación de la vivienda turística, también es importante dejar establecidas unos puntos claves que desde el punto práctico, se han catalogado como característicos de esta actividad económica.

- La vivienda turística corresponde a modalidad de explotación de unidades inmobiliarias residenciales, no a un uso del suelo en sentido estricto, que generalmente tiene lugar en los usos residenciales del suelo.
- Aunque participen del propósito común de promover la industria del turismo, en relación con los servicios hoteleros, la regulación urbanística es completamente distinta en cuanto temas como el cumplimiento de obligaciones urbanísticas de espacio público, estacionamientos, entre, otros.
- Así mismo, se presentan diferencias frente al aprovechamiento urbanístico que plantean en temas como alturas máximas permitidas, índices de ocupación y construcción, aislamientos, retrocesos, entre otros.
- La regulación sobre uso y ocupación del suelo para ejercicio de esta actividad debe encontrarse habilitada o por lo menos, no prohibida en el POT del municipio o distrito. En caso de estar habilitada, a través de la facultad reglamentaria del alcalde se podrán ofrecer mayor seguridad jurídica para quienes desarrollan esta actividad económica.
- A partir del conocimiento pleno del territorio, las administraciones entrantes podrán identificar en que sectores de su municipio o distrito de debe promover, prohibir o modular el ejercicio de la actividad económica.
- La actividad de vivienda turística se predica sobre la ocupación temporal de inmuebles por tiempos inferiores a los treinta días calendario mientras que en los servicios de hospedaje dicha ocupación puede ser superior a dicho término.
- Al igual que en los servicios hoteleros, quien habilite su inmueble para vivienda turística, deberá encontrarse inscrito en el Registro Nacional de Turismo.
- Dicha actividad, deberá en lo posible encontrarse permitida en los reglamentos de propiedad horizontal de la copropiedad en la que se encuentra el inmueble sometido a esta actividad económica o, en su defecto, cuando no estén autorizados expresamente, será el administrador de la propiedad horizontal quien deba reportar dicha circunstancia a la Superintendencia de Industria y Comercio.



Con el advenimiento y constante crecimiento de la implementación de las tecnologías de la información y comunicación, actividades económicas como la vivienda turística, serán una realidad de los territorios en el largo plazo.

En tal virtud, se torna imperativo que desde el ordenamiento territorial se contemplen estas realidades con regulaciones claras que permitan su desarrollo bajo condiciones de seguridad jurídica para todos los interesados y con respecto de los determinantes del territorio.

No se puede olvidar que un territorio ordenado, es aquel que garantiza el bienestar de su población mediante una planificación oportuna, integral e inclusiva.

## 37. ¿Los proyectos de agua y alcantarillado aportan al desarrollo de los territorios?

Según lo señala el "Plan de Agua y Saneamiento Básico. Visión estratégica 2018-2030" del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el ámbito mundial, y Colombia no es la excepción, los procesos de urbanización de las ciudades vienen creciendo a un nivel importante.

Generando grandes retos para manejar los aumentos en la demanda de agua para consumo humano, agricultura y energía en el país. Por lo anterior, se hace necesario realizar esfuerzos concertados entre todos los sectores e instituciones para encontrar una manera de proporcionar de manera sostenible agua a toda la población y a todos los usos (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, agosto de 2018, 8).

Lo anterior enmarcado en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS y de los compromisos adquiridos en la Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es el responsable de promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, programas, proyectos y regulación para el acceso de la población a agua potable y saneamiento básico. Además, expide la reglamentación correspondiente, fórmula programas y apoya financieramente cuando el municipio no pueda atender directamente las inversiones que se requieran.

Entre los programas del Gobierno nacional relacionados con el tema del agua están los siguientes: el programa Conexiones Intradomiciliarias tiene como finalidad:

Fomentar el acceso a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, mediante la construcción o mejoramiento de las conexiones intradomiciliarias y domiciliarias cuando técnicamente se requieran de los servicios de acueducto y alcantarillado, por medio de aportes presupuestales de la nación y/o de las entidades territoriales en calidad de contrapartida que cubran sus costos, en los inmuebles objeto del programa<sup>92</sup>.

92 <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/conexiones-intradomiciliarias?&idss=UVbr7J7Ll0FwJ8k>

Con el programa Cultura del agua, el Gobierno nacional busca:

Construir una cultura orientada al cuidado, protección y uso racional del recurso, desarrollando procesos educativos de carácter permanente, a través de los cuales las comunidades tengan la posibilidad de reflexionar sobre su realidad local, analizar las consecuencias de sus comportamientos y prácticas individuales y colectivas sobre el entorno y asuman su capacidad para tomar decisiones orientadas a transformar dichos comportamientos en la búsqueda de un desarrollo humano sostenible<sup>93</sup>.

Con los planes departamentales de agua se tiene como propósito:

Lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización<sup>94</sup>.

Finalmente, el Programa Rural

Contempla un especial enfoque a la atención del abastecimiento de agua y el saneamiento básico en las zonas rurales, con el fin de reducir la brecha existente frente a las zonas urbanas. Por lo anterior, el Ministerio través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico (VASB), estructuró conjuntamente con el DNP el documento de CONPES 3810 de 2014 de política, con el objeto de cumplir con lo dispuesto por el PDN 2010-2014: Definir una política integral de acueducto, alcantarillado y aseo para el sector rural, que se financie con aportes de la Nación y entidades territoriales, la cual debe estar articulada con las estrategias de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>95</sup>.

Juan Camilo Rojas Martínez, líder de Proyectos de Colombia Líder explica como a través de los programas de agua se cierran las brechas de desigualdad.

93 <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/cultura-del-agua?&idss=ILkMNPvTA2LF98X>

94 <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/planes-departamentales-de-agua?&idss=Oz9nyPPGkGEw7dx>

95 <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/programa-rural?&idss=1vxVOistwzuyD91>

Juan Eduardo Quintero Luna, gerente de Empresas Públicas de Cundinamarca S. A. ESP (EPC)<sup>96</sup> presenta el caso de su departamento.

---

96 Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. ESP es una sociedad por acciones de carácter oficial, con autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal, cuyo principal accionista es la gobernación de Cundinamarca. Su objeto principal es prestar servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas, entre otros; así como servicios públicos no domiciliarios y el desarrollo de actividades complementarias inherentes a los mismos. Además, como gestora del Programa de Agua y Saneamiento para la Prosperidad de los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento (PAP-PDA), impulsa estrategias que permiten avanzar con celeridad en la cobertura urbana y rural de los servicios de acueducto y saneamiento básico, así como las transformaciones para el manejo empresarial de los mismos.

# Agua para todos, cerrar el grifo de la desigualdad

**Juan Camilo Rojas Martínez**  
Líder de Proyectos de Colombia Líder

En la búsqueda de garantizar el acceso universal al agua potable, la formulación de proyectos de tratamiento de agua potable es un paso crítico en la búsqueda de garantizar el acceso universal al agua potable. Estos proyectos son fundamentales para mejorar la calidad del agua, garantizar la eficiencia operativa y asegurar un suministro sostenible a largo plazo.

En este artículo se exploran las consideraciones relevantes que se deben tener en cuenta al diseñar y ejecutar proyectos de tratamiento de agua potable en Colombia.

## Abordar la realidad en Colombia

En el país, la búsqueda incesante de garantizar el acceso universal al agua potable hace que la formulación de proyectos de tratamiento de agua sea esencial. Según datos oficiales, alrededor de doce millones de personas en el país no tienen un acceso adecuado al agua potable, lo que representa aproximadamente el 25 por ciento de la población. Esta problemática afecta en gran medida a la población residente en zonas rurales, donde más de 3,2 millones de colombianos carecen de acceso a agua potable. Además, es importante destacar que solo se trata el 52 por ciento de las aguas residuales en Colombia, según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En un país donde el agua es un recurso vital y escaso, la eficiencia en su uso se convierte en una responsabilidad compartida. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, el promedio de “eficiencia en el uso del agua” apenas alcanza 45 puntos sobre 100, tal como lo indican los hallazgos del estudio de índice territorial de crecimiento verde. Estos números son una clara señal de ser más responsables en la relación con el agua, un llamado de atención para gobernantes, ciudadanos y empresas por igual.

La gestión eficiente del agua no solo es esencial para la supervivencia del planeta, sino que también impacta directamente en la calidad de vida de las personas. La falta de acceso adecuado al agua potable tiene consecuencias graves

en la salud y el bienestar de las comunidades afectadas. Además, la gestión adecuada de este recurso es fundamental para garantizar su acceso sostenible a largo plazo, lo que implica no solo su disponibilidad actual, sino también, su conservación para las generaciones futuras.

En última instancia, la eficiencia en el uso del agua es un componente crucial para abordar los desafíos ambientales y sociales que enfrenta Colombia en este contexto. Esta búsqueda de acceso universal al agua potable está intrínsecamente ligada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, en particular el ODS 6, que se enfoca en garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. Cumplir con este ODS no solo es un compromiso global, sino también una responsabilidad nacional que requiere medidas inmediatas y un compromiso a largo plazo con la gestión responsable de este recurso, involucrando a todos los sectores de la sociedad en la búsqueda de soluciones sostenibles.

## **Diseño y planificación de proyectos**

Ante este panorama, el diseño y la planificación de proyectos de tratamiento de agua potable adquieren una importancia aún mayor. Más allá de la infraestructura y la ingeniería, estos proyectos se convierten en una vía para brindar acceso a un recurso esencial a comunidades que lo necesitan desesperadamente.

## **Comprender la realidad local**

Para iniciar, es fundamental que los líderes gubernamentales del país adquieran una comprensión profunda de las problemáticas vinculadas a la situación local del suministro de agua. Esto implica la necesidad de tener indicadores claros que reflejen diversos aspectos, como los niveles de cobertura y acceso al servicio de agua potable tanto en áreas rurales como urbanas, los niveles de contaminación microbiológica del agua y la calidad del agua disponible para el consumo en los municipios o departamentos, así como los índices de pérdida de agua en la red de distribución y los indicadores de continuidad en la prestación del servicio.

Es importante considerar los reportes de casos relacionados con el consumo de agua no segura y el porcentaje de la población afectada que se proyecta beneficiar del proyecto en cuestión.

La obtención y el análisis de esta información permiten dimensionar de manera adecuada la infraestructura necesaria y los sistemas de tratamiento para satisfacer las necesidades presentes y futuras de la comunidad. Además, un diagnóstico preciso de la situación actual y proyectada del abastecimiento de agua es esencial. Esto incluye la evaluación minuciosa de las fuentes de agua disponibles, su calidad y capacidad, así como una inspección detallada de la infraestructura existente y sus posibles limitaciones. Este análisis proporciona una base sólida para la planificación y la toma de decisiones informadas en el ámbito del suministro de agua en el territorio.

### Explorar alternativas: buscar la mejor solución

Una de las etapas cruciales en la formulación de proyectos de tratamiento de agua potable es la exploración de alternativas. Una vez que se ha comprendido a fondo la realidad local y se han establecido los parámetros de diseño, se abre un espacio valioso para la creatividad y la búsqueda de la mejor solución posible.

En esta fase, los expertos y los responsables del proyecto se deberán embarcar en un proceso de evaluación meticulosa mediante el uso de matrices de análisis multicriterio que consideran una amplia gama de factores clave para ponderar que alternativa ideada puede llegar a ser más viable y factible a la hora de ser implementada en los territorios. Entre estos factores se incluyen:

- **Disponibilidad de recursos.** La evaluación comienza por examinar la disponibilidad de recursos naturales y humanos. ¿Qué fuentes de agua están disponibles? ¿Cuál es la calidad de estas fuentes? ¿Se pueden aprovechar eficazmente los recursos locales en la implementación del proyecto?
- **Sostenibilidad ambiental.** La protección del entorno natural es una consideración ineludible. Los equipos de proyecto deben evaluar cómo cada alternativa afectaría al medio ambiente local. ¿Cuál es el impacto ambiental potencial de cada opción? ¿Cómo se pueden mitigar los efectos negativos y fomentar prácticas sostenibles?
- **Eficiencia económica.** La viabilidad económica es un elemento crucial en la toma de decisiones. ¿Cuál es el costo de implementar y mantener cada alternativa en el tiempo? ¿Cuáles son los posibles beneficios económicos, como la generación de empleo o la mejora de la economía local?

- **Factores sociales y comunitarios.** La aceptación y el apoyo de la comunidad son esenciales. Se debe evaluar cómo cada alternativa afectaría a la comunidad local en términos de acceso al agua potable, calidad de vida y desarrollo económico. ¿Cómo se involucrará a la comunidad en el proyecto? ¿Cuáles son sus necesidades y expectativas?

## El arte de la toma de decisiones

La evaluación multicriterio es un proceso riguroso que permite a los equipos de proyecto ponderar y comparar estas variables complejas. No se trata solo de identificar la opción más económica o ambientalmente sostenible, sino de encontrar un equilibrio entre todas las consideraciones. Cada proyecto es único, y las decisiones deben adaptarse a las circunstancias específicas.

Una parte fundamental de esta etapa es la transparencia en la toma de decisiones. La comunidad y todas las partes interesadas deben estar informadas y participar en el proceso siempre que sea posible. Esto no solo garantiza la legitimidad del proyecto, sino que también enriquece el proceso con perspectivas diversas y valiosas.

## Elegir la mejor solución

Después de una cuidadosa evaluación de alternativas, se llega a uno de los momentos más críticos: la elección de la mejor solución. Esta decisión no se toma a la ligera. Se basa en un análisis profundo y en la consideración de todos los factores relevantes. La alternativa seleccionada será la que mejor se adapte a las necesidades de la comunidad, sea sostenible a largo plazo y promueva el bienestar de todos los involucrados.

## Diseño detallado: la ingeniería en acción

El diseño detallado es el corazón del proyecto. Implica un conjunto de pasos esenciales para transformar las ideas en una realidad concreta.

- **Topografía: definir el terreno.** Un levantamiento topográfico minucioso se convierte en el punto de partida. Este proceso no solo se limita a mapear el terreno, sino que se enfoca en determinar la ubicación óptima de la infraestructura. Cada tubería, estructura y componente del proyecto se coloca



estratégicamente para maximizar la eficiencia operativa. Este enfoque minucioso garantiza que cada elemento funcione de manera efectiva y sin problemas, sin importar las complejidades del terreno.

- **Hidrología:** comprender el comportamiento del agua. Un estudio hidrológico profundo es esencial para comprender cómo se comportan los recursos hídricos en la zona. Desde la captación hasta la distribución, este conocimiento es crucial para el dimensionamiento adecuado de los sistemas de tratamiento. Se considera no solo la cantidad de agua disponible, sino también su variabilidad estacional y su calidad. Esto asegura que el proyecto esté diseñado para enfrentar desafíos climáticos y estacionales, garantizando el suministro constante de agua potable.
- **Estudio de suelos y geotécnica:** la base de la seguridad. Evaluar la capacidad de carga del suelo y la estabilidad de las estructuras es una medida de seguridad esencial a largo plazo. Cada componente del proyecto debe estar anclado en una base sólida para resistir las fuerzas naturales y humanas a las que estará expuesto. Este estudio también permite la selección de métodos de construcción apropiados y la mitigación de posibles riesgos geotécnicos.
- **Calidad del agua:** la garantía de la salud pública. La calidad del agua es una preocupación primordial en proyectos de tratamiento de agua potable. Se realizan análisis exhaustivos de la calidad del agua cruda para determinar los procesos de tratamiento necesarios. Esto incluye pruebas para detectar contaminantes, patógenos y sustancias químicas que puedan representar un riesgo para la salud pública. El diseño se basa en la premisa de que el agua que llega a los hogares debe cumplir con los estándares de calidad más rigurosos.
- **Memorias de cálculo:** fundamentando las decisiones. La documentación detallada de los cálculos hidráulicos, estructurales y eléctricos es esencial para respaldar el diseño. Cada decisión técnica se basa en un análisis sólido y fundamentado. Esto no solo garantiza la funcionalidad del proyecto, sino que también facilita la comunicación entre los equipos de diseño y construcción, lo que reduce los riesgos de errores costosos.
- **Especificaciones técnicas:** definir la calidad. Las especificaciones técnicas son una parte crucial del diseño. Establecen de manera precisa los materiales que se utilizarán y los estándares de construcción que deben cumplirse. Esto asegura que la calidad de la infraestructura sea consistente y cumpla

con los requisitos establecidos. Además, facilita la selección de proveedores y contratistas adecuados.

- **Presupuesto:** planificar la viabilidad financiera. Un presupuesto completo es fundamental para estimar los costos del proyecto y garantizar su viabilidad financiera. Este documento detallado incluye estimaciones de costos para cada componente del proyecto, así como para la operación y el mantenimiento en el tiempo. Un presupuesto sólido es esencial para asegurar que el proyecto se mantenga dentro de los límites presupuestarios y pueda ser financiado de manera efectiva.

## Fuentes de financiamiento para proyectos de tratamiento de agua potable

Garantizar el acceso universal al agua potable requiere no solo de una planificación integral, sino también la movilización efectiva de recursos financieros. A continuación, se detallan tres fuentes de financiamiento clave que los gobernantes y alcaldes pueden considerar para llevar a cabo proyectos de tratamiento de agua potable.

- **Presupuesto General de la Nación:** esta fuente de financiamiento constituye una sólida base para respaldar proyectos de infraestructura y servicios públicos, incluyendo el tratamiento de agua potable. Los líderes gubernamentales pueden buscar asignaciones específicas dentro del PGN destinadas a mejorar el acceso al agua potable en sus respectivas jurisdicciones, tal como se detallan en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en el artículo 265 - Fondo Colombia Potencia Mundial de la Vida para la administración eficiente de los recursos destinados al desarrollo de proyectos, y en el artículo 235. Fortalecimiento del Fondo para el Desarrollo del Plan Todos somos Pacífico para inversiones en agua potable y saneamiento básico, con énfasis en la intervención en los municipios de los departamentos del Pacífico, que incluyen Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Para aprovechar esta fuente de financiamiento de manera efectiva, es crucial presentar proyectos sólidamente fundamentados y alineados con las prioridades nacionales en términos de agua y saneamiento. Esto garantizará que los recursos asignados del PGN se utilicen de manera eficiente y contribuyan significativamente a mejorar el acceso al agua potable en las comunidades locales.

- **Recursos propios:** en el ámbito local, las municipalidades pueden utilizar recursos propios para financiar proyectos de tratamiento de agua potable. Esto incluye ingresos fiscales, tarifas por servicios de agua y saneamiento, así como otros ingresos producidos en el ámbito municipal. Los alcaldes pueden promover la inversión en agua potable como una medida de beneficio a largo plazo para sus comunidades, lo que a menudo tiene un fuerte respaldo ciudadano.
- **Sistema General de Regalías:** el SGR es una fuente significativa de financiamiento para proyectos de desarrollo regional en Colombia. Los recursos del SGR provienen de regalías derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables. Los gobernantes y alcaldes pueden competir por estos fondos presentando proyectos que mejoren el acceso al agua potable en sus áreas. Sin embargo, es fundamental que estos proyectos se alineen con los criterios y prioridades establecidos por los órganos de decisión del SGR.

## Consideraciones prediales

La parte predial del proyecto implica trámites y autorizaciones legales, así:

- Para la construcción de la infraestructura, es necesario tener certificados de tradición y libertad de los predios a nombre de la entidad territorial o actos administrativos que respalden la sana posesión por parte de la entidad.
- Si el proyecto incluye el paso de tuberías por predios privados, se requiere la autorización formal del propietario y poseedor de cada predio afectado.
- En algunos casos, puede ser necesario adquirir predios para llevar a cabo el proyecto. Esto debe incluirse en el presupuesto y gestionarse legalmente.

## Aspectos ambientales

El componente ambiental es vital para garantizar un proyecto sostenible, de la siguiente manera:

- Para proyectos de acueducto, se necesitan permisos de concesión de aguas superficiales y de ocupación del cauce. Además, se deben obtener permisos para la prospección, exploración y explotación de aguas subterráneas.

- Los proyectos de alcantarillado deben tener un plan de saneamiento y manejo de vertimientos, así como permisos de vertimiento y ocupación del cauce según lo exija la autoridad ambiental.
- En casos específicos, se requieren estudios de impacto ambiental para evaluar y mitigar los posibles efectos negativos del proyecto en el entorno natural.
- Los costos asociados con los permisos ambientales deben incluirse en el presupuesto del proyecto.

### Componente institucional

- El éxito a largo plazo de un proyecto depende en gran medida del componente institucional:
- Es esencial garantizar la sostenibilidad de la inversión. Esto puede implicar la creación y puesta en marcha de juntas, asociaciones o empresas cuando no exista un prestador debidamente constituido.
- El proyecto debe tener el aval del prestador de servicios de agua potable cuando esté presente.
- Se debe evaluar el impacto del proyecto sobre las tarifas de agua, de acuerdo con la legislación vigente, para garantizar la accesibilidad y equidad en el acceso al servicio.

### Consideraciones finales para líderes gubernamentales

La búsqueda incesante de asegurar un acceso universal al agua potable en Colombia es una prioridad que demanda un enfoque integral y un compromiso a largo plazo por parte de los líderes gubernamentales. En este contexto, es imperativo considerar las siguientes conclusiones y consideraciones finales:

- a. **La planificación integral es esencial:** la formulación de proyectos de tratamiento de agua potable debe ser el resultado de una planificación exhaustiva que comprenda la realidad local de la oferta y la demanda de agua potable. Para ello, es fundamental disponer de indicadores claros que reflejen diversos aspectos, como la cobertura y el acceso al servicio de agua

potable en áreas rurales y urbanas, la calidad del agua disponible para el consumo y los indicadores de pérdida de agua en la red de distribución. Además, es necesario evaluar los reportes de casos relacionados con el consumo de agua no segura y el porcentaje de la población que se espera beneficiar del proyecto.

- b. **Exploración de alternativas responsable:** la fase de exploración de alternativas es un paso crucial en la formulación de proyectos de tratamiento de agua potable. La evaluación multicriterio, que considera factores como la disponibilidad de recursos, sostenibilidad ambiental, eficiencia económica, factores sociales y comunitarios, es esencial para seleccionar la opción más viable y factible. La transparencia y la participación de la comunidad en este proceso son fundamentales para garantizar la legitimidad y el éxito del proyecto.
- c. **Diseño detallado y consideraciones técnicas:** el diseño detallado de proyectos de tratamiento de agua potable es la etapa central en la que se transforman las ideas en una realidad concreta. Implica una serie de pasos técnicos, como el levantamiento topográfico, el estudio hidrológico, el estudio de suelos y geotécnica, la evaluación de la calidad del agua y la documentación detallada de cálculos y especificaciones técnicas. Este enfoque meticuloso es esencial para garantizar la funcionalidad y la seguridad a largo plazo de la infraestructura.
- d. **Fuentes de financiamiento:** garantizar el acceso universal al agua potable requiere la movilización efectiva de recursos financieros. Los líderes gubernamentales pueden considerar el Presupuesto General de la Nación (PGN), recursos propios locales y el Sistema General de Regalías (SGR) como fuentes clave de financiamiento. Sin embargo, es esencial que estos recursos se asignen de manera estratégica y se alineen con las prioridades nacionales y regionales en términos de agua y saneamiento.
- e. **Consideraciones prediales, ambientales e institucionales:** las consideraciones prediales, ambientales e institucionales desempeñan un papel crítico en el éxito a largo plazo de un proyecto. Los trámites legales relacionados con la adquisición de predios, los permisos ambientales y la creación de instituciones para la gestión sostenible son aspectos que deben abordarse con rigurosidad y legalidad.
- f. **Compromiso con la sostenibilidad:** el compromiso con la sostenibilidad es la clave para garantizar el acceso sostenible al agua potable. Esto implica

no solo la disponibilidad actual del recurso, sino también su conservación para las generaciones futuras. La gestión eficiente del agua es esencial para abordar los desafíos ambientales y sociales que enfrenta Colombia en este contexto.

Finalmente, la promesa de acceso universal al agua potable en Colombia es un compromiso fundamental que exige la planificación integral, la exploración responsable de alternativas, la consideración meticulosa de aspectos técnicos, la asignación estratégica de recursos financieros y el compromiso con la sostenibilidad. Los líderes gubernamentales tienen la responsabilidad de cerrar la brecha del acceso al agua potable y de construir un futuro en el que el agua sea un tesoro compartido por todos los colombianos.

## Referencias bibliográficas

- Agencia de Renovación del Territorio. (2022). ABC Estructuración de proyectos.
- Cemex Ventures. (2023). Diseño de proyectos. Todo lo que necesitas saber. <https://www.cemexventures.com/es/project-design/>
- Embajada de Suiza en Colombia. (2019). Ciudades sostenibles. Temas estratégicos impulsados por la cooperación Suiza que se consideran claves para los próximos planes de desarrollo de las ciudades colombianas. Documento técnico.
- Gobernación de Antioquia. (2022). Plan estratégico Red Plazas de Mercado de Antioquia. Gobernación de Antioquia.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Agosto de 2018). Plan director agua y saneamiento básico. Visión estratégica 2018-2030. MVCT.
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2021). <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/ministerio-de-hacienda-y-credito-publico-de-colombia#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Hacienda%20y,gastos%20de%20funcionamiento%20del%20Estado.>

# Manejo exitoso del alcantarillado en zona rural

**Juan Eduardo Quintero Luna**

Gerente Empresas Públicas de Cundinamarca S.A.E.S.P

Es importante comenzar diciendo que los nuevos gobernantes deberían forjar el desarrollo de sus propuestas y ejecución de las mismas en alianza con el Plan definido para el Gobierno Nacional. Esto implica, una mirada objetiva a los planes de desarrollo municipal y departamental, como también, la continua insistencia en la viabilidad de los proyectos que se desarrollan dentro de las Políticas Públicas y que hoy afectan a las comunidades y el crecimiento del País.

Ahora bien, en materia de agua, es fundamental que los nuevos gobiernos tomen medidas drásticas y no provisionales ante la realidad del recurso hídrico, favoreciendo el acceso al agua, como derecho fundamental, con acuerdos claros que impulsen los acueductos rurales y servicios de alcantarillado, alcanzando una superación de la desigualdad y un derecho vital en todo el territorio nacional.

Asumir el agua como un derecho y ser conscientes de su importancia es la primera recomendación que genera un cambio en la actitud de los gobernantes, creyendo en un territorio ordenado desde la importancia del agua. Comprender que es deber de los líderes nacionales garantizar el suministro de agua potable en todo el territorio nacional y el mínimo vital de agua en todo el país, impulsa la construcción de un mejor lugar para vivir y por supuesto, de una Colombia diferente. Por eso, estrategias como impulsar acueductos comunitarios, mejorar el sistema inteligente de acueducto y sostener una cultura del agua, son temas fundamentales en la agenda futura de los gobernantes.

Hoy por hoy, también es significativo revisar lo bueno que se está haciendo dentro de la gobernanza vigente del país, como la política de hábitat, vivienda y servicios públicos, que como lo explica la misma estrategia, ordenada alrededor del agua, permita superar la profunda desigualdad, la primacía del negocio sobre los derechos, la gestión local y la protección de la naturaleza. Todo lo anterior, bajo una dinámica comunicativa y estratégica entre el Estado, agentes de mercado y sociedad en la que todos pueden participar. En otras palabras, la futura manera de liderar el país debe estar basada en la corrección de lo que no se ha hecho bien, pero también, replicar las buenas gestiones que han dado

resultado; como por ejemplo, los mecanismos de participación en el manejo útil, eficaz y pertinente de la gestión por el alcantarillado.

Por eso, alcantarillado al campo, es un programa en el que Empresas Públicas de Cundinamarca puso en marcha toda una estrategia en soluciones integrales de alcantarillado para zonas rurales. Permitiendo que, por primera vez en la historia, más de trece mil campesinos accedan a un servicio eficiente de alcantarillado, mejorando significativamente sus condiciones de vida, sumándose a todas las estrategias que viene promoviendo el gobernador de Nicolás García (2020-2023), en torno a la productividad del sector campesino.

El programa pretende disminuir la brecha de cobertura entre el área urbana y rural frente a la prestación del servicio de alcantarillado, identificando el estado de la prestación de los prestadores rurales en los aspectos técnico, operativo, institucional y social con el propósito de mejorar la calidad de vida. Así mismo, el fortalecimiento institucional de los prestadores permite modernizar los procesos y procedimientos para proyectarlos en una visión empresarial que asegure la prestación del servicio.

Existe en el desarrollo del programa de Alcantarillado al Campo, tres (3) aspectos fundamentales y de éxito que han permitido una importante gestión y desarrollo de la misma, y que son herramientas significativas para los futuros líderes de Colombia:

Lo primero es la participación comunitaria, la cual debe estar presente durante todas las etapas del proyecto y que debe estar de acuerdo con los usos, tradiciones y costumbres de los involucrados. Además, cada proyecto debe incluir espacios de socialización de avances, como también la presentación y constancia de participación de la comunidad en la selección de alternativas tecnológicas a implementar, y promover la gestión comunitaria de los servicios. Todo esto para hacer de los procesos oportunidades de diálogo y participación.

Por otra parte, el desarrollo sostenible es uno de los puntos más importantes a la hora de pensar en un programa de alcantarillado, orientando a la conservación de los cuerpos de agua y del suelo. Por ello, siempre es importante identificar las medidas de protección, de ahorro y uso eficiente del agua, de consumo responsable, bajo un enfoque de economía circular; porque hoy es fundamental revolucionar la forma en que se diseña, se produce y se consumen los servicios básicos de las comunidades.



Por último, y como recomendación fundamental, los proyectos deben sustentarse en análisis de gestión del riesgo, incluyendo la identificación de las amenazas derivadas de origen natural, socio natural y antropogénico, la exposición y vulnerabilidad del sistema frente a dichas amenazas, y las medidas de contingencia o las obras de mitigación de riesgo correspondientes. Todo esto para sostener un proyecto a lo largo de los años.

En conclusión, hoy la tarea de los gobiernos actuales y del futuro deben centrarse en la búsqueda de la amplia participación de las comunidades, principalmente de aquellas que están en territorios invisibles para el país. La educación ambiental para la cultura del agua será fundamental para la transformación social, la gestión del conocimiento y la construcción de un país con nuevas ideas y decisiones sostenibles. Hay que pensar en modelos de gobernanza en donde prime el cuidado del recurso hídrico, cumpliendo con las necesidades básicas de los seres humanos; no solo para el sostenimiento inmediato de los lugares, sino para la buena calidad en la vida futura.

## Glosario de siglas

ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para Refugiados
ADN	Ácido desoxirribonucleico
ADRES	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
AEGL	Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales
AENOR	Asociación Española de Normalización y Certificación
AFOLU	Agricultura, ganadería, forestación y otros usos del suelo
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AIP	Acceso a la información pública
ALC	América Latina y el Caribe
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
ANSV	Agencia Nacional de Seguridad Vial
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
APSB	Agua potable y saneamiento básico
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASG	Ambientales, sociales y de gobernanza
ASIS	Análisis de Situación de Salud
ASOANAPORGÁNICOS	Asociación Productora de Abonos Orgánicos de Anapoima
ASOBANCARIA	Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia
ASOCAPITALES	Asociación Colombiana de Ciudades Capitales
ASOINTERMEDIAS	Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias
BANCOLDEX	Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo

BP	Banco de Proyectos de Inversión
BRT	Autobús de tránsito rápido
BTL	Publicidad bajo la línea
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAI	Comando de Atención Inmediata
CAR	Corporaciones autónomas regionales
CAR	Corporación Autónoma de Cundinamarca
C4	Centro de Comunicaciones, Comando y Control (de Envi- gado)
CDGRD	Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desas- tres
CDP	Certificados de disponibilidad presupuestal
CEDAW	Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas)
CEO	Director ejecutivo (Chief Executive Officer, por sus siglas en inglés)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFC	Global the Child Friendly Cities
CFCI	Global de Child Friendly Cities (por sus siglas en inglés) (Iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia)
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CH4	Metano
CIAF	Centros integrales de acompañamiento a las familias
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CICP	Catálogo integrado de clasificación presupuestal
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CILAC	Foro Abierto de Ciencias Latinoamérica y el Caribe
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres (OEA)
CIO	Director de innovación (por sus siglas en inglés)
CITI	Ciencia, Investigación, Tecnología e Innovación
CM	Catastro multipropósito
CMGRD	Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres
CMO	Chef Marketing Office (por sus siglas en inglés) (director de mercadeo)
CNA	Consejo Nacional de Acreditación

CNC	Centro Nacional de Consultoría
CND	Contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés)
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNP	Consejo Nacional de Planeación
CO2	Dióxido de carbono
CONFA	Caja de compensación familiar de Caldas
CONFECÁMARAS	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
COPASST	Comité Paritario de Seguridad y Salud en el Trabajo
COP21	Conferencia de las Partes
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COVID	Síndrome respiratorio agudo producido por un coronavirus
C. P.	Constitución Política
CPT	Centro de Trayectoria Profesional
CTeI	Ciencia, tecnología e innovación
CTP	Consejos territoriales de planeación
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDDR	Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DNP)
DEL	Desarrollo económico local
DESA	División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
DD. HH.	Derechos humanos
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIKW	Data Information Knowledge Wisdom (por sus siglas en inglés)
DNC	Desnutrición crónica
DNP	Departamento Nacional de Planeación
D. O.	Diario Oficial
DRAE	Diccionario Real Academia de la Lengua
EAT	Esquema asociativo territorial
ECDBC	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono
EDA	Enfermedad diarreica aguda
ELN	Ejército de Liberación Nacional

EMICRON	Encuesta de Micronegocios
EMRE	Estrategia Municipal para la Respuesta a Emergencias
ENREDD	Estrategia Nacional de REDD+
ENTerritorio	Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial
EOT	Esquemas de ordenamiento territorial
EPC	Empresa Pública de Cundinamarca
EPC	Economía popular y comunitaria
EPL	Ejército Popular de Liberación
EPS	Empresas promotoras de salud
ESAP	Escuela de Administración Pública
ESCNA	Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes
ESMAD	Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden
ESP	Empresas de servicios públicos
ETB	Empresa de Teléfonos de Bogotá
ETCA	Asociación Ecología, Tecnología y Cultura en los Andes
ETPV	Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos
EXPRA	Alianza Internacional de Responsabilidad Extendida del Productor
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FASECOLDA	Federación de Aseguradores Colombianos
FDCL	Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (por sus siglas en alemán)
FEDESARROLLO	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FESCOL	Friedrich-Ebert-Stiftung (Colombia)
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FIP	Federación Internacional de Periodistas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FOFA	Fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas
FOS	Fondo para Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil Colombiana (Sueco-Noruego)

FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía (hoy ADRES)
FURAG	Autodiagnóstico y Formulario Único de Reporte de Avance a la Gestión
FUT	Formulario Único Territorial
GAULA	Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal
GEI	Gases efecto invernadero
GAO	Grupos Armados Organizados
IA	Inteligencia artificial
IAMI	Institución Amiga de la Mujer y de la Infancia
ICA	Impuesto de industria y comercio
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICADE	Instituto Católico de Administración y Dirección de Empresas (España)
ICESI	Instituto Colombiano de Estudios Superiores de INCOLDA
ICET	Índice de capacidad estadística territorial
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo
ICLD	Ingresos corrientes de libre destinación
ICLEI	Gobiernos Locales por la Sostenibilidad
ICR	Índice de competitividad regional
ICS	Índice de competitividad sostenible
ICS	Innovación para Servir al Ciudadano (del BID)
IDACO	Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca
IDE	Infraestructura de Datos Espaciales
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IDECUT	Instituto Departamental de Cultura y Turismo de Cundinamarca
IDES	Infraestructura de Datos Espaciales de Soacha
IDHM	Índice de desarrollo humano municipal
IDNC	Índice de desnutrición crónica
I. E.	Institución educativa
IED	Instituto de Estudios de Dirección
IESA	Instituto de Estudios Superiores de Administración (Venezuela)
IES	Instituciones de educación superior

IETS	Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	indicadores de goce efectivo de derechos
IGPR	Índice de gestión de proyectos de regalías
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (de la CEPAL)
I+D	Investigación y desarrollo
INCOLDA	Instituto Colombiano de Administración
INS	Instituto Nacional de Salud
INVÍAS	Instituto Nacional de Vías
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IPES	Instituto para la Economía Social
IPM	Índice de pobreza multidimensional
IPP	Instituto de Políticas Públicas
IPS	Institución prestadora de salud
IPU	Unión Interparlamentaria para la Democracia
IRA	Infección respiratoria aguda
IRV	Índice de riesgo de victimización
ISA	Incentivo al seguro agropecuario
JAC	Juntas de acción comunal
JAL	Juntas administradora local
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
KAS	Fundación Konrad Adenauer en Colombia
LAFT	Lavado de activos y financiación del terrorismo
LGBTIQ+	Personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente)
M-19	Movimiento 19 de Abril
MGA	Metodología general ajustada
MEN	Ministerio de Educación Nacional
ML	Machine Learning (aprendizaje automático)

MMMCTI	Modelo de medición y madurez de ciudades y territorios inteligentes
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
MOE	Misión de Observación Electoral
M. P.	Magistrado ponente
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NASA	National Aeronautics and Space Administration (por sus siglas en inglés)
NAU	Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas)
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Hábitat	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OPSI	Observatorio de Innovaciones en el Sector Público
OVP	Organizaciones populares de vivienda
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAP	Programa de Agua y Saneamiento para la Prosperidad
PBOT	Planes básicos de ordenamiento territorial
PDA	Planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento



PDD	Plan Distrital de Desarrollo
PDT	Planes de desarrollo territorial
PDET	Programas de desarrollo con enfoque territorial
PEI	Proyectos educativos institucionales
PEMOT	Planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial
PEMP	Planes de especial manejo y protección
PEN	Plan Estadístico Nacional
PET	Planes estadísticos territoriales
PGIRS	Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos
PGN	Presupuesto General de la Nación
PGN	Procuraduría General de la Nación
PhD	Doctor o doctora
PHVA	Planificar, verificar, hacer y actuar.
PIB	Producto interno bruto
PIGCTT	Planes integrales de gestión del cambio climático territoriales
PNACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNGRD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
PONAL	Policía Nacional de Colombia
POS	Plan Obligatorio de Salud
POT	Planes de ordenamiento territorial
POZ	Plan de ordenamiento zonal
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
PpPp	Protocolo punto a punto
PPT	Permiso de Protección Temporal (migrantes venezolanos)
PQR	Petición, queja, reclamo
PQRSD	Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias
PSMV	Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos
PTAR	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
PV	Protocolo Verde

RAE	Real Academia de la Lengua
RASSA	Ruralidad Agroalimentaria Sostenible y Saludable
RCPP	Régimen de contabilidad presupuestal pública
Red Adelco	Red Nacional de Agencias de Desarrollo Económico Local de Colombia
REDD	Reducir emisiones de gases de efecto invernadero debidas a la deforestación y degradación de los bosques
REP	Ley tiene como principal instrumento la Responsabilidad Extendida del Productor
RIT	Registro de información tributaria
RLCPD	Registro de localización y caracterización de personas con discapacidad
RNI	Red Nacional de Información
RNT	Registro nacional de turismo
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas
S. A.	Sociedad Anónima
SAMA	Sistema de Alerta y Monitoreo de Antioquia
SARAS	Sistema de Análisis de Riesgos Ambientales y Sociales
SAS	Sociedad por acciones simplificada
SAT	Sistema de Administración del Territorio
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SENC	Sistema Educativo Nacional Colombiano
S.f.	Sin fecha
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIA	Sistema Integrado de Auditorías
SIATA	Sistema de Alerta Temprana de Medellín y el Valle de Aburrá
SICE	Sistema Integral de Capacitación Electoral
SICODE	Sistema de Identificación y Caracterización de Oferta y Demanda Estadística

SICODIS	Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales
SIE	Sistema Institucional de Evaluación
SIEE	Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia
SIGEP	Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública Territorial
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SISCLIMA	Sistema Nacional de Cambio Climático
SISPRO	Sistema Integrado de Información de la Protección Social
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SMLMV	Salario mínimo legal mensual vigente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SNGRD	Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
SNGT	Sistema Nacional de Gestión de Tierras
SNIES	Sistema Nacional de Información de Educación Superior
SNS	Superintendencia Nacional de Salud
SNS	Sistema Nacional de Salud
SPGR	Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías
SPT	Subdirección de Planeación Territorial (DNP)
SUI	Sistema Único de Información
SUIPF	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
STEAM	Ciencia, Tecnología, Ingeniería, Artes y Matemáticas (por sus siglas en inglés)
TAN	Territorios Amigos de la Niñez
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
TIF	Titularización de impuestos futuros
TKI	Thomas Kilmann Instrument (por sus siglas en inglés)
TNI	Transnational Institute
TPS	Toyota Production System

TVEC	Tienda Virtual del Estado colombiano
UN-CEBD	Ciencia de Datos para las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
UNFPA	Fondo de Población de Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIVALLE	Universidad del Valle
UPA	Unidades productoras agropecuarias
UPC	Unidad de pago por capitación
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VBG	Violencia basada en género
VIP	Vivienda interés popular
VIS	Vivienda de interés social
WRI	World Resources Institute (Instituto de Recursos Mundiales)

ISBN: 978-958-52826-7-4



ISBN: 978-958-52826-8-1



Aliados

