

La Renovación del territorio: los Planes de Desarrollo con enfoque territorial y la planeación local

Paola García Reyes
Yiseth Irreño Quijano
Alan Gutiérrez Gutiérrez

La Renovación del territorio: los Planes de Desarrollo con enfoque territorial y la planeación local

Paola García Reyes* Yiseth Irreño Quijano ** Alan Gutiérrez ***

Marzo de 2018

Índice

1. Introducción	2
2. Las Agencias para el campo	2
3. La renovación del territorio: los PDETs y la planeación local	4
4. Los Consejos Territoriales de Planeación	6
5. Los POT, PBOT y EOT	7
6. La realidad de la planeación del territorio en el Caribe	8
7. El ordenamiento del territorio. El caso de Ciénaga, Magdalena	11
8. Corolario	13
9. Referencias	14

* Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política - FLACSO (México). Profesora asistente del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad del Norte (Colombia). Investigadora del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Contacto: paolagarcia@uninorte.edu.co

** Estudiante del programa de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Norte. Contacto: yirreno@uninorte.edu.co

*** Estudiante del programa de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Norte. Contacto: aland@uninorte.edu.co

1. Introducción

La idea de paz territorial, propuesta en su momento por el entonces Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo (Equipo Paz Gobierno, 2014) tiene dos anclajes y un entorno. Los primeros son la garantía de derechos y las instituciones que los soportan. Los derechos se refieren a los derechos de las víctimas (verdad, justicia y reparación), cuya garantía se sustenta en la finalización del conflicto. Las instituciones son, en una definición amplia, las prácticas y normas que regulan la vida pública. El entorno se refiere a un período de transición que implica el diálogo en los territorios para poner en práctica lo acordado.

La transición hacia la ausencia de conflicto tiene, además, tres pilares: participación, reconciliación y justicia. La primera indica un ejercicio de planeación participativa desde abajo. La reconciliación apunta a recuperar la confianza y resolver el problema de credibilidad, una suerte de terapia que permita dejar atrás las secuelas de las décadas de violencia. Es, además, un espacio para construir espacios de discusión en lo local. La justicia es una herramienta que permite la construcción de la paz, mediante la reconstrucción equitativa del orden social. Es un marco que permite ponderar los derechos de las víctimas y los demás habitantes de los territorios.

¿Qué son los territorios? Son las zonas donde sucede y ha sucedido el conflicto. La paz territorial ubica el centro, no en el centro, sino en esos lugares. Allí se implementarán las acciones derivadas de lo acordado en el punto 1 de La Habana, relativas al acceso y uso de las tierras, a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDETS y a los Planes Nacionales de Desarrollo con enfoque Territorial. La versión final de los acuerdos conservó la cifra de 3 millones de hectáreas adjudicadas y 7 millones formalizadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, pero extendió el término para el proceso de 10 a 12 años. El mecanismo básico es la creación de un Fondo Nacional de Tierras con un instrumento complementario de adjudicación de tierras mediante subsidio. Adjudicación, formalización y subsidios se articulan a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs), herramienta de política cuyo objetivo es el de lograr la transformación estructural del campo y su relacionamiento equitativo con la ciudad. Los Planes Nacionales deberán formular políticas de infraestructura rural, desarrollo social, producción agropecuaria y de acceso progresivo al derecho a la alimentación, desde el nivel central.

Este documento, propone una reflexión acerca del proceso de formulación de los PDETS como una oportunidad de articulación con y fortalecimiento de la institucionalidad local. Para ello, realizamos una breve descripción de las instituciones nacionales vinculadas de forma directa con la implementación del Punto 1. Luego, describimos el proceso de formulación de los Planes. Sobre esta base, identificamos el escenario institucional de los municipios priorizados en el Caribe y ofrecemos algunas consideraciones con base en el caso del municipio de Ciénaga, Magdalena.

2. Las Agencias para el campo

La liquidación del Instituto Colombiano para la Reforma Rural INCODER, dio paso a la creación, en 2015, de las Agencias Nacional de Tierras (ANT), de Desa-

rollo Rural (ADR) y de Renovación del Territorio (ADT). La ANT está a cargo del Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, la ADR de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la ART de coordinar la intervención del Gobierno nacional en las zonas rurales afectadas por el conflicto. El Ministerio de Agricultura viene implementando, también desde 2015, el Plan Colombia Siembra, orientado a aumentar la oferta agropecuaria para garantizar la seguridad alimentaria del país e incrementar el área cultivada. Departamento Nacional de Planeación formuló en 2016, el CONPES 3859 en junio de 2016, con el cual propone la Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural Urbano, herramienta fundamental para la garantía de los derechos de propiedad y el recaudo predial y base elemental de recursos en el nivel municipal.

En cuanto a la ANT, los avances del Programa Nacional de Formalización a junio de 2016, eran magros. Según sus propias cifras a esa fecha se habían beneficiado a 24525 personas con 3282 títulos, en todo el territorio del país (Ministerio de Agricultura, 2016). La nueva metodología de la Agencia para atender el problema de la informalidad en la tenencia de la tierra, es la de Barrido Predial Integral (BPI), la cual se centra en la oferta proactiva de servicios. Para ello, se están implementando tres paquetes de pilotos: (1) Dibulla, Santa Marta, Lebrija, San Carlos, Topaipí, Armenia, Buenaventura, Puerto Gaitán, Puerto Leguizamó y San Vicente del Caguán; (2) Caimito, Guaranda, Majagual, San Benito de Abad, Sucre, San Marcos, Achí, Mangangué, San Jacinto del Cauca, Ayapel y Nechi y (3) Ovejas. Estos pilotos buscan intervenir 55.000 predios para resolver los conflictos sobre la tierra presentes en esos municipios (Agencia Nacional de Tierras, 2016).

La ADR tendrá funciones importantes en la implementación de las Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y en la regulación del Servicio Público de Adecuación de Tierras. Éstos son por ahora proyectos de ley, cuyo curso de aprobación no se agotó en el período de vía rápida previsto para la formulación de las normas que derivaran de los Acuerdos.

La ART es la única de la Agencias que no tiene antecedentes institucionales específicos y cuyas funciones derivan en su totalidad de lo acordado en el Punto 1: la construcción participativa de PDETS; la coordinación y ejecución de bienes y servicios públicos; y coordinar la estructuración y ejecución de programas de desarrollo económico, productivo, ambiental y forestal. En cuanto a la primera, la ART delimitó 16 regiones, en cuyos municipios tendrá lugar la formulación participativa de los planes: Alto Patía-Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense, Macarena - Guaviare, Montes de María, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada - Perijá, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Sur de Tolima, Urabá Antioqueño.

En este marco, la implementación del punto 1 enfrenta enormes retos articulados. El primero es el de ser en realidad “territorial”. Lo formulado e implementado se refiere más a los esfuerzos y disposiciones del Gobierno nacional que de los territorios y sus actores. La debilidad de las instituciones en los niveles departamental y municipal es muy importante en Colombia. La tendencia a formular políticas desde arriba que luego se irradian a las regiones aleja la garantía de los derechos en la medida en que su realización requiere del concurso de esas instituciones.

El segundo es el de lograr una participación efectiva y significativa desde esos territorios. En Colombia existen muchos conflictos y muchos territorios ¿Es posible resolver cada particularidad, cada conflicto, cada demanda? La apertura de los canales participativos encara el riesgo del descontento cuando las demandas no son resueltas o atendidas de forma adecuada. Necesitamos entender la participación, sus espacios, y sus problemas.

El tercero es el de la canalización y resolución de los conflictos y disputas que derivarán de la implementación del punto. Son de conocimiento público las visiones contrapuestas de algunos sectores agroempresariales y campesinos, por ejemplo. La creación de la nueva jurisdicción agraria contemplada en el Acuerdo será primordial. Por desgracia no hay ningún avance al respecto y las facultades de derecho del país están poco preparadas para este reto.

Por último, la paz desde los territorios, mejor término que la paz territorial, puede contribuir, también a la construcción de una paz entre los territorios. Uno de los propósitos del punto 1 es el de disminuir la pobreza en el campo y el de armonizar el desarrollo urbano-rural. Esta tarea corresponde, fundamentalmente a los actores de esas regiones. En el siguiente acápite, describimos el proceso de formulación de los Planes y ofrecemos una reflexión sobre su articulación en los territorios, desde el punto de vista de las instituciones para la participación del nivel local.

3. La renovación del territorio: los PDETs y la planeación local

Como lo mencionamos, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son la estrategia para la implementación del punto 1 de los Acuerdos de La Habana sobre Desarrollo Rural Integral. Estos planes tienen el objetivo de renovar los territorios intervenidos, mediante un ejercicio participativo que se traducirá en un conjunto de planes de acción formulados a 10 años, organizados alrededor de ocho pilares: ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud; educación y primera infancia; vivienda, agua potable y saneamiento básico; reactivación económica y producción agropecuaria; sistema para la garantía progresiva para el derecho a la participación; reconciliación, convivencia y construcción de paz.

La formulación de los Planes sigue un derrotero que agrega la información de las poblaciones en tres niveles: veredal, municipal y regional. Primero, se realizarán un conjunto de preasambleas y asambleas veredales, cuyo número dependerá de las características de los territorios. De ellas, se derivarán pactos veredales (un conjunto de propuestas para los ocho pilares) que serán llevados a los momentos municipales. Por último, en el nivel regional, se formularán los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Así, los planes tienen una estructura piramidal que va desde el nivel más local de la participación, una estructura típica de abajo - arriba, que deberá agotarse en mayo de 2018.

Los escenarios y actores¹ involucrados en el proceso se describen en el si-

¹Habrán además, un grupo de notables, con carácter consultivo. Estos son actores regionales relevantes

guiente cuadro:

Cuadro 1. Etapas, escenarios y actores de los PDETS

Etapas	Escenarios	Actores
Veredal	Preasambleas	Comunidad
	Taller de análisis situacional	Grupo motor elegido en preasamblea para trabajar por mesas temáticas en la asamblea.
	Asamblea comunitaria	Delegados veredales, grupo motor, administración municipal y equipo municipal ART.
Municipal	Precomisión municipal	Comunidad, administración municipal.
	Comisión municipal	Delegados veredales designados del grupo motor, delegados municipales elegidos en la precomisión (organizaciones sociales, sector privado, consejo municipal), administración municipal, equipo municipal ART.
Subregional	Precomisión subregional	Delegados municipales comunitarios elegidos en la comisión municipal, alcaldes, equipo de gobierno de la gobernación, organizaciones sociales, sector privado empresarial.
	Comisión subregional	Gobernadores, delegados municipales comunitarios, delegados organizaciones regionales, delegados sector privado, delegados gobernación, alcaldes, delegados asamblea departamental, delegado del Ministerio Público, delegados del gobierno nacional.

Fuente: elaboración propia, con base en información ART

De los 16 PDETS propuestos, cuatro se ubican en la Región Caribe: Montes de María (15 municipios); Sierra Nevada-Perijá (15 municipios); Sur de Bolívar (7 municipios) y Sur de Córdoba (5 municipios). Éstos agrupan cerca de una cuarta parte del total de municipios a intervenir en el país (170). Las regiones fueron delimitadas siguiendo los criterios establecidos en el Acuerdo: niveles de pobreza, en particular pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas; afectación por el conflicto; debilidad institucional administrativa y capacidad de gestión; y presencia

que respaldarán el diálogo político en torno a la construcción de la paz territorial y la construcción de los PATR.

de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales. Según el decreto 893 de 2017, que le dio vida a estos programas, las zonas priorizadas tienen una incidencia de pobreza multidimensional de 72,8 %². Además, el 67 % de los municipios priorizados tienen una muy alta incidencia del conflicto armado³ y concentran el 94,2 % de los cultivos de coca⁴. En cuanto a la debilidad institucional, los municipios se encuentran por debajo de las evaluaciones de desempeño y de eficacia en comparación a los restantes del país. Sobre este punto nos detendremos más adelante.

La aproximación participativa, el diseño piramidal y la agenda para la formulación enfrentan la paradoja de apuntar a la formulación de planes robustos sobre institucionalidades frágiles. Esta es una paradoja inevitable: de haber tenido un Estado operante no habríamos tenido conflicto. Esto tiene traducciones específicas pues los PDETS deberán enlazarse con las herramientas de planeación del territorio ya existentes: los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial. Los primeros son la hoja de ruta que marca la actuación de una administración e incluyen los lineamientos generales sobre eventuales proyectos y elaboración de políticas públicas. Se construyen a través de la participación ciudadana en mesas de trabajo y de instancias como los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). Luego de elaborados, para adquirir fuerza vinculante tienen que ser aprobados por el concejo municipal. Los segundos, son el mecanismo para la planificación social, económica y física del territorio, cuidando la preservación de medio ambiente.

4. Los Consejos Territoriales de Planeación

El marco general para la planeación territorial son los Planes de Desarrollo. Éstos deben formularse de manera que consulten las necesidades y prioridades de las poblaciones por ellos cobijadas. Las formas de garantizar su participación pueden ser varias, pero la Constitución de 1991 previó una figura específica: los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). Éstos son “instancias territoriales de planeación, creados por disposición constitucional para garantizar la participación ciudadana en la construcción y seguimiento de políticas públicas a nivel territorial, en virtud del principio de la planeación participativa” (DNP, 2017). Su marco normativo está conformado por la constitución política, Art 334. Leyes: 152 de 1994 y 338 de 1997. Decretos, 028 de 2008. Y, sentencias de la corte constitucional, C-015 de 1996 C-524 de 2003. Estos Consejos, no cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa, ni autonomía patrimonial.

²A diferencia del indicador de pobreza monetaria, que mide el porcentaje de población bajo un mínimo de ingresos mensuales, estimados para cubrir sus necesidades básicas, el Índice de Pobreza Multidimensional mide cinco dimensiones básicas del bienestar: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y juventud; trabajo; salud; servicios públicos domiciliarios y vivienda (DNP 2017, p. 1). La cifra recogida indica que el 72,8 % de la población de esos municipios se encuentran en situación de pobreza multidimensional.

³Para establecer el grado de afectación por el conflicto armado, el Gobierno Nacional, consideró dos componentes de variables: intensidad de la confrontación armada, en el que se encuentran tanto las acciones de las Fuerzas Militares, como de grupos armados al margen de la ley; y victimización, que recoge tasas de homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento, víctimas por minas antipersona, desaparición forzada y asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras (Decreto 893, 2017).

⁴Para la construcción de esta dimensión, el Gobierno incluyó las variables hectáreas de cultivos de coca e índice de vulnerabilidad, explotación ilegal de minerales y contrabando (Decreto 893, 2017).

En concordancia con su fin de garantizar la participación ciudadana, los CTP están conformados por diferentes sectores de la sociedad, los cuales incluyen: corporaciones administrativas, minorías étnicas, organizaciones, sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. El porcentaje de cada uno de éstos dentro de los CTP varía en cada municipio, distrito y/o departamento, ya que cada corporación administrativa define los grupos, organizaciones, sectores y minorías étnicas de su respectiva entidad territorial que conformarán el CTP, esto lo hace mediante acuerdo municipal u ordenanza departamental, según sea el caso. Sin embargo, como mínimo debe estar integrada por delegados de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios, de acuerdo con lo señalado en el artículo 34 de la Ley 152 de 1994. Es así, como la pluralidad es un factor importante al momento de conformarse los CTP.

Los CTP son renovados, en un 50 % cada cuatro años. Desde la alcaldía o la gobernación, según sea el caso, se debe hacer la convocatoria, la cual debe ser amplia, pública y transparente. Presentada la convocatoria, quienes deseen postularse, según el decreto 228 de 1994, deben: estar vinculados a las actividades del sector o entidad territorial, poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o localidad y, hacer parte de una organización que cuente con personería jurídica. Dentro de las responsabilidades de las CTP se encuentran:

- Analizar y discutir el proyecto del plan de desarrollo.
- Organizar y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del plan de desarrollo, mediante la organización de reuniones regionales y locales con los Consejeros, en las cuales intervengan todos los sectores, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política de 1991.
- Absolver las consultas que formule la Administración o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan de desarrollo.
- Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del plan.
- Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por la entidad territorial.
- Realizar semestralmente un seguimiento a las metas de continuidad, cobertura y calidad de los servicios, definidas en los respectivos planes sectoriales.

5. Los POT, PBOT y EOT

Las herramientas de ordenamiento territorial como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), le permiten a los entes territoriales organizarse física, cultural, económica y ambientalmente, explotando sus potencialidades y apuntándole al desarrollo local. Estas herramientas, se suman a los planes de desarrollo (vigencia de un periodo administrativo que equivale a cuatro años) y

al presupuesto municipal (vigencia de un año) para la ejecución de planes y proyectos que generen impactos en el bienestar general (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004). Con una vigencia de hasta doce años (o tres periodos administrativos), su elaboración requiere de la deliberación entre el ente territorial, los actores comunitarios y los gremios empresariales o privados tal como lo establece la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial.

Dependiendo del número de habitantes, cada municipio se organiza con ayuda de algunas de estas herramientas: si posee 100 mil o más habitantes, deberá elaborar su plan de ordenamiento territorial (POT); si su población oscila entre 30 mil y 100 mil habitantes, deberá realizar su plan básico de ordenamiento territorial (POBT); y si cuenta con 30 mil habitantes o menos, el municipio tendrá que formular un esquema de ordenamiento territorial (EOT) (DNP, 2005). Pese a esta diferenciación que toma como criterio el tamaño población del municipio, el proceso de formulación, elaboración y aprobación es el mismo. La Ley 388 de 1997 establece tres etapas: formulación, proceso de concertación interinstitucional y consulta ciudadana y proceso de aprobación. El proceso finaliza con la aprobación mediante proyecto de acuerdo en la respectiva corporación pública del ente territorial (concejo municipal o distrital dependiendo de quién se trate).

6. La realidad de la planeación del territorio en el Caribe

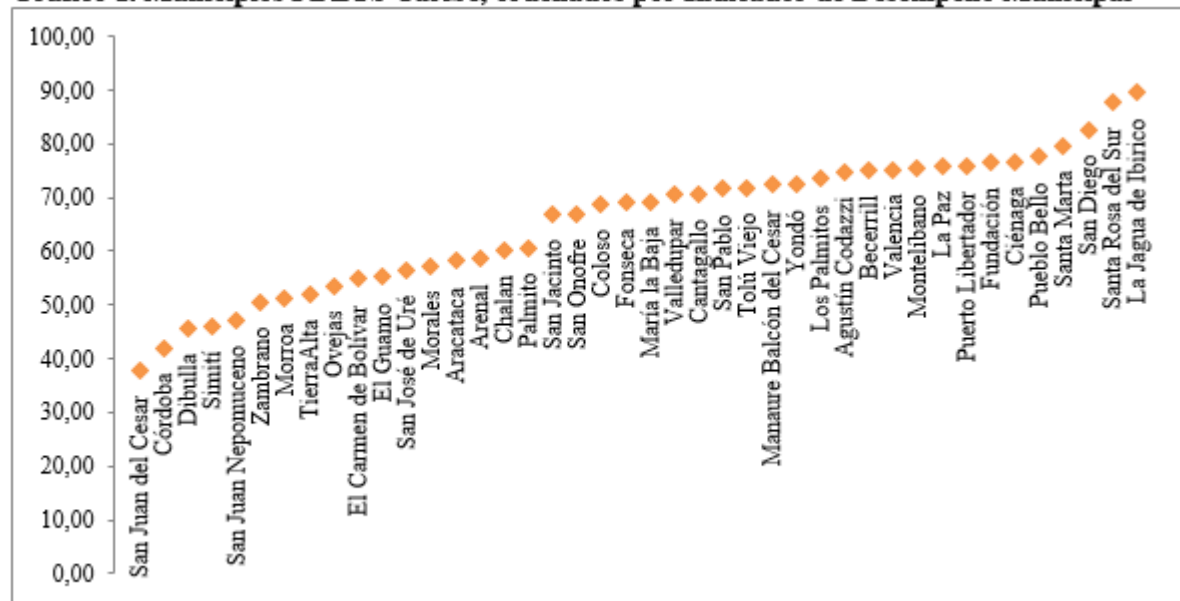
La planeación del territorio se sustenta en la gestión de las instituciones y burocracias territoriales. Como se mencionó en un Cuaderno anterior (Trejos Tuirán, 2017, p. 4), una de las herramientas que permite evaluar los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos es el Indicador de Desempeño Integral Municipal.

El Indicador agrega cuatro componentes: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales e índice de gestión. El primero, establece el nivel de cumplimiento de las administraciones con relación a las metas de producto definidas en los planes de desarrollo. El segundo, mide la relación entre los productos logrados y los insumos utilizados bajo un enfoque de maximización de recursos. El tercero, evalúa el cumplimiento del marco de normas compuesto por la Ley General de Educación (715 de 2001), el Sistema General de Participaciones (Ley 1176 de 2007) y su reglamentación, y el Sistema General de Seguridad Social en Salud (Ley 1438 de 2011). El último, mide la capacidad de la entidad territorial para asumir sus funciones, en cuanto la disponibilidad de recurso humano, rotación de personal directivo, disponibilidad de equipos de computación, automatización de procesos y capacidad de control sobre sus procesos misionales (DNP, 2017a). El resultado agregado de las evaluaciones en estos componentes permite clasificar a los municipios en cuatro categorías: sobresaliente, satisfactorio, medio, bajo crítico.

En el caso de los municipios intervenidos en la región Caribe, tenemos desempeños distintos. Vistos desde el dato agregado, encontramos que el municipio con peor desempeño es San Juan del Cesar (Cesar) (rango crítico), mientras que los mejor comportados son San Diego (Cesar), Santa Rosa del Sur (Bolívar) y la Jagua de Ibirico (Cesar) (rango sobresaliente). Según se observan en el siguiente gráfico, los municipios ubicados entre Córdoba (Bolívar) y Arenal (Bolívar), tienen un rango

bajo; los ubicados entre Chalán (Sucre) y María la Baja (Bolívar), un rango medio; y los ubicados entre Cesar (Valledupar), y Santa Marta (Magdalena), uno satisfactorio.

Gráfico 1. Municipios PDETS Caribe, ordenados por Indicador de Desempeño Municipal



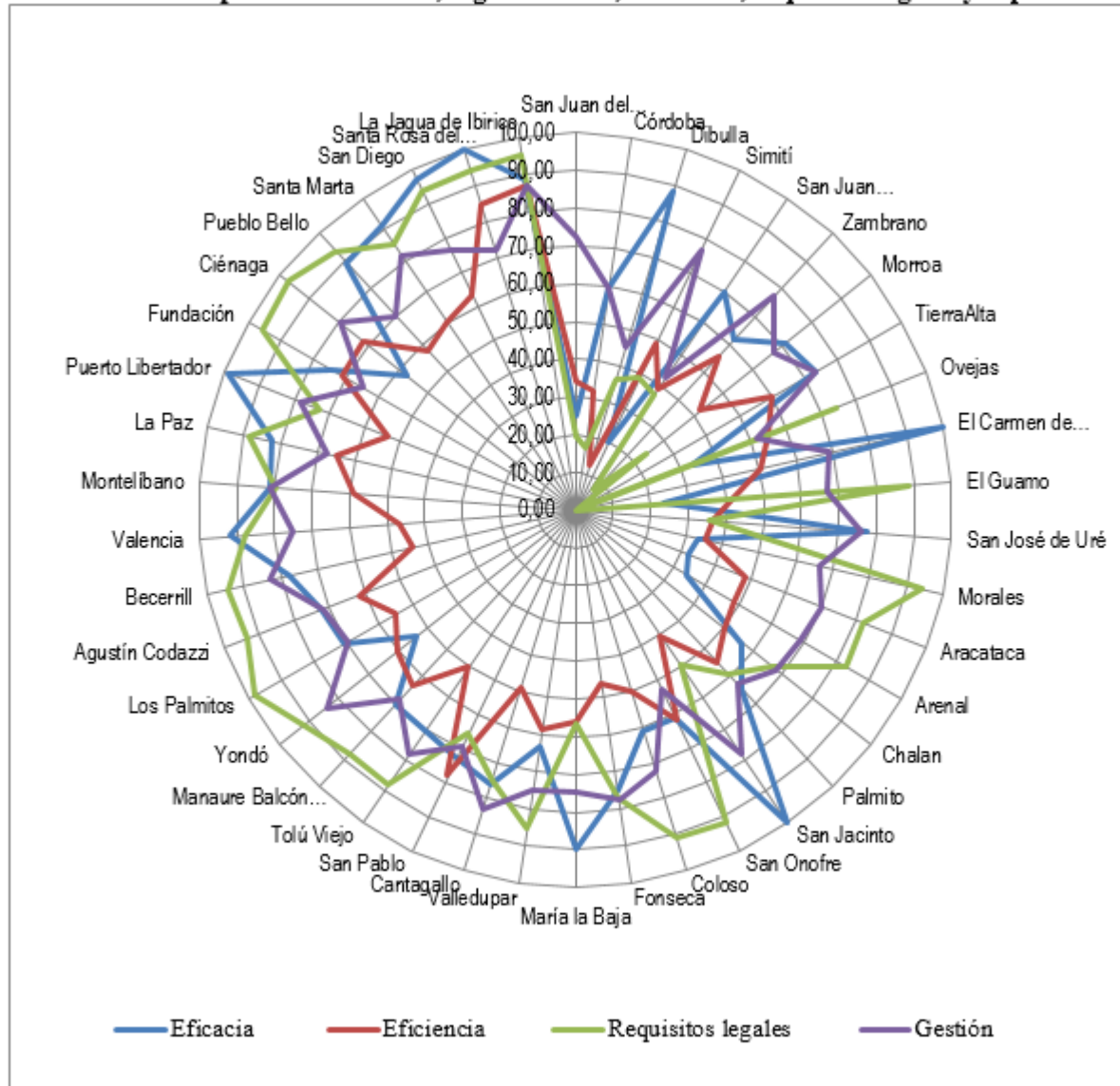
Fuente, elaboración propia con base en datos del DNP para 2016.

Este orden de desempeño permite augurar mejores comportamientos para los municipios satisfactorios y sobresalientes, en cuanto a su capacidad para implementar los PDTEs. No obstante, una mirada más detallada ofrece calificaciones distintas según se miren los datos desagregados para cada municipio. El siguiente gráfico nos ofrece una idea de esas variaciones. La línea azul, muestra la eficacia de los municipios por intervenir. Es decir, su capacidad para cumplir con las metas productos determinadas en sus Planes de Desarrollo. En esta variable, municipios como Santa Rosa del Sur (Bolívar), Puerto Libertador (Córdoba), San Jacinto (Bolívar) y El Carmen de Bolívar (Bolívar), superan a los demás priorizados. No obstante, estos comportamientos parecen ir en contra del cumplimiento de los requisitos legarles (línea verde). En este aspecto, Puerto Libertador, San Jacinto y El Carmen de Bolívar tienen desempeños pobres.

Una mejor forma de intuir la capacidad de los municipios para albergar e implementar los PDETS puede ser la de considerar los aspectos de eficiencia (hacer más con menos) (línea roja) y de capacidades municipales (línea morada), pues será la ejecución eficiente de los recursos dispuestos para cada uno de los ocho pilares, por parte de las burocracias municipales, la que determinará que lo planeado se materialice con éxito. Como se observa en el gráfico, estos dos aspectos tienen evaluaciones menores que los dos anteriores. Esto indica que, en general, los municipios intervenidos no son ni muy eficientes ni muy capaces. En el primer aspecto, los más sobresalientes son La Jagua de Ibirico (Cesar), Santa Rosa del Sur (Bolívar) y San Pablo (Bolívar) y los más débiles, Dibulla (La Guajira), Córdoba (Bolívar) y San Juan del Cesar (La Guajira). En el segundo, los mejor evaluados son La Jagua de

Ibirico (Cesar), Yondó (Antioquia), Becerril (Cesar) y Cantagallo (Bolívar), mientras que los peor calificados son San Juan Nepomuceno (Bolívar), Dibulla (La Guajira) y Ovejas (Sucre). Esto indica la necesidad de hacer intervenciones paralelas en estos aspectos para todos los municipios, pero, en particular, para los peor evaluados (los que más se acercan al centro de la circunferencia, como Dibulla).

Gráfico 2. Municipios PDTs Caribe, según eficacia, eficiencia, requisitos legales y capacidades



Fuente: elaboración propia con base en datos del DNP para 2016.

7. El ordenamiento del territorio. El caso de Ciénaga, Magdalena

El caso del municipio de Ciénaga, Magdalena, sobre el cual hemos venido adelantando indagaciones en el marco la formulación del PDET para la zona Sierra Nevada-Perijá, nos sirve para observar los retos que enfrenta su articulación con la ordenación del territorio. Con 120.000 habitantes, Ciénaga es el segundo municipio en importancia en el departamento del Magdalena. En términos administrativos tiene una estructura que podríamos llamar típica, compuesta por un ejecutivo (la alcaldía y sus secretarías) y un espacio de deliberación y coadministración (el concejo municipal, compuesto por 17 concejales), además de otras oficinas como la comisaría de familia y la inspección de policía. Según los últimos datos el Índice de Desempeño Integral Municipal del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ciénaga tiene una calificación de 53,61, lo que lo ubica en un rango de desempeño bajo dentro de las tipologías establecidas. Por otra parte, según un informe de la Contraloría General de la República, Ciénaga se autocategorizó como un municipio de quinta categoría (siendo la sexta la más baja). Esto implica que el conjunto de las oficinas mencionadas carecen de los recursos humanos y técnicos para adelantar una adecuada gestión territorial, además de depender de manera importante de las transferencias del Gobierno Nacional.

Ya se ha mencionado que los consejos territoriales de planeación son instancias donde la ciudadanía puede participar en las discusiones sobre desarrollo local y ordenamiento físico y socioeconómico del territorio. Pese a estar sustentados en todo un marco normativo compuesto por leyes, decretos presidenciales y sentencias de la Corte Constitucional, los CTP en la actualidad no están funcionando correctamente por dos razones principales: i) como sus conceptos no son vinculantes, los entes territoriales no están en la obligación de acatar las sugerencias que los consejeros realicen a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, lo cual termina traducándose en obstáculos para el pleno ejercicio de la participación ciudadana; ii) A pesar de que la Ley 152 de 1994 en su artículo 35 estipula que la dependencia u oficina de planeación del ente territorial es la que debe apoyar administrativa y logísticamente (facilitación de un lugar para sesionar, préstamo de computadores, impresoras y demás materiales que sean indispensables) el funcionamiento de los consejos territoriales de planeación, en la realidad de muchos municipios no se da cumplimiento de esta norma, pues a falta de autonomía presupuestal, estas instancias de participación ciudadana se encuentran en condiciones frágiles para cumplir con su labor. Esta falta de autonomía presupuestal y el incumplimiento de la Ley 152, hace que los CTP dependan de la voluntad política y las buenas relaciones que se entablen con el mandatario de turno, obstruyendo así la posibilidad de ejercer control social de manera eficiente.

En Ciénaga el CTP no cuenta con los insumos necesarios para funcionar como lo establece su marco normativo. Durante la administración anterior, el Consejo solo fue convocado para rendir conceptos sobre el plan de desarrollo (que no acataron) y para la ejecución de proyectos OCAD⁵. La entonces administración municipal no suministraba la información solicitada por el CTP y se caracterizó por mantener-

⁵Los proyectos OCAD (Órganos Colegiados de Administración de Decisión) son proyectos del Sistema General de Regalías, cuya destinación es libre. Los OCAD aprueban y definen el ejecutor de esos proyectos.

se en la posición de no tener un diálogo continuo con los consejeros. El entonces Concejo Municipal trabajó de forma aislada con el CTP. Este modo de operar se ha extendido hasta la actual administración, pues el plan de acción por sector presentado por el Consejo fue modificado por la alcaldía, pero no han sido destinados los recursos para su ejecución. Hoy en día, este espacio cuenta con 13 de los 17 consejeros iniciales (entrevista, Ciénaga, 6 diciembre 2016). En este escenario, el CTP resulta más un legitimador de las actuaciones de la administración municipal que un actor relevante, activo y autónomo en la planeación local.

El POT del municipio de Ciénaga está desactualizado desde el año de 2010. Este escenario es compartido por la mayoría de los municipios de la región, como se observa en el siguiente cuadro:

Subregión	Departamento	Municipio	POT/EOT
Montes de María	Bolívar	Córdoba	Desactualizado
		El Carmen de Bolívar	Desactualizado, implementado en 2002
		El Guamo	Desactualizado, 2002-2009
		Maria la Baja	Desactualizado, 2001-2009
		San Jacinto	Desactualizado, aprobado en 2004
		San Juan Nepomuceno	Sin información
		Zambrano	Desactualizado
	Sucre	Coloso	Actualizado, 2009-2020
		Chalan	EOT aprobado en 2004
		Los Palmitos	Sin información
		Morroa	Desactualizado, 2008-2011
		Ovejas	EOT, 2000
		Palmito	Sin información
		San Onofre	Sin información
Sierra Nevada-Perijá	Cesar	Tolu Viejo	Sin información
		Valledupar	Actualizado en 2015
		Agustín Codazzi	2000-2008/ Desactualizado
		Bacerrill	2001-2010/ Desactualizado. En 2013 se inició proceso de ajuste. No se registra información sobre actualización
		La Jagua de Ibirico	2000-2009/ Desactualizado
		Pueblo Bello	2000-2009/ Desactualizado
		La Paz	2000-2010/ Desactualizado
		San Diego	2002-2011/Actualizado en 2016
	La Guajira	Manauare Balcon del Cesar	2002-2009/ Desactualizado
		Dibulla	Sin información
		Fonseca	2004-2017/Actualizado hasta la fecha
	Magdalena	San Juan del Cesar	2004-2013/ Desactualizado
		Santa Marta	2000-2009/ Desactualizado
		Aracataca	Sin información
Sur de Bolívar	Antioquia	Cienaga	2000-2009/ Desactualizado
		Fundación	2000-2009/Desactualizado
	Bolívar	Yondo	
		Arenal	Sin información
		Cantagallo	EOT: Desactualizado
		Morales	Sin información
		San Pablo	Sin información
Sur de Córdoba	Córdoba	Santa Rosa del Sur	Se consolidó en 2014
		Simiti	Sin información
		Montelíbano	
		Puerto Libertador	Desactualizado, 2012-2015
		San José de Uré	EOT Actualizado, 2010-2020
		Tierra Alta	Desactualizado, 2008-2011
		Valencia	Desactualizado, 2011-2015

Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas web municipales.

8. Corolario

La planeación con enfoque territorial será un camino para el éxito y no para el fracaso en la medida en que pueda servir para el fortalecimiento de la planeación local, bajo formas más incluyentes y operantes. La clave será la de engranar los muy

valiosos insumos que derivarán de los PDETS con las formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento, sacando provecho y fortaleciendo los espacios deliberativos y de toma de decisiones. Vistos así, los PDETS pueden ser una oportunidad para renovar los territorios, si las Agencias, las administraciones municipales y las poblaciones se ocupan de observar y mejorar sus engranajes con las instancias de planeación local y de atender los puntos críticos en las capacidades locales.

9. Referencias

Departamento Nacional de Planeación. (2005). Gestión pública local.

Equipo Paz Gobierno, 2014. La paz territorial. <http://bit.ly/2BFcLbI>, recuperado el 20 de diciembre de 2017.

Ley 152 de 1994.

Ley 388 de 1997.

Ministerio de Agricultura, 2016. Programa de Formalización de la Propiedad Rural. Cobertura. <http://bit.ly/2BGprzb>, recuperado el 20 de diciembre de 2017.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). Guía Metodológica 1: Información práctica para la formulación de los planes de ordenamiento territorial. Serie Planes de Ordenamiento Territorial. Recuperado el día 12 de diciembre de 2017 en <https://bit.ly/1GQkXmQ>.

Agencia Nacional de Tierras, 2016. Rendición de Cuentas. Resumen Ejecutivo. <http://bit.ly/2pQbzME>, recuperado el 20 de diciembre de 2017.

Departamento Nacional de Planeación, 2017. Panorámica Regional. Pobreza monetaria y multidimensional departamental. Necesidad de políticas públicas diferenciadas. 3a. edición, abril.

Departamento Nacional de Planeación, 2017a. Guía Orientaciones para la Medición del Desempeño Integral Municipal. Guía para las Oficinas Departamentales de Planeación. <http://bit.ly/2BFepKq>, recuperado el 20 de diciembre de 2017.

Trejos, F., Tuirán, A. 2017. "Gestión pública y capacidad institucional de las administraciones locales", Cuadernos IDEPI, no. 6. 22 p.