



# Memorias Foro:

## “Retos de la Planeación Participativa en la Implementación del Acuerdo Final”

## Presentación

El viernes 16 de junio de 2017 se llevó a cabo el foro "Retos de la Planeación Participativa en la Implementación del Acuerdo Final" en el auditorio Margarita González del Edificio de Posgrados de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, con la participación de representantes del Gobierno Nacional, de la agrupación política Voces de Paz, del Sistema Nacional de Planeación, del Consejo Nacional de Planeación, de consejos territoriales de planeación y de la academia.

El foro fue organizado por la Fundación Foro Nacional por Colombia, SISMA Mujer y la Corporación Viva la Ciudadanía, con los siguientes objetivos:

- Realizar un balance de la planeación participativa en el país.
- Identificar los retos que plantea el Acuerdo Final en materia de planeación participativa.
- Generar insumos para una reforma de la Ley 152 de 1994, que contemplen tanto los diagnósticos que se han hecho desde su promulgación como los retos que plantea el AF en materia de planeación del territorio.

Estas memorias incluyen una revisión acerca de cómo se incluyeron la planeación local y el presupuesto participativo en el Acuerdo Final, la relatoría de los dos paneles del foro y una propuesta de reforma de la Ley 152 de 1994 elaborada por las tres organizaciones convocantes, que no compromete ni refleja necesariamente la visión de las entidades y personas que participaron como panelistas. Esperamos que este documento contribuya al debate nacional y regional acerca de la relación entre planeación participativa, la implementación del Acuerdo Final y la construcción de paz.



Red Nacional de Planeación Local  
y Presupuesto Participativo

Red Nacional de Planeación Local y  
Presupuesto participativo  
<http://rednacionalplypp.co/>

Corporación Viva La Ciudadanía  
Cll 54 #10-81 piso 4  
Teléfonos: (57 1) 348 0781/ 348 0782  
[comunicación@viva.org.co](mailto:comunicación@viva.org.co)  
[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)





# 1. Planeación local y presupuesto participativo en el Acuerdo Final<sup>1</sup>

## 1.1. Antecedentes

El *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (AF) considera un enfoque territorial que *“supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad”* [p.6]. En su contenido, el AF propone diferentes instrumentos de planeación del territorio cuya relación con los actuales dispositivos de planeación, definidos en su mayoría mediante la Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, aún no ha sido completamente desarrollada.

Hay al menos tres niveles en los cuales la planeación participativa aparece en el AF: como disposiciones específicas para la formulación e implementación de una política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa (numeral 2.2.6.); como enfoque para el diseño y puesta en marcha de dispositivos de paz territorial como los Planes de Acción para la Transformación Regional, Programas de Desarrollo Especial con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo, además del componente participativo de los Planes para la Reforma Rural Integral<sup>2</sup>; y como entrada para la construcción de paz territorial. En este artículo se presentan algunas propuestas en relación con estos asuntos.

## 1.2. Elementos para una Política para el Fortalecimiento de la Planeación Democrática y Participativa

La planeación local participativa es un elemento transversal en el AF. Desde su Introducción, el texto señala:

*“La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia”* [p.7, cursiva fuera de texto].

---

<sup>1</sup> Elaborado por Ricardo Jaramillo Rincón, Asesor de la Estrategia de Lobbying y Presión Política de la Corporación Viva la Ciudadanía e integrante de la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

<sup>2</sup> El AF contempla trece (13) planes para la Reforma Rural Integral: Plan Nacional de Vías Terciarias; Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria; Plan Nacional de Electrificación Rural; Plan Nacional de Conectividad Rural; Plan Nacional de Salud Rural; Plan Especial de Educación Rural; Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural; Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural; Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación; Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos; Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria; Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales; Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

El numeral 2.2.6. del Acuerdo plantea de manera específica cinco de los temas sobre los cuales se requiere avanzar para promover esa participación en la planeación, que son:

- a) Revisión de las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación.
- b) Prestar asistencia técnica a las autoridades municipales y departamentales que lo requieran, para la formulación participativa de distintas herramientas de planeación.
- c) Revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación y, en particular, sobre:
  - Articulación entre instancias territoriales y nacionales de planeación;
  - Composición y funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación con el fin de garantizar una representación amplia y pluralista;
  - Efectividad del sistema.
- d) Fortalecer los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales.
- e) Fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local con el fin de:
  - Promover la participación de hombres y mujeres en la priorización de una parte del presupuesto de inversión, de tal manera que refleje las conclusiones de los ejercicios de planeación participativa.
  - Crear incentivos para la formulación y ejecución de presupuestos participativos.
  - Promover mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a los ejercicios de presupuestos participativos [pp. 49 – 50].

La mayoría de estos temas se encuentran definidos en la Ley 152 de 1994, por lo que una de las rutas de acción en la implementación normativa del AF en esta materia consiste en promover una reforma de esta ley<sup>3</sup>. Para comenzar a promover este debate, el viernes 16 de junio de 2017 se llevó a cabo el foro *Retos de la Planeación Participativa en la Implementación del Acuerdo Final*. El contenido de los debates de este foro se presenta en el capítulo 2 de esta cartilla.

A partir de los diferentes diagnósticos que se han hecho sobre el tema y de los retos que impone la coyuntura actual, consideramos que la modificación de la Ley 152 de 1994 deberá contemplar al menos los siguientes temas:

- i) Puesta al día de los enfoques para la planeación: Los principios consagrados en la Ley 152 de 1994 deben actualizarse a la luz de los desarrollos políticos, jurídicos y conceptuales de los últimos 23 años en materia de enfoque basado en derechos humanos, enfoque de género, enfoque diferencial, enfoque territorial y participación ciudadana.
- ii) Democratización y fortalecimiento del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales de planeación: es necesario ampliar la composición de estos consejos, democratizar y promover la transparencia en los procesos de elección de consejeros y consejeras, de manera que sean escogidos por las organizaciones y movimientos sociales y no designados por parte de las autoridades ejecutivas de cada nivel territorial y, de manera especial, la promoción de la paridad en la representación entre mujeres y hombres y la formulación de medidas para democratizar la carga del cuidado en las mujeres para el fomento de su participación. También se deben generar mecanismos para que estos consejos funcionen de manera permanente y para que los conceptos e informes que emiten sean considerados efectivamente por las autoridades y conocidos por la ciudadanía en general. Este proceso está

---

<sup>3</sup> Se trata de un asunto prioritario ya que está dentro del calendario de implementación normativa definido en el numeral 6.1.10 del AF, literal j)

estrechamente relacionado con la necesidad de avanzar en la promulgación de una Ley Estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social, para lo cual se adelantó una amplia deliberación ciudadana, como estaba establecido en el AF<sup>4</sup>, pero que no fue presentado por el Gobierno Nacional durante la legislatura que terminó el 20 de junio de 2017.

- iii) Sistema Nacional de Planeación: La Ley 152 de 1994 no desarrolló el inciso final del artículo 340 de la Constitución Política, según el cual el Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación, en la medida en que no estableció la estructura, los mecanismos de articulación ni las formas de funcionamiento del Sistema, por lo que se requiere incluir en la reforma de esta ley la estructura del sistema, su conformación, objetivo, funciones, fuentes de recursos y formas de articulación con otras instancias de planeación participativa y de participación ciudadana.
- iv) Presupuestos participativos: El presupuesto participativo es un proceso principalmente local, aunque se encuentra recogido en normas nacionales como la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” (artículo 40) y la Ley 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” (artículos 90 a 93 y artículo 100). Dada su estrecha relación con la planeación participativa, se requiere incluir en esta reforma disposiciones que incentiven la realización de estos ejercicios, la inclusión del enfoque de género de manera determinante en su realización y la posibilidad de adelantar presupuesto participativo con recursos del nivel nacional, como se está realizando en la actualidad en países como Portugal<sup>5</sup>.

### 1.3. Los dispositivos para la planeación territorial incluidos en el AF

El AF crea diferentes dispositivos de planificación y gestión del territorio para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y de la Solución al Problema de Drogas Ilícitas. Dentro de estos dispositivos están los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los Programas de Desarrollo Especial con Enfoque Territorial (PDET)<sup>6</sup> y los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo<sup>7</sup>.

Los principales retos en materia de planeación participativa en relación con estos dispositivos tienen que ver con los siguientes asuntos:

- i) Puesta en marcha de procesos participativos en todas las fases de la planeación: Tanto en su descripción en el AF como en los decretos que los crean, los planes y programas señalados incorporan instancias y dinámicas participativas. El reto consiste en propiciar estos espacios desde las

---

<sup>4</sup> La descripción metodológica del *Espacio nacional de participación para la formulación de lineamientos para un proyecto de ley de garantías de promoción de la participación ciudadana y garantías para el ejercicio del derecho a la movilización y protesta social*, organizado por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana con el apoyo del CINEO, Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, las matrices con la información de las deliberaciones regionales y sectoriales y los productos finales de este espacio se encuentran disponibles en la página <http://participando.co/>.

<sup>5</sup> La información sobre el proceso de Orçamento Participativo en Portugal está disponible en la página <https://opp.gov.pt/>.

<sup>6</sup> Creados mediante el Decreto 893 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

<sup>7</sup> Creado en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, establecido en el Decreto Ley 896 de 2017 de la Presidencia de la República, disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

comunidades de manera que se prioricen de manera efectiva las necesidades, se aborden desde metodologías pertinentes y construidas participativamente y se configuren en amplios espacios de deliberación y participación de las comunidades.

- ii) Articulación entre estos programas y los planes de desarrollo: Los decretos enuncian la necesidad de articular los planes y programas con los diferentes planes de planeación del territorio, pero no se especifican los mecanismos para hacerlo. Es necesario avanzar en definiciones concretas sobre cómo se realizará esta articulación.

## **1.4. Construcción de paz desde la planeación territorial participativa**

De manera más general, la discusión acerca de la planeación del territorio remite a la necesidad de seguir llenando de contenido el concepto de paz territorial.

Los días 20 y 21 de junio de 2017, la Universidad Santo Tomás, ILSA y la Regional Bogotá de Viva la Ciudadanía, ofrecieron la primera edición del curso *Planeación local y presupuestos participativos: construcción de Paz y retos de los Acuerdos de la Habana*, como parte de las acciones de articulación para la conformación del Nodo Centro de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Con la asistencia de más de cien participantes de Bogotá D.C., Meta, Boyacá, Cundinamarca y Tolima, integrantes de organizaciones y movimientos sociales y comunitarios, funcionarios de gobiernos locales y académicos, se avanzó en las reflexiones acerca de las posibilidades que plantean de la planeación y el presupuesto participativo como enfoque para la implementación del AF y del desarrollo local y regional. Los acuerdos, compromisos y articulaciones que se lograron entre las y los asistentes y el interés en profundizar sus conocimientos sobre estos temas muestran la pertinencia de avanzar en espacios de discusión y deliberación en los distintos lugares del país.

## **1.5. Conclusión**

Como se dijo al inicio de esta nota, las relaciones entre implementación del AF, construcción de paz territorial y planeación local y presupuesto participativo aún están por construir. Desde la incidencia en la implementación normativa, en la implementación mediante acciones institucionales y la construcción de agendas ciudadanas se debe avanzar para que las posibilidades que ofrece el AF se conviertan en realidades que permitan el buen vivir y el goce efectivo de derechos de toda la población.



## 2. Foro "Retos de la Planeación Participativa en la Implementación del Acuerdo Final"

El foro “Retos para la Planeación Participativa en la Implementación del Acuerdo Final” se dividió en dos paneles. El primero trató sobre los retos para la planeación participativa derivados del Acuerdo Final y en el segundo se hizo un balance sobre la planeación participativa en el país. A continuación se presentan los principales contenidos de las presentaciones de los panelistas y las conclusiones de cada panel.

### 2.1. Panel 1: Retos para la planeación participativa derivados del AF

Los temas sobre los cuales se discutió en este panel fueron:

- Procesos de participación en la planeación.
- Plan Nacional de Desarrollo y Plan Marco de Implementación.
- Planeación local y dispositivos de paz territorial: Planes de Acción para la Transformación Regional, Programas de Desarrollo Especial con Enfoque Territorial (PDET), Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo, articulación con los planes de las comunidades étnicas.

Participaron como panelistas Andrés García de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; Ricardo Villamarín, Integrante de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Planeación; Jorge Iván Bula Escobar, Profesor Asociado de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Colombia y Sandra Mazo, Presidenta del Consejo Territorial de Planeación Distrital de Bogotá D.C. La moderación estuvo a cargo de Ricardo Jaramillo Rincón, asesor de la Estrategia de Lobbying y Presión Política de la Corporación Viva la Ciudadanía.

**Ricardo Jaramillo Rincón:** Muy buenos días para todas y para todos, gracias por atender esta invitación. La idea de este primer panel es conversar sobre cuáles son los retos que plantea el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* en materia de participación ciudadana, pero en una dimensión muy particular relacionada con la planeación del territorio. La participación ciudadana es un tema transversal en el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento de planes y programas en los territorios que es además una garantía de transparencia.

El Acuerdo Final contiene distintos dispositivos en materia de participación ciudadana. Una investigación que hizo Foro Nacional por Colombia con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz<sup>8</sup>, identificó que los acuerdos que se conocían hasta ese momento, comienzos del año 2016, contenían 51 temas y tareas específicas en materia de institucionalidad participativa. De esos 51 temas, 21 estaban relacionados con planeación participativa y presupuesto participativo, además de 33 condiciones sociales e institucionales que se requieren para llevar a cabo esas tareas. En los meses que han transcurrido desde la firma y la refrendación del Acuerdo Final, vemos que empieza a haber avances normativos en cuanto a la implementación del mismo, pero todavía quedan preguntas en relación con al menos dos asuntos. Lo primero son los dispositivos de planeación que crea el Acuerdo Final: los programas de desarrollo con enfoque territorial, los planes de sustitución de cultivos

---

<sup>8</sup> Foro Nacional por Colombia [2016]. *Arquitectura institucional para la implementación de los acuerdos de La Habana en materia de participación ciudadana. Informe final*. Bogotá D.C., presentado a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

uso ilícito, entre otros, están definidos con altos componentes participativos, los decretos que los crean que salieron a finales de mayo tienen enunciados esos elementos pero aún hay que ver de qué manera se van a llevar a cabo en la práctica. El otro asunto tiene que ver con la relación entre los planes de desarrollo y los otros mecanismos de planeación del territorio con el Plan Marco de Implementación que debe ser el instrumento orientador para la implementación del Acuerdo Final. Ese es el marco en el que nos interesa tener esta conversación.

Vamos a comenzar con la intervención del señor Andrés García. Cada uno de los panelistas tendrá un tiempo máximo 15 minutos para hacer una reflexión inicial del tema y luego tendremos un espacio para preguntas del público.

## **Andrés García – Oficina del Alto Comisionado para la Paz:**

Muy buenos días a todas y todos. En primer lugar me parece que está muy bien planteado el panel de discusión, creo que son preguntas muy relevantes en este momento en donde, transcurridos los primeros seis meses de la implementación, ya empezamos a identificar la necesidad de ver más allá de los temas sobre dejación de armas por parte de las FARC, que empezamos como sociedad a dar la discusión pública sobre todos los demás puntos del acuerdo y, particularmente, sobre cuál es el papel de la ciudadanía en todos estos mecanismos de planeación participativa.

En mi intervención mencionaré, para comenzar, un contexto muy rápido del espíritu de algunos de los instrumentos que quedaron consignados en el Acuerdo en materia de planeación participativa, luego entraría a señalar en qué estamos para que todos tengamos una misma información sobre el avance de la implementación, tanto desde el punto de vista de las normas como desde el del diseño institucional de estos mecanismos; y, en tercer lugar, cuáles son los retos para aterrizar y materializar esos compromisos en el corto, mediano y largo plazo.

La planeación participativa y en general la participación ciudadana es uno de los ejes transversales del Acuerdo Final. Más allá de las disposiciones que quedaron consignadas en el punto de participación política, el acuerdo trae consigo una visión de descentralizar la toma de decisiones públicas bajo la premisa de que ese es uno de los requisitos para una paz estable y duradera. Hemos tenido un Estado supremamente centralista y centralizado en el que, si bien hay unos sistemas y mecanismos de participación, siguen siendo todavía relativamente débiles e incipientes.

Bajo ese presupuesto trabajamos en La Habana entre el gobierno y las FARC con el objetivo de visualizar cómo se podía empoderar a los diferentes actores sociales en los distintos procesos e instancias de la toma de decisión pública, tomando experiencias relevantes de otros países y de la misma experiencia que ha funcionado en varias regiones, no sólo en términos de la participación frente al Plan Nacional de Desarrollo, también a nivel local.

La pregunta sobre cómo se construye Estado desde el nivel local es fundamental para propiciar espacios de deliberación pública que permitan generar una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía y apuntarle a romper de alguna manera esos poderes locales y políticos a nivel nacional tradicionalmente cooptados por ciertas clases y culturas políticas ajenas a una construcción de paz. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) tienen esa visión, son una forma de ejecutar las inversiones públicas pero, más allá de esto, son una apuesta por involucrar a la ciudadanía en cada uno de sus territorios, en una construcción de Estado y una construcción de ciudadano activo en las decisiones públicas que nos permita salir del círculo vicioso en el que la gente no participa porque sabe que no hay chance por el clientelismo que está allí, o la corrupción, etc. Hemos visto en varios procesos en Brasil, Sudáfrica, en Kerala provincia de la India, en Colombia, cómo las experiencias de

participación de la gente en estos procesos permite un aprendizaje doble, de parte del Estado, de los funcionarios, y de parte de las comunidades. Hay una serie de instancias en las que se hizo un ejercicio muy juicioso de identificar qué hay que empezar a aterrizar y concretar porque, si bien están plasmadas en el Acuerdo, todavía falta darles mucho aterrizaje.

En relación con en qué estamos, estos primeros seis meses han sido una fase de diseño, todavía con una débil participación de la ciudadanía muy a nivel central. Hemos logrado poner en marcha una serie de instancias y de normas que se tramitaron vía decreto o que están en trámite en el Congreso. Creo que este tipo de debates son importantes para comenzar a llevar la discusión más allá de Bogotá y más allá del Gobierno Nacional para que la gente empiece a pensar cómo estos asuntos se pueden aterrizar en cada contexto.

En ese sentido tenemos varios frentes. Uno es el normativo, en el que se han expedido varias normas en materia del punto de desarrollo rural, está el decreto ley 893 de 2017 que crea los PDET. Aunque no se necesitaba una ley, se pensó que era una buena forma de blindar estos programas hacia adelante. En el decreto se establecen los componentes y la forma de funcionamiento de los PDET, a través de unos mecanismos de planeación participativa que en este momento se están aterrizando en términos metodológicos. Hay también una serie de leyes relacionadas con los temas de tierras, de adecuación de tierras, de innovación agropecuaria, que se han venido tramitando en el Congreso y el decreto 902 de 2017 sobre uso y adecuación de tierras, que van a tener que tener varios mecanismos de participación.

Creo entonces que hay dos niveles: los mecanismos propios de participación que crea el Acuerdo Final y el fortalecimiento o ajuste de los mecanismos de participación, ya sea sectoriales como en el caso rural, donde hay unos mecanismos de instancias propias, o transversales, como en los temas más amplios de participación o de planeación participativa. En ese sentido, una de las normas importantes para el debate que se va a presentar en el Congreso en el segundo semestre de 2017 es la modificación de la Ley Orgánica de Planeación, la ley 152 de 1994, y es importante que todos la tengan en el radar para dar una discusión al respecto.

En este momento, el ajuste de la Ley 152 tiene dos propósitos. El primero es incorporar a la normatividad vigente los instrumentos de planeación que crea el acuerdo, particularmente el Plan Marco de Implementación (PMI), de tal manera que todas las medidas que están en el acuerdo pueden ser incorporadas dentro de la presupuestación y planeación ordinaria de los próximos dos gobiernos, este y los próximos dos planes de desarrollo, con el fin de que haya un horizonte de implementación del Acuerdo de quince años. El segundo objetivo es robustecer la planeación participativa en relación con los planes de desarrollo, particularmente en lo concerniente a los consejos territoriales de planeación.

Además del frente normativo, están las instancias de planeación que se han venido diseñando. En julio se pondrán en marcha los PDET en las 16 regiones del país que fueron focalizadas. Son 170 municipios en donde hubo mayor afectación por el conflicto armado interno, más pobreza y debilidad institucional y mayor presencia de cultivos de uso ilícito. La entidad encargada de los PDET es la Agencia para la Renovación del Territorio, particularmente la Subdirección de Planeación Participativa, que debe diseñar y pensar cómo va a ser el aterrizaje concreto de los PDET. Cómo va a ser donde hay territorios étnicos, cómo va a ser la participación de las autoridades indígenas, cómo va a ser la participación de los afros, cómo se van a priorizar las inversiones a nivel veredal y eso cómo va a subir a nivel municipal y a nivel subregional. Hay muchísimas preguntas que es necesario aterrizar.



Ahora lo más urgente es lograr que el PMI quede blindado en la modificación de la Ley 152 pero también que quede incorporado dentro de la planeación. La idea es que el PMI se convierta en un documento CONPES. El Ministerio de Hacienda sacó hace pocos días un marco fiscal de mediano plazo en donde hay un capítulo específico sobre el financiamiento de la implementación del Acuerdo Final; también hay un compromiso de parte del Gobierno Nacional, un marco de financiamiento que asegura que va a haber inversiones para poder dedicar recursos sustanciales a la implementación de todos estos compromisos.

En lo inmediato, el siguiente reto tiene que ver con cómo todas estas medidas se empiezan a discutir con la ciudadanía, con los entes territoriales, con el sector privado, con la cooperación internacional, cómo ese plan marco nos sirve como referencia para empezar a tener una discusión más amplia. La formulación del PMI implicó un ejercicio de diseño bastante exigente, que nunca antes se había visto, requirió un ejercicio de planeación a quince años, pero me parece clave establecer cuál es la ruta para dar la discusión con la ciudadanía sobre ese plan marco.

A nivel territorial y local tenemos unos retos más inmediatos sobre cómo se aterriza en estos territorios. Llevamos seis meses y la gente en las regiones todavía está diciendo “Sí, está muy bien que se haya firmado el acuerdo”, les parece muy bien que las FARC estén en este momento en dejación de armas, muy bien que el gobierno esté tramitando todas esas leyes, pero nosotros en las regiones ¿cómo participamos, como nos beneficiamos?, ¿qué aportamos? Yo creo que todavía estamos muy quedados en querer darle un aterrizaje completo a la implementación y creo que para lo que se viene de cara en la defensa del proceso de paz frente al escenario político electoral del próximo año, es muy importante establecer un respaldo social al proceso pero con hechos y resultados concretos y que realmente la gente se sienta incluida y que el gobierno y el Estado en general logre demostrar que todos estos compromisos en materia de participación si se están traduciendo en nuevos espacios de carácter decisivo.

Creo que eso es un reto a mediano plazo muy importante, un reto de cultura política tanto social como institucional. Los temas de planeación participativa toman tiempo, estos cambios no se dan de la noche de la mañana, hay un aprendizaje tanto de la institucionalidad para entrar en nuevas lógicas sobre cómo se construye conjuntamente con la ciudadanía en vez de decir “mire esto es lo que se va hacer” pasar a “¿usted qué opina?, ¿le parece bien o no?” El reto es identificar cómo se construyen políticas públicas participativas. De parte la ciudadanía también hay un aprendizaje en el sentido no sólo de exigir y demandar sino de llegar también con propuestas concretas, para lo cual se requiere una capacitación en doble vía, de aprender en términos de ese ejercicio democrático, de construir políticas públicas y creo que ese ejercicio práctico, dónde vamos a ver cómo va a funcionar, va a ser a través de los PDET. El papel de las organizaciones sociales en este momento es muy importante en términos de ver como fortalece en sus procesos de los PDET, que van a arrancar y van a necesitar mucho acompañamiento para que las comunidades realmente tengan incidencia allí.

**Ricardo Jaramillo Rincón:** Para seguir con la intervención del Sistema Nacional de Planeación, hay que resaltar que uno de los asuntos transversales es la discusión sobre la articulación. Articulación al interior de los territorios de las distintas instancias de participación que existen, en las que el papel de los consejos territoriales de planeación es fundamental. Articulación institucional en el nivel nacional, porque mientras el tema de PDET está liderado por la Agencia para la Renovación del Territorio, el Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS está en cabeza de la Consejería Presidencial para el Posconflicto, y otros instrumentos, como el Plan Nacional de Electrificación Rural o el Plan Nacional de Mejoramiento y Construcción de Vivienda Social Rural están en cabeza del Ministerio de Minas y del Ministerio de Agricultura respectivamente, por lo que existe un reto muy grande de articulación intersectorial.

## **Ricardo Villamarín - Sistema Nacional de Planeación:**

Reciban un cordial saludo a nombre del Sistema Nacional de Planeación, de esa red nacional consejos territoriales de planeación que hay en el país en todos los municipios y que está a la expectativa de saber cómo puede prestar su mejor concurso a este proceso de construcción de paz territorial. Igualmente un saludo desde la región de los Llanos, de donde vengo como delegado del consejo departamental de planeación.

Yo quisiera retomar la pregunta que estaba mencionando Andrés García que le hacen las personas en el territorio en el sentido de cómo no solamente ellos quieren participar, cómo van participar. Esa es siempre la pregunta que le hacen a la gente que viene de Bogotá. Otra pregunta que hacen es si va a seguir ocurriendo lo mismo que ha pasado desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, cuando se crearon los consejos territoriales de planeación, se define el voto programático y se le ordena a las autoridades locales municipales y departamentales que tienen que construir los planes de desarrollo, el principal articulador de la política pública, con participación de la ciudadanía. Todo eso que se está planteando como si fuera nuevo, pero llevamos 23 años repitiendo desde los territorios: ¿cómo hacer planeación participativa desde el territorio?, ¿cómo construir desde las autoridades territoriales los planes de desarrollo municipales y departamentales?

La planeación participativa no es un tema nuevo. Es algo de lo que se habla mucho y sobre lo que se hace poco realmente. Uno habla con un alcalde y dice que la planeación se hizo con la participación de la gente, todos son participativos y todo el mundo se aboga el derecho de decir que fueron escenarios participativos, porque a lo máximo que hemos llegado es a que se utilicen las comunidades para los diagnósticos rápidos participativos. Llegan los funcionarios en bloque, con sus tiempos, a preguntarle a la gente qué es lo que quiere, y luego se desaparecen porque se van a formular. Esto ha llevado a que la gran paradoja que nosotros tenemos en términos participativos es que unos son los que lo formulan, por lo general contratistas, otros lo que lo aprueban, los concejales y los diputados, otros que lo implementan, que son funcionarios que ni siquiera conocen el plan, y nadie controla.

La experiencia que hemos tenido durante estos 23 años, si bien es cierto que genera mucho aprendizaje desde los territorios, también ha generado muchas frustraciones y por eso la pregunta más fuerte es no sólo cómo vamos a participar sino si va a ser más de lo de lo mismo. La Constitución Política de 1991 propició una gran apertura de la democracia participativa que generó los espacios, los mecanismos para resolver el conflicto armado interno. Dentro de los primeros documentos que se produjeron desde el Sistema Nacional de Planeación, hay uno que se llamaba “Planeación Participativa: Estrategia de Paz”, entendiendo la planeación participativa como un instrumento a través del cual se construye paz desde los territorios en medio del conflicto. Para esto se creó un instrumento que son los consejos territoriales de planeación cuya utilidad depende de quién y cómo lo use, tanto la institucionalidad y las autoridades, como la sociedad.

Este es un tema de ambos, institucionalidad y sociedad, es un aprendizaje doble que requiere una gran articulación entre lo que va hacer la institucionalidad y lo que la comunidad está pensando y lo que la comunidad está haciendo y en eso, desafortunadamente, aunque ha habido experiencias importantes, tampoco nos han dejado mucho. Los aprendizajes de estos 20 años son los que se tienen que poner en juego ahora, ¿cómo vamos a aprovechar la experiencia de estas dos décadas de “pseudo” planeación participativa?, ¿cómo hacer para que no nos pase lo mismo que ha venido ocurriendo en los territorios? Nosotros no sabemos qué hay que hacer en este momento, pero sí sabemos qué hay que evitar. Necesitamos hablar más con la institucionalidad cuando se vayan a construir esos instrumentos para poner al servicio de la sociedad y al servicio del proceso de paz todos esos aprendizajes que hay.

Las comunidades llegan a hablar sobre los planes de desarrollo y la institucionalidad a callarlos porque no hay apoyo financiero, ellos mismos son los que designan a los consejeros de una manera bastante dedocrática, bastante autoritaria, somos muy manoseados, muy manipulados, y eso ha hecho que la relación no sea transparente. Los consejos de planeación son una escuela de democracia y convivencia pluralista, todo lo que dice el numeral 2.2.6 del acuerdo final es una semblanza y una remembranza de lo que debería ser los consejos territoriales de planeación y es lo que está contemplado en la constitución del 91. Entonces, ¿por qué no funcionan los consejos territoriales de planeación? Es el cinismo más grande que pasa con las entidades territoriales, quien los nombra, quien construye relación, quien está como Estado obligado a facilitar la participación ciudadana.

La participación no está solamente en la Constitución, está también en el Acuerdo Final, entre otras cosas porque ha sido la falta de participación la que ha obligado a la gente a tomar las armas para abrir espacios de participación democrática. Si ahora no cumplimos bien esta tarea, estará abierta la puerta para que la gente diga “esos espacios no sirvieron, estamos intentado abrir nuevos espacios pero como el Estado no lo permite, lo intentamos abrir a punta de golpes”. Nosotros pensamos que es posible construir estos instrumentos en un ambiente de coordinación y no de confrontación pero parece que al Estado le parecen mejor los paros y las confrontaciones, eso nos preocupa.

Otro tema es el adanismo de las entidades territoriales, la idea según la cual “la historia se parte en dos antes de nosotros y después de nosotros” y se desconoce toda la tradición que ha habido en los territorios. Repito: llevamos más de 20 años haciendo planes de desarrollo, trabajando con la gente, generando procesos participativos, bajando la escala del territorio hasta las veredas y a los núcleos veredales, y uno dice entonces ¿qué sucede con los consejos de planeación? Pareciera que estuviéramos condenados al tormento de Sísifo cada cuatro años, a promover toda una participación para llegar a la construcción del plan de desarrollo y cuando la tenemos, otra vez se cae, otra vez volvemos al punto de no retorno, al punto cero, la gente a no sentirse reconocida.

No nos están reconociendo para nada, se está perdiendo todo ese potencial, toda esa capacidad instalada, todo ese aprendizaje paciente y silencioso muy bien documentado. Nosotros nos sentimos muy reconocidos cuando en el punto 2.2.6 del acuerdo al final donde aparecían los consejos de planeación y decíamos “¡qué maravilla! por fin se acordaron de nosotros” En un Congreso de Planeación, no recuerdo si en Ibagué, estuvimos a punto de mandar una carta al comité negociador del Gobierno y a las FARC diciéndole “muchísimas gracias por volver a pensar en la planeación participativa” porque eso aquí definitivamente estaba muy complicado. Vemos que hay una oportunidad y un reto inmensos justamente para hacer que la implementación de los acuerdos no se nos quede únicamente en la técnica jurídica para que el decreto salga bien hecho, sino que sea una respuesta efectiva los pobladores del territorio que en definitiva son los garantes de que estos acuerdos de paz se concreten. Por eso nos preocupa que en el decreto de los PDET no se menciona una sola vez los consejos de planeación. En cada párrafo aparece la planeación participativa pero ese instrumento constitucional legítimo, la institucionalidad de la planeación participativa que lleva 20 años, que tiene que cumplir algún papel, no se encuentra. Me parece perfecto que hagamos asambleas locales, asambleas veredales, núcleos veredales, pero todo ese consejo, esa instancia consultiva, esa amalgama de la sociedad expresada en ese espacio de participación tiene que cumplir algún papel y el papel es una especie de comisión de verificación e implementación los acuerdos que se construyen con la gente, llámese ordenamiento, llámese participación, planeación con enfoque territorial, llámese sustitución de cultivos ilícitos, llámese los más de veinte instrumentos que se tienen que crear, que de alguna manera van a afectar desarrollo y que están afectando la visión del territorio. En ese sentido, tiene que haber alguien que recoja todos los aprendizajes, debe ser alguien que genere una conciencia colectiva y me parece que el instrumento son los consejos territoriales de planeación.

Frente a las reformas requeridas, tenemos que hacer que los consejeros sean nombrados directamente por las mismas organizaciones. También hay que introducir los niveles de articulación de la planeación participativa. Esto no está planteado en la Ley 152 de 1994 y desde el sistema de planeación venimos haciendo esfuerzos gigantescos por articularlo desde lo local o nacional justamente a través de sistemas municipales y de sistemas departamentales de planeación y de sistemas subregionales que dan el enfoque de planeación territorial. Qué bueno sería que el Sistema Nacional de Planeación, esta amplia red institucionalizada de consejos territoriales, unos buenos, otros regulares y otros malos, unos funcionado y otros no, unos con unas experiencias y aprendizajes importantísimos y otros donde ni siquiera existen los consejos de planeación (porque aquí también se ha hecho planeación al margen de la ley y no pasa nada), pueda jugar un papel muy importante en la implementación de los acuerdos.

El Sistema Nacional de Planeación tiene que ayudar y facilitar la articulación de toda la institucionalidad del nivel nacional que se va a acercar al territorio para decirles cómo se va hacer ese abordaje de la mejor manera posible. Nosotros somos del territorio, lo conocemos, conocemos a la gente, sabemos de qué manera se puede llegar a ellos, qué hay que hacer. No somos una organización social más, los consejos territoriales de planeación son un espacio que le pertenece a todas y todos, y por eso tenemos que entrar a rescatarlo y ponerlo en su real dimensión.

Esperamos que la ART, el DNP y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, las demás instituciones de nivel nacional reconozcan en este espacio unos aprendizajes y unas experiencias importantes para ponerlas en juego en la implementación del Acuerdo Final y que nos permitan acompañarlos en este proceso de construcción de paz desde los territorios y no de los escritorios.

**Ricardo Jaramillo Rincón:** Tras esta intervención queda claramente enunciado por qué es tan importante la relación entre los dispositivos de planeación que tiene el Acuerdo Final y la reforma de la Ley 152. Se evidencia la necesidad de que quede incluido el desarrollo del SNP en la ley, porque solamente está en un artículo de la Constitución Política y todo ha sido una construcción mucho más orgánica de las organizaciones que han hecho parte de él y del papel que desempeña el Departamento de Planeación Nacional. Hay bastante para desarrollar, sobre todo desde el punto de vista de cómo articular las instancias de participación y los distintos planes que existen en estos momentos, contemplados para el desarrollo del punto de reforma integral, el de solución al problema de las drogas ilícitas, etc. Consideramos que en la reforma de la Ley 152 se debe encontrar un espacio para avanzar en esa discusión. Profesor Bula, escuchamos sus reflexiones.

### **Jorge Iván Bula Escobar- Profesor Asociado de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Colombia:**

Muchas gracias y muy buenos días a todos y a todas, a los colegas de la mesa. Cuando uno queda de último casi que todo está dicho, pero yo quiero mencionar y sentar una reflexión básicamente sobre lo que decía Andrés García acerca de los programas de desarrollo con enfoque territorial, porque sin duda es el núcleo duro, si se puede decir así, del primer nivel de participación en la implementación del Acuerdo Final.

Los antecedentes de esta afirmación parten justamente de tres ideas fuerza que planteaba la Misión Rural<sup>9</sup>:

1. La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad diferenciada, las ventajas de la asociatividad y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo;
2. La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales. Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos;
3. La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos que faciliten el desarrollo de actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias.

En el informe de la Misión Rural se señala la necesidad de incorporar efectivamente el enfoque territorial y es allí donde la idea de la participación es transversal. Creo que el elemento central es cómo se operacionaliza la participación. Si uno revisa el decreto ley 893 de 2017 que crea los programas de desarrollo con enfoque territorial, obviamente de nuevo incorpora los principios fundamentales y pero no se traducen en mecanismos específicos para operacionalizar esa participación.

El diseño de los PDET tiene un elemento interesante, tanto el decreto como en el Acuerdo Final y es que hay un factor el enfoque de género, equifonía de género y equifonía étnica. Es decir, un énfasis importante sobre la participación tanto de la mujer como de los grupos étnicos en la toma de decisiones en estos espacios de programas de desarrollo de enfoque territorial, y es un elemento que se tiene que rescatar cuando se trate de ser operativo el componente de participación. Cuando uno mira el decreto que crea los programas hay un elemento que llama la atención, sobre todo en el caso del componente étnico, dice “el mecanismo especial de consulta se entenderá como la garantía de participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas”. Uno podría pensar que eso responde a las dinámicas de decisiones colectivas de las comunidades indígenas en particular, de algunas comunidades afrocolombianas pero sabemos también que a veces las consultas no son garantía de una efectiva participación, entonces se tendría la inquietud sobre cómo se traduciría esto en el efecto de la participación, en el espacio de la participación de los grupos étnicos en particular.

Yo quiero señalar tres elementos que han sido mencionados. Uno es el problema de la articulación y voy a ponerlo en otro contexto. Hay un problema esencial cuando uno habla del suelo y de la tierra, la tierra no es simplemente un espacio vacío que sólo llego y lo ocupo de una u otra manera, el espacio como tal es una construcción social e instituye prácticas sociales, y lo hemos vivido estos cincuenta años. Prácticas sociales como el desplazamiento forzado en razón del conflicto interno por actores que definitivamente tenían una visión distinta de la tierra. Entonces digamos que el problema de la tierra es un tema central en términos de cómo vamos a resolver los factores determinantes del conflicto, especialmente en relación con el acceso y el uso de las tierras.

En ese orden de ideas, uno puede diferenciar tres niveles de decisiones. El primer nivel que es el nivel *micro* donde justamente las comunidades se involucran en la toma de decisiones para delimitar los territorios, delimitar de alguna manera los beneficiarios, etc. Ese es un primer nivel de decisión donde

---

<sup>9</sup> Misión para la Transformación del Campo – DNP [2016] *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá D.C., disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>

la participación de la comunidad se debe garantizar más plenamente. Un segundo tema corresponde al nivel *meso*, que tiene que ver con las autoridades locales, en donde buena medida las políticas que ellas adopten pueden afectar de alguna manera las decisiones que se tomen a nivel *micro*. Dicho de otra forma, tratar de imponer o incidir sobre aquello que los expertos han formulado pero al final el que toma la decisión es el alcalde o el concejo municipal o la asamblea departamental; el problema a nivel *meso* es cómo articulamos las decisiones tomadas en el nivel *micro* con las comunidades, con las decisiones que se toman a nivel *meso* por las instituciones territoriales. Más complejo aún es el nivel *macro*, las decisiones que son tomadas por el Gobierno Nacional, incluyendo las de relaciones internacionales como los espacios de cooperación internacional, que pueden afectar de una u otra manera las decisiones que se tomen a nivel *micro* y *meso*. Es necesario construir mecanismos para articular esos tres niveles de decisión

Lo otro que parece importante es precisar lo que entendemos por enfoque territorial. Si el enfoque territorial es transformar sustancialmente el territorio, darle un vuelco a lo que ha sido la dinámica territorial que, entre otras cosas, estaba atravesada por intereses políticos o intereses económicos que siempre van de la mano. Es muy claro en la literatura especializada que las reformas agrarias han sido un factor esencial en el desarrollo de los países y de los pueblos. Una reforma agraria que no entre a plantear los problemas claves del ordenamiento territorial quedaría corta para resolver los problemas que han sido fuente del conflicto. Todos los documentos apuntan a que todos los actores puedan entrar en las discusiones y decisiones en los planes de desarrollo territorial y uno ellos el sector privado. El sector privado no es un actor homogéneo pero es más proactivo a modernizar el campo colombiano y está más arraigado a las fuentes de poder que esa propiedad de la tierra tiene. Entonces es un problema que sin duda bien habría que plantear en la discusión.

**Ricardo Jaramillo Rincón:** Estamos viendo cómo los distintos elementos que habíamos planteado para nuestra reflexión se interrelacionan y apuntalan en direcciones de temas que están aún por definir, tanto de las instancias de participación como de las instancias de diseño e implementación normativa, pero también vamos viendo como algunas ventanas de oportunidad para abordar ese asunto.

## **Sandra Mazo- Presidenta del Consejo Territorial de Planeación Distrital de Bogotá D.C.:**

Buenos días. Tengo el desafío de compartirles algunas reflexiones que hemos hecho desde el Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) frente a nuestro papel como una instancia de planeación ciudadana.

En primer lugar el CTPD, que es la máxima instancia de participación en Bogotá, es de carácter consultivo y quiero poner EL CARÁCTER CONSULTIVO en mayúsculas por haber sido creada por disposición constitucional y regulada a través de leyes como la Ley 152 de 1994, la Ley 388 de 1997 y demás decretos y acuerdos. El CTPD tiene por objeto garantizar la participación ciudadana en la construcción y seguimiento de políticas públicas a nivel territorial, en virtud del principio de planeación participativa. Sin duda es un actor clave en el proceso del desarrollo territorial, al ser una instancia que representa a la sociedad civil en la planeación del desarrollo en el territorio.

Quienes integran el CTPD son representantes de la sociedad civil y en tal sentido somos emisarios del interés colectivo en la construcción de la política pública y el ejercicio del control social. Tenemos como función velar por las necesidades y las realidades de la población para que se vean reflejadas en el ámbito de lo público e influyan en los programas y las políticas que afectan a todos y a todas. Por lo tanto, la función del CTPD está cimentada en un compromiso personal y colectivo con el desarrollo del

territorio, así mismo asumimos las herramientas normativas como un recurso, y velar por el devenir del territorio, del interés público y de la comunidad en su conjunto.

Estos aspectos sobre qué es y quiénes integran el CTPD cobran mayor relevancia y sentido porque ser representantes de la sociedad civil a través de este espacio de participación es resaltar la importancia de esta máxima instancia de participación ciudadana con capacidad deliberante y de incidencia en los asuntos que competen a la planeación del territorio, y en ello a la exigibilidad de derechos de sus habitantes. De este modo es claro que el CTPD debe participar en los procesos de elaboración de un concepto sobre los planes de desarrollo, al plan de ordenamiento territorial, y hacer seguimiento y evaluación a su ejecución. El CTPD se constituye en un espacio de planeación y participación de la comunidad en las líneas de las políticas pero también es un espacio muy importante de control social de los procesos que siguen para la ejecución y la implementación. En ese sentido los CTPD cumplen un papel muy importante como representantes de la sociedad civil en las etapas de todos los ciclos de ejecución de la gestión pública. Por esto es necesario que la comunidad conozca estos procesos del CTPD ya que en muchos espacios a los que vamos la gente no saben que son los CTPD, la gente no reconoce e identifica la importancia y el valor de este espacio de planeación y participación.

Otro de los énfasis más relevantes de la planeación participativa tiene que ver con el enfoque de derechos. El enfoque de derechos pensando en los procesos de implementación del Acuerdo Final tiene que ver necesariamente con el enfoque diferencial, el enfoque territorial y por supuesto el enfoque de género, ya que los desafíos para eliminar la discriminación política, social, cultural y económica en nuestro territorio también pasan por reconocer las profundas desigualdades y la exclusión que desde las propias políticas y decisiones políticas.

En tal sentido, pensar y actuar desde la planeación participativa implica entender que el territorio está compuesto por personas que somos titulares de derechos y por lo tanto planear el territorio debe poner en el centro a la ciudadanía, tomando el valor que desde el principio orienta lo público, la garantía de sus derechos. Por ello las decisiones públicas tienen que tomarse en armonía con el ejercicio de derechos para todos y para todas pero la realidad nos muestra que la fuente de desigualdad tiene rostro humano y que se ensaña de manera más cruenta y particular con sectores poblacionales en razón de su pertinencia étnica, racial, su identidad de género, su orientación sexual, la situación sociocultural, económica, social, ideológica, religiosa, su condición física o mental, el ciclo vital, la adscripción territorial, especialmente en lo rural, y aún más por el hecho de ser mujeres, que somos el 53% de la sociedad. Evidentemente los niveles de discriminación y segregación social hacia las mujeres se evidencian en todas las perspectivas.

Cuando hablamos del enfoque de derechos, estos son aspectos que se ponen de presente para cerrar las brechas de desigualdad y promover la construcción de políticas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos. Aquí quiero hacer énfasis en este enfoque con el nivel territorial, enfoques diferencial, territorial y de género porque indudablemente tienen que marcar un ejercicio de mirada transversal e integral en lo que implica revisar el proceso de implementación del Acuerdo Final.

En relación con el sentido y contenido de lo que es la participación, quiero plantear estas provocaciones. La fórmula política constitutiva del Estado colombiano establece que somos una República organizada como Estado social y democrático de derecho, pluriétnico y multicultural, unitario pero con autonomía de las entidades territoriales, democrático y participativo; todo ello en el marco de la soberanía popular y de la integración latinoamericana y del Caribe. Cabría preguntarnos cuántas de estas características que ordeno el constituyente de 1991 se han hecho realidad, cuántas se han desconocido y cuántas han sido objeto de reforma o desarrollo normativo para acotar sus

posibilidades y cuántas simplemente han sido olvidadas, desconocidas o ignoradas deliberadamente para evitarse problemas.

Podría afirmar *ex ante* que muchos de los problemas que tenemos como sociedad no son más que promesas incumplidas de la constitución del 91 y es que en esta fórmula el pueblo es el poder supremo y soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público que deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar y administrar y controlar. Estos poderes se materializan a través de la participación, sustento esencial e insustituible de la democracia y sobre todo de la democracia directa, de la democracia participativa.

¿Qué es entonces lo que ha pasado?, ¿qué designio ha hecho que el pueblo como depositario del poder sea despojado y la corrupción y el clientelismo y la violencia aparezcan como sucedáneos de la democracia participativa? Alguna explicación habrá que hallar y sobre todo algunos intereses inconfesables tuvieron que consolidarse en estas mediaciones para que avanzáramos alocadamente al modelo de la sociedad excluyente, inequitativa, reaccionara y violenta en la que hoy vivimos.

Quiero aproximar una explicación a estas preguntas pues me resisto a creer que el pueblo quiera la violencia, la corrupción y la exclusión. Me refiero el tema de la participación; si bien se dice que Colombia es un régimen democrático participativo, de democracia participativa, lo cierto es que la participación en general se redujo al ejercicio insulso de salir a votar en cada elección como un ritual legitimador de la siguiente ola de violaciones a los derechos y no un hecho consciente y racional mediante el cual un ciudadano entiende que para hacer cambios para su vida real está haciendo un ejercicio consciente de participación.

La participación entonces se vació de contenido y del poder decisorio y fue relegada por los generadores de opinión y los grandes medios de información que, lejos de informar, de enriquecer la cultura, de presentar voces de pluralismo o favorecer la paz, manipulan y preservan los intereses consolidados por sus dueños. Entonces existe la necesidad imperiosa, y ojalá no sea tarde, de retomar la participación en su verdadero sentido, de devolverle el poder de decisión, de entender que el pueblo tiene el futuro y barajar de nuevo para avanzar en una sociedad de derechos, principios democráticos y pluralistas y con sentido histórico de integración respetuosa con el ambiente, más allá de los intereses hegemónicos construidos sobre la muerte y para la muerte. Sólo entonces podremos encontrar el sentido genuino de la participación, para que los acuerdos de paz pueden implementarse pero, más allá de ello, podamos salir de esta crisis, no sólo política sino integral y que ponen en riesgo la existencia misma de la humanidad por la manera como se destruye la vida en aras de la acumulación irracional y el consumo desaforado.

Así las cosas, todas las posibilidades ciertas de cualquier reforma a las instancias de planeación y participación ciudadana no tendrían sentido si no se piensa en tomar en serio la participación, si el trabajo y el esfuerzo que hacen los ciudadanos y las ciudadanías, las comunidades, no tiene nivel de acatamiento por parte de las autoridades, y estas decisiones populares no se desarrollan en políticas planes programas y proyectos con asignación de recursos que cambien la situación de la gente. Por ejemplo con respecto a los presupuestos participativos, es indudable que son un buen mecanismo para el aprendizaje de instrumentos de priorización comunitaria en tanto son en esencia la realización efectiva de la democracia participativa; sin embargo debe avanzarse significativamente en el sentido de la presupuestación participativa con asignación que involucre de manera más amplia el presupuesto público y que supere la marginalidad que representa para efectos de que en las comunidades se puedan destinar estos recursos para transformaciones estructurales de las injusticias imperantes.

La planeación y participación no se pueden seguir presentando como un asunto técnico de eruditos, como si lo técnico no fuera político. Es que hasta el propio Papa Francisco aboga por que más temprano



que tarde se pueda controlar la economía, la técnica y la tecnología pues de lo contrario podríamos ser sus víctimas. Yo agregaría a ello que la técnica y la tecnología son la nueva ideología.

Insisto en que la participación ciudadana y las estancias de planeación y participación deben tener un carácter vinculante y por eso al principio señalé que los CTP tienen un carácter consultivo y no vinculante frente a los diseñadores de las políticas públicas. Los CTP no pueden seguir siendo una simple instancia consultiva pues, aunque tampoco se pretende sustituir al Concejo, sí se trata de reclamar para que estas instancias tengan un nivel en sus decisiones y se pueda participar aprendiendo a participar y sabiendo incidir en esta participación.

Yo creo que no es de agradecerle al gobierno y a las FARC haber incluido a los consejos territoriales en el punto 2.2.6. de los acuerdos. Este no es un asunto de agradecer que nos incluyan, este es un asunto de incidencia y reconocimiento de derechos. A nosotros no nos están concediendo ni nos están regalando nada, tenemos que exigir e incidir, como lo hacemos los consejos territoriales de planeación, en la importancia del ejercicio que hacemos como máxima instancia de planeación y participación ciudadana. Creo que las mujeres nos han dado ejemplo porque lo que ha quedado en los acuerdos frente a la implementación de los acuerdos finales fue un ejercicio de incidencia del movimiento de mujeres para que el tema de género y el enfoque de género. Esto no es una concesión que nos dé el gobierno y nos dan las FARC, es un ejercicio de incidencia y un proceso de trabajo desde la participación ciudadana para ganarnos esto como un espacio de reivindicación y de lucha como sociedad civil.

**Ricardo Jaramillo Rincón:** Sandra muchas gracias. Esta última intervención por supuesto está muy relacionada con el tema sobre la composición, el papel y la discusión acerca de los consejos territoriales de planeación, sobre lo cual profundizaremos en el segundo panel. Desde antes de comenzar el panel el señor John Sudarsky nos había pedido un momento para una intervención, antes de pasar a las preguntas.

### **John Sudarsky- Contrial:**

Me queda una inquietud muy grande con el comentario que hacía Ricardo Villamarín acerca de que estamos aquí en Bogotá legislando sobre lo que debe ser sin averiguar qué es lo que hay en las regiones. Se hizo una investigación para la Alta Consejería para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad en la que se observaron sistemáticamente en 163 municipios de alto conflicto los procesos de planeación participativo que se dieron al comienzo del año pasado, cómo debía de ser uno por uno, y entonces, para no comenzar de cero, lo que hay que averiguar es cómo fue ese proceso, el papel que hizo el consejo territorial de planeación en la convocatoria, si convocó al resto de la ciudadanía, si el alcalde que presentó el proyecto para ser discutido cuantificó los planes, porque hacer planeación sin haber cuantificado ni los recursos ni las prioridades como de cierta manera lo permitió el Departamento de Planeación Nacional es grotesco. Lo que queda finalmente es una lista de mercado en la que, al final, no se sabe qué es lo que pasa, qué hizo el alcalde con los resultados del consejo de planeación local o territorial.

El mes entrante vamos a presentar resultados sobre eso pero el punto central es que vamos a tener toda una institucionalidad llegando como avispas desconociendo lo que hay allí hay, no hay una línea de base, como si el mundo comenzará cuando ellos lleguen y, claro, si se van como si dejaran de existir entonces cómo hacemos para adquirir un mecanismo de observación permanente, centralizado y sencillo para que podamos intervenir en lo que parece va a ser el próximo escenario dentro de tres o cuatro años, al comienzo del próximo gobierno, a las alcaldías y gobernaciones.

El informe que estamos haciendo lo tenemos disponibles para todo el que lo quiera, lo único que deben hacer es dejarnos su nombre y su e-mail y se los mandamos para que se enteren de lo que estamos haciendo en el municipio del posconflicto o del conflicto porque si no, no vamos nunca a aprender

sobre lo aprendido, siempre comenzar de cero, el adanismo o la fracasomanía, y ustedes dirán si es útil. La otra pregunta es qué tanto se van a incorporar estos elementos, el planteamiento a la reforma de la Ley 152. Entre otras la pregunta más inmediata que yo haría es si existe un proceso de planeación participativa a nivel de las circunscripciones especiales transitorias de paz o si van a seguir siendo municipales o a nivel departamental, si va a haber una instancia de planeación participativa con los recursos y prioridades a nivel de esas unidades o van a seguir atomizadas. Gracias

## Preguntas Panel 1.

**Ricardo Jaramillo Rincón:** Hemos tratado de agrupar las preguntas que llegaron desde el auditorio en tres contenidos grandes para cada uno los panelistas que antes tuvieron su intervención, las voy a formular. Para Andrés Gracia en relación con los PDET: PDET en el resto del país. Hablábamos de 16 PDET en 170 municipios, ¿qué pasa en el resto del país?, ¿cuál es el papel y el relacionamiento con las alcaldías, con las gobernaciones para la formulación e implementación de los PDET?, ¿cuál es la relación entre los PDET y el ordenamiento territorial en general? Otro grupo de preguntas que tiene que ver con el Plan Marco de Implementación: ¿quién lo formula?, ¿cómo lo formula?, ¿cuáles son las etapas, eso en que va?

Otro grupo de preguntas relacionadas con lo que Ricardo Villamarín nos señalaba en la lógica de la operacionalización, de cómo podrían participar los consejos territoriales en la operacionalización de esos instrumentos de planeación y cómo se puede promover esas herramientas de control social. También hay muchas preguntas sobre el control social y transparencia en los consejos y en últimas la ampliación de la participación en los mismos.

Finalmente, hay otro grupo de inquietudes que voy a relacionar con lo que el profesor Bula nos explicó y tiene que ver con la discusión sobre cultura política, el papel de la academia en la implementación de los acuerdos, ¿cuál sería un posible horizonte de promoción sobre la cultura política? Otra pregunta tiene que ver con el carácter vinculante de los espacios de participación. ¿Deben ser de obligatorio cumplimiento para las autoridades los acuerdos y conclusiones que surgen de instancias de participación?

**Andrés García:** Sobre las preguntas relacionadas sobre los PDET, una primera pregunta es qué va a ocurrir en aquellos municipios del país donde no va ver programas de desarrollo con enfoque territorial. Hay dos respuestas al respecto, lo primero es entender la lógica detrás de la focalización que se tuvo en cuenta para decidir que los PDET van a operar en estos 170 municipios. Definitivamente los compromisos de parte del Gobierno Nacional, particularmente en materia de la Reforma Rural Integral, van a cobijar y van a ser implementados en todo el país, pero los recursos humanos y económicos deben priorizarse de alguna manera, y la primera decisión que se tomó fue concentrarse de manera inmediata en aquellas regiones del país donde justamente por la ausencia o la débil presencia del Estado, los altos índices de conflicto armado, los altos índices de pobreza y la presencia de economías ilegales hacen necesario un esfuerzo adicional para llegar a esas zonas del país. Por eso se tomó la decisión, después de un ejercicio de operacionalizar esos criterios en una serie de variables e indicadores, de escoger esos 170 municipios y agruparlos en 16 regiones para llegar allí.

Frente a lo que va a pasar en esas otras zonas, se tienen que construir y ejecutar los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y las demás medidas del Acuerdo Final, y articularlas con las demás instituciones. Cada ministerio, cada cartera, cada sector tiene unos compromisos que se derivan del Acuerdo Final y que ya están plasmados en el Plan Marco de Implementación, lo que pasa es que en los PDET va estar la ART articulando esa oferta. Este tema que estamos planteando sobre la articulación interinstitucional va tomando más relevancia. Es necesario definir el papel van a jugar los entes territoriales, el papel que va a jugar la sociedad civil organizada, órganos como los consejos territoriales de planeación, para asegurar y contribuir a la efectiva implementación de esas medidas.

Como un ejemplo muy concreto, en regiones como Boyacá, Cundinamarca, Santander, donde no necesariamente va haber un PDET el gobierno tendrá que trabajar en la implementación de esos planes con los actores institucionales y sociales de esa región para que los planes se ejecuten. Por ejemplo en los temas de asistencia técnica y extensión rural hay toda una institucionalidad, están los consejos municipales de desarrollo rural, se están creando los sistemas territoriales de innovación agrícola, cómo se trabaja en aquellas regiones con esos actores que ya existen y, por supuesto, reconociendo esas fuerzas sociales que ya están ahí y no inventarse nada distinto. Creo que uno de los retos grandes es sin duda es pensar cómo el gobierno y, en general el Estado va a cumplir con esos acuerdos en aquellos municipios en donde no va a desarrollarse los programas de desarrollo con enfoque territorial, pero eso es un compromiso que está planteado.

¿Qué va a pasar donde si hay PDET con las alcaldías y gobernaciones y cómo los planes de ordenamiento territorial se van a articular con ellos? La idea es que los PDET sean todo lo contrario de volverse a inventar todo de cero, estos programas buscan recoger las experiencias que hay en cada región. Los PDET como instrumento surgieron de ver experiencias como los Programas de Desarrollo y Paz en varias regiones del país, lo que en su momento alcanzó a ser la primera fase del Programa Nacional de Rehabilitación.

Ha habido en el país muchas experiencias de trabajar con diferentes actores sociales en cada territorio temas de participación, entonces la idea de los PDET no es en ningún momento sustituir o reemplazar las competencias de los entes territoriales, sino buscar cómo lo que ya tiene la alcaldía en su plan de desarrollo municipal, en el departamento en su plan departamental, se articulen en lo que van a ser estos instrumentos de planeación para la transformación regional. Cómo se articula desde el punto de vista de los proyectos, cómo del punto de vista financiero y administrativo.

En este sentido se están buscando figuras de articulación como los contratos paz, que es una figura que va a permitir incluir en una sola bolsa recursos para contratos que además tendrán que tener un órgano colegiado de decisión pública en donde tienen que hacer presencia las autoridades locales y regionales, pero también la sociedad civil. Es ahí donde comparto con Ricardo Villamarín, en el sentido de que los consejos territoriales de planeación tienen un papel muy importante. Esa articulación se está terminando de construir pero creo que en cada región va a funcionar, va a haber un marco general pero la idea de los PDET es que sean lo suficientemente flexibles para atender la realidades de uno de los territorios y va a coincidir el tema de esta formulación participativa de estos planes con el hecho de que en los PDET van a operar las circunscripciones especiales transitorias de paz, justamente con el objetivo de fortalecer y reconocer esos nuevos liderazgos sociales y políticos. Entonces creo que va a haber coincidencia, que puede ser una oportunidad para potenciar esos nuevos movimientos y partidos políticos.

Muy rápidamente porque ya se me acaba el tiempo, voy a abordar el tema del Plan Marco de Implementación. El plan es un instrumento que crea el punto 6.1.1 del Acuerdo Final en donde se plantea que es responsabilidad del Gobierno Nacional plasmar en un documento todos los compromisos con sus respectivas metas, responsables y fuentes de financiación, de tal manera que este documento sea constatado con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación - CSIVI que tenemos con las FARC<sup>10</sup> y, a partir de ahí, eso sea convertido en un documento con un documento CONPES e incorporado en el plan de desarrollo vigente y en los próximos planes de desarrollo con un componente específico que es el plan plurianual de inversiones para la paz.

---

<sup>10</sup> "Tras la firma del Acuerdo Final y con el fin de garantizar la implementación de todo lo acordado -políticas, normas, planes, programas- y facilitar su seguimiento y verificación, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), discutirá y aprobará, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su constitución, un Plan Marco para la Implementación de los Acuerdos sobre la base del borrador que será presentado por el Gobierno Nacional. El Plan Marco contendrá el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda". Acuerdo Final, página 196.

En ese sentido, el Plan Marco de Implementación tiene un componente normativo que es una de las partes que vamos a incorporar en la Ley 152, y tiene un componente técnico que es el desarrollo del plan. Desde más o menos octubre de 2016, el Departamento Nacional de Planeación lideró el ejercicio a nivel intersectorial para construir este documento bajo la metodología de cadena de valor de los planes nacionales de desarrollo y ya tenemos una matrices gigantescas en donde cada uno de los compromisos del acuerdo se plasmó en términos de estrategia, producto, casi que a nivel de proyecto de inversión, e indicador y meta. Lo que está pendiente es, una vez este plan marco termine la discusión en la CSIVI, abrir una ruta para que en el proceso de conversión de este plan marco al CONPES haya una socialización y discusión más amplia con los entes territoriales y sociedad civil. Hay alguna rutas específicas para garantizar que el enfoque de género este en todas las medidas del plan marco, estamos terminando de tener la discusión en la CSIVI para que a partir de ahí el DNP lidere esta ruta para traducir este documento en un CONPES, el cual será discutido en diferentes escenarios.

**Ricardo Villamarín:** La pregunta en general va en relación al rol que podrían cumplir los consejos de planeación en este tema de la articulación de los distintos instrumentos que vienen con la implementación de los acuerdos y también el tema del control social.

En primer lugar quiero contestarle en especial a Sandra, porque creo que quedó en el ambiente que nosotros estamos agradeciéndole al gobierno y a las FARC el haber incluido el punto 2.2.6 de los consejos de planeación, como si hubiera una forma decir que alguien se estuviera cobrando esta discusión. En el país es un tema abstracto y estoy totalmente de acuerdo con lo que ella planteó. Obviamente el rol estratégico que cumplen los consejos de planeación frente al tema de desarrollo del territorio. Pero lo que ha pasado, y es un riesgo que corremos ahora, es que nosotros venimos de un escenario antes de la Constitución del 91 de no participación o más bien donde la participación era peligrosa, subversiva, a un escenario caracterizado por la atomización de la participación, donde todo se volvió participación o “participadera”, hasta en donde la gente dice es “participación de refrigerio”, es decir listado de asistencia, fotos, refrigerio y nos fuimos y a ver qué pasa y esperar a ver cuándo nos vuelven a convocar. Asistir es diferente a participar evidentemente. Entonces ese escenario vino acompañado de que cada entidad de nivel central y también producida por el nivel departamental y municipal creó su propio espacio de participación, instancia de participación. Está el comité de salud del comité educación comité afro, etc. Cincuenta y tantos comités, eso atomizo la participación porque eso hizo que se sintieran únicamente con el derecho de incidir en su pedacito de cuota y perdíamos de vista todo el tema integral del territorio.

Para cada ente territorial, la única instancia creada con carácter institucional que además trata de englobarlos a todos son los consejos de planeación, que hemos venido en un proceso de autoconstrucción, solo tomando como base la Ley 152. Hay en este momento consejos de planeación de treinta y tres o treinta y cinco personas, que inicialmente fueron conformados con enfoque sectorial, que era el de los comerciantes, el de los gremios, escasamente una mujer, los jóvenes y los otros eran los sectores. Posteriormente hubo un gran esfuerzo por incluir el enfoque poblacional y entonces los jóvenes, los afros, la población indígena, la población LGTBI ahora, etc.

Las mujeres han insistido mucho en el tema de equidad de las cuotas, de que cada vez más haya una mayor visibilidad y participación de las mujeres. Déjenme contarles: en el Meta, la mitad de los consejeros de planeación son mujeres y en la comisión coordinadora del departamento las dos terceras partes son mujeres. Es una muestra de cómo se han venido posicionando en el tema, pero digamos que un elemento integrador que podría funcionar sería precisamente los consejos de planeación, en la medida que todas estas instancias confluyan a un espacio que no necesariamente tiene que ser de carácter vinculante. Es una discusión vieja que llevamos nosotros porque la esencia de la democracia participativa es la deliberación, no la decisión. Ojalá Los acuerdos lo logremos por consenso, ojalá ayudemos a los que toman las decisiones para que hagan lo mejor posible con base en las discusiones que nosotros tengamos, ojalá tengamos la capacidad de incidir positivamente en la toma de las decisiones. Lo otro es una discusión de carácter político, del sistema perverso, y no me quiero meter ahí porque me imagino que podrá ser un tema de discusión, pero insisto en que la función

práctica del consejo de planeación es poder recoger y servir de catalizador a toda esa discusión que vienen dándose desde el tema sectorial, desde el punto de vista poblacional y tener un enfoque territorial.

En eso estoy de acuerdo con lo que plantea el profesor Bula, en relación con que el enfoque territorial no solamente consiste preguntarle a la gente sino que efectivamente sea una deliberación acerca de la transformación del territorio como construcción social y sobre eso no hay discusión. En ese sentido, los consejos de planeación en este momento deberían ser una instancia de consulta para los planes, cualquiera que sea, para la implementación de los acuerdos porque, repito, todos los programas que están planteados para la implementación del Acuerdo Final de alguna buena manera van a incidir en los temas de desarrollo del territorio, van a incidir en los planes de desarrollo van a incidir en los presupuestos, y en ese sentido los consejos de planeación tienen que pronunciarse al respecto. Ahí está la forma cómo se asume el control social de la gestión pública. En la medida que los logremos planes de desarrollo, planes con enfoque social, planes de sustitución de cultivos, planes de organización de la propiedad, etc., realmente responda a una visión de territorio construida colectivamente por los pobladores.

**Jorge Iván Bula Escobar** : Voy a referirme a los tres puntos sobre los que se me pregunto, recogiendo las preguntas de cultura política, de la Academia y el carácter vinculante de los espacios de participación ciudadana, creo que están todos interrelacionados.

Voy a comenzar por el de cultura política. Hay una vía de aprendizaje doble: por un lado el Estado y las instituciones del Estado, y obviamente por parte de la ciudadanía y de la sociedad civil. Quiero señalar que generalmente hacemos una dicotomía entre Estado y sociedad civil, como si fueran dos cosas heterogéneas. Un colega que ya no está en la Universidad Nacional propone lo que para mí es una de las definiciones más brillantes acerca de qué es la sociedad civil. Según él, la sociedad civil es el espacio de los conflictos sociales, conflictos de género, conflictos de etnia, conflictos de clase, conflictos de todo orden, religiosos, etc.

La sociedad civil se expresa a través de los distintos intereses que la conforman y eso hay que entender cuando uno busca avanzar en la cultura política. De alguna manera en ese juego de intereses siempre hay alguien que quiera llevar el sartén por el mango, perdón por la expresión. Y eso tiene que ver con lo que un sociólogo británico llamaba los “dilemas estratégicos”. Esos espacios de planeación, esos espacios de los consejos de planeación territoriales, son dilemas estratégicos y el reto es ver cómo podemos incidir de un lado de los consejos y del otro lado los consejos frente a quien toma la decisión.

La cultura política obviamente se fortalece cuando los espacios de participación también se fortalecen. Veinte años de la historia todavía es poco tiempo pero también es bastante tiempo, depende como se mire, pero en la historia de la humanidad todavía es una construcción relativamente joven. La Constitución del 91 introdujo herramientas importantes de participación que, de nuevo en ese proceso de dilema estratégico, sus resultados dependen de cómo los utilizamos de una manera u otra dependiendo de los intereses que se quieran consolidar, entonces esos instrumentos están y en algunos casos han sido muy útiles para fortalecer la participación y en otros han sido bastantes débiles dependiendo del contexto. Pero ese es un avance importante que hizo el país en 1991 al introducir justamente esos espacios de participación

Ahora bien, hay un elemento central de la cultura política y es la educación. No solamente el problema es que tenemos una educación que ocupa los puestos más bajos de las pruebas PISA. El problema es que esto pone en riesgo la posibilidad de generar un pensamiento crítico desde la infancia y el pensamiento crítico es fundamental para poder incidir en el futuro de las sociedades. Cuando yo tengo la capacidad de comparar mi situación de vida con la situación de vida de países vecinos o internacionalmente, puedo tener acceso a esa información y además filtrarla por unos elementos que he podido elaborar en mi formación, pues obviamente tengo mayor capacidad de participación más informada. Pero además es la estructura misma del sistema educativo colombiano. La educación de calidad infortunadamente (más en la básica que en la media y en algunos casos la superior) se está dando más en los colegios privados y eso hace que haya una segmentación

desde el origen, desde la cuna. Es decir, el hijo del presidente de una compañía no se sienta al lado del hijo del obrero o del hijo de la empleada doméstica porque tenemos una educación segmentada y eso impide un espacio de deliberación y de participación donde los diferentes grupos sociales puedan tener ese encuentro cotidiano y poder entenderse, si bien no necesariamente ceder en sus puntos de vista, pero sí entenderse cada uno desde su situación. Entonces tenemos un problema esencial de la calidad de la educación y un problema esencial de la estructura de la educación y en particular la educación básica y yo me temo que pueda suceder con la educación superior si las políticas de financiamiento de la educación pública universitaria siguen debilitándose.

Por otro lado, sobre el carácter vinculante de los espacios de participación ciudadana, hay una especie de círculo vicioso en el sentido de una debilidad de la participación por las razones que he mencionado. Pero hay un elemento fundamental en la medida en que la democracia participativa, a mi juicio, no debe entenderse como tomar todas las decisiones de una sociedad en la asamblea pública, eso es inviable porque en escenarios de conflictos de intereses es difícil llegar a consensos. Pero sí es importante conocer los puntos de vista que se expresan en los distintos grupos sociales o distintas comunidades y para esto es importante la democracia participativa, la cual tiene sentido en la medida en que nosotros podemos crear espacios de coordinación. Como lo decía Sandra, no se trata de sustituir los órganos de gobierno, pero sí se trata de articular las decisiones. Me parece que hay que relativizar el carácter vinculante de los espacios de participación. Es vinculante en el sentido que obliga a ser considerado, pero sería muy complejo. Para poner un ejemplo sencillo, aquí en la Universidad una vez que discutimos el estatuto estudiantil algunos estudiantes querían que los representantes tuvieran remuneración y otros no; entonces, dígame cómo concilia usted si la consulta se hace vinculante, lo vinculante estaría más bien en el orden de decir que no puede pasarse por alto la discusión o la deliberación.

Termino con el papel de la academia porque justamente consiste en alimentar esa discusión social con fundamentos más científicos porque incluso desde la academia las miradas son diversas. Aquí en esta misma Universidad ha habido un fuerte debate sobre el papel de la minería. Para algunos la minería es un mal *per se*, otros la relativizan pero ese debate es importante. La academia puede contribuir para que quien toma las decisiones, incluso para los que deliberan en los espacios públicos, puedan tener una mayor información sobre los temas que están en juego. Otro elemento importante del papel que juega la academia es su investigativa que permite a la sociedad tener diferentes conocimientos en los aspectos sociales, biológicos, por los ciclos de la vida. Todos esos elementos son importantes para que la academia ilustre a la sociedad de elementos de juicio, sean sobre esos riesgos o sobre esas posibilidades. Finalmente, el campo de la extensión, que tiene que ver con respuestas de innovación, a necesidades propias de las comunidades. La Universidad Nacional de Colombia tiene muchas experiencias como por ejemplo respuestas a problemas de impactos ambientales o impactos de plagas en ciertos cultivos. Puede haber un papel muy importante de la academia para transformar en bienes que pueden ser útiles para muchas comunidades, la academia también puede apoyar los procesos de innovación local además de innovación que tiene un componente importante de conocimiento endógeno propio a las comunidades que obviamente se puede fortalecer con el trabajo conjunto de la academia.

## **2.2. Panel 2: Balance de la planeación participativa en Colombia**

### **Los temas tratados en este panel fueron:**

- Puesta al día de los enfoques para la planeación: Enfoque Basado en Derechos, Enfoque de Género, Enfoque Diferencial, Enfoque Territorial, Participación Ciudadana.
- Instrumentos, autoridades e instancias de planeación: Planeación del Desarrollo, Planeación Sectorial, Planeación del Ordenamiento Territorial y Planeación Ambiental; Consejo Nacional de Planeación, consejos territoriales de planeación, Sistema Nacional de Planeación.
- Planeación participativa y presupuesto participativo.

Participaron como panelistas Imelda Daza de la Agrupación Política Voces de Paz; Sandra Mazo, Presidenta del Consejo Territorial de Planeación Distrital de Bogotá D.C.; Juan Carlos Arbeláez, Coordinador de Enlaces de Participación de la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAPE; Carlos Enrique Rondón Almeida, Docente e investigador, miembro de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – RINDE y Félix Antonio Niño Neira, Vicepresidente del Consejo Nacional de Planeación. El panel fue moderado por Fabio Velásquez, Presidente Ejecutivo de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

**Fabio Velásquez:** Muchas gracias, buenos días. Hemos querido que este segundo panel se centre en la idea de un balance de lo que ha sido la planeación participativa en Colombia, pero un balance que también nos plantee retos y propuestas, y un poco la idea es que con base en la experiencia que tiene cada una de las personas que intervienen en el panel podamos tener un set de propuestas en cuanto a los cambios más importantes que se debería hacer en la normativa que regula la planeación participativa en el país.

Ahora bien, del panel anterior queda claro que efectivamente hay unos retos que plantea el Acuerdo Final para la implementación de la paz en Colombia, que tienen que ver con la planeación participativa y que no parecen encajar con el marco normativo existente. Este es un punto de partida que tenemos que tomar como premisa de conjunto, que quizá no haya aparecido en la discusión pero a mi parecer es importante: si bien los acuerdos, el acuerdo final del gobierno con las FARC, plantea la necesidad de un fortalecimiento del ejercicio y del marco normativo de la planeación participativa, yo creo que para muchos es claro que esa reforma de normativa de la Ley 152 es una reforma que se venía planteando desde hace mucho tiempo y que era necesaria incluso independientemente del acuerdo de paz.

Yo recuerdo que en el año 1997, es decir hace 20 años, hicimos una reunión de consejos de planeación en la que comenzamos a plantear, tres años después de haber sido aprobada la norma, la necesidad de reformular aspectos de la Ley Orgánica de Planeación. El tema no es nuevo en el sentido de lo que decía Ricardo Villamarín, el tema de repensar la ley de planeación y hacer un balance permanente de lo que ha ocurrido con la planeación participativa no es un tema nuevo, pero lo que sí es cierto es que los retos que plantea el Acuerdo Final refuerzan la idea de que es necesario contar con un mejor marco normativo y con unas reglas de juego mejores para que el ejercicio la planeación participativa sea eficaz y para que responda a una democratización, es decir de una participación de la gente en los procesos de planeación en el territorio. Ese es más o menos el contexto en que queremos plantear el tema de este panel. Le voy a dar la palabra a Imelda Daza para que inicie el panel “Balance de la planeación participativa en Colombia”.

## **Imelda Daza de la Agrupación Política Voces de Paz:**

Bueno, muchísimas gracias por la invitación. Me complace estar aquí porque de aquí egresé yo hace 45 años como economista. Me tocó una época extraordinaria en la universidad y bueno, también quiero que sepan que de los seis integrantes de Voces de Paz que estamos en el Congreso de la República, cinco somos egresados de esta universidad, lo que refleja el compromiso político y social que la Universidad Nacional de Colombia ha tenido con la causa popular.

Mi experiencia como vocera de paz en la Cámara de Representantes me ha permitido acercarme desde luego a todos estos temas que tienen que ver con la implementación del acuerdo de paz. Yo soy sobreviviente del genocidio contra la Unión Patriótica, hecho que me obligó a refugiarme en Suecia en 1989, y regresé apenas hace 2 años. No he tenido tiempo ni condiciones para conocer de nuevo toda esa estructura burocrática con la que funciona o no funciona el país, entonces cuando escucho hablar toda esta terminología, a mi confunde un poco, PDET, CONPES, porque me desacostumbré a todo eso y al regresar al país he pasado estos dos años en una intensa pedagogía por la paz en todo el territorio nacional. Este reencuentro con el país ha sido maravilloso para mí, ha consistido en un re-enamoramiento de esta bella Colombia. Encuentro que la potencialidad de este país permitiría

construir aquí de verdad un paraíso si tuviéramos otro sistema político. Esto para advertir que no hago uso de terminología y eso que hice política muchos años en Suecia, todavía soy concejal allá con el partido de izquierda, allí se hace una política de una manera muy diferente y no en vano viví 26 años según una verdadera democracia que para los suecos le falta mucho pero para mí era casi perfecta. Entonces ese aprendizaje me marco y sin duda mi visión no coincide con la de muchos pero eso no me impide debatir y dialogar porque la democracia es ante todo diversidad enriquecedora y diversidad que nos debe nutrir a todos.

Entrando en materia, empiezo por decir que los retos de la participación ciudadana son los mismos que enfrenta la construcción de paz, la implementación general del acuerdo. El reto fundamental para mí es el sistema político que urge de una profunda reforma que permita garantizar el desarrollo de la democracia y la participación ciudadana que es vital y fundamental en el proceso de democratización del país. A mí me preguntaban mucho en los foros y eventos en los que participaba en Bruselas o en Barcelona o en París, los colombianos siempre afanados por debatir porque yo era exiliada colombiana, si acaso acá no había democracia. Tenemos la oportunidad de elegir cada cuatro años un nuevo verdugo y a eso se reduce la democracia, entonces estamos lejos de verdad de tener un país auténticamente democrático donde sea factible la participación ciudadana y no se vea perturbada, como es lo que yo observo, por los vicios que tiene el sistema político que se reflejan en la administración a nivel nacional, regional y municipal.

Me ha sorprendido que se hayan creado tantos organismos de supuesta participación ciudadana, que podría llamarlos “democratería” y “participadera” porque, ¿quiénes son los que llegan a esos consejos regionales de planeación, consejos municipales? Esos comités que supuestamente son consultados antes de elaborar el plan de desarrollo del departamento o del municipio, cada uno de ellos es cuota de un politiquero y no de otra manera se conforman esos comités. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, los politólogos y los expertos pueden diseñar esos comités como quieran que en el territorio se desvirtúen totalmente. Yo pedí al gobernador del César hacer parte desde mi condición de víctima del conflicto del consejo departamental de planeación y me respondió que desafortunadamente, aunque yo había sido candidata a la gobernación, eso no me daba derecho a tener representación en ese consejo. Escogieron a una persona que fue recomendada por otros candidatos a la gobernación que sacaron más votación que yo, eso es en la práctica.

El problema es que también en este país el centralismo bogotano tiene asfixiados a los territorios. Se diseñan y se piensan programas y visiones elocuentes, bellísimos, aparentemente funcionales y eso cuando va camino al territorio se desvirtúa por completo. Entonces, en la práctica, esas personas que participan de todas esas instancias no tienen autonomía para opinar, no tienen en la mayoría de los casos capacidad para juzgar, carecen de criterio, carecen de argumentos y las opiniones y sugerencias que hacen son elementales porque se sientan allí simplemente representando a ese que los recomendó para hacer parte de esa comisión.

De otra parte, los planes de desarrollo que he conocido de los departamentos de la Costa y de los municipios del Cesar son en realidad planes de inversión, que no son otra cosa que un listado de cifras. Pero el desarrollo es una cosa distinta, no podemos confundir crecimiento económico con desarrollo económico. El crecimiento es el incremento de magnitudes, no importa si ese crecimiento es anormal o deforme; el desarrollo es un concepto más integral que tiene que ver con el bienestar general de los ciudadanos y si uno desmenuza esos planes de desarrollo, como modelos y supervisados por funcionarios que desde Bogotá viajan a las regiones, orientan y hacen talleres y cursos y seminarios y demás, a la hora de la hora el gobernador, el alcalde con sus aliados políticos, deciden si la inversión en vías se va a hacer en Pueblo Bello, en Manaure o en Aguachica.



Importa poco qué comunidad es la que de verdad urge de esa inversión o programa porque importan poco los criterios. No se ejecutan verdaderos planes de desarrollo y quienes deciden esa inversión no tienen en cuenta los problemas estructurales que tiene esa comunidad; temas como el embarazo en las adolescentes, temas como la violencia, la delincuencia en la juventud, lo que llaman ahora los europeos los jóvenes “nini”, ni trabajan ni estudian, eso es abundante, exagerado. En toda la Costa Atlántica no hay un solo programa de desarrollo que tenga en cuenta esa problemática. En el resto del país no sé, pero estuve en Armenia y las cifras también eran alarmantes.

Una sociedad enferma, claro que sí, una sociedad afectada profundamente por los años de confrontación armada y de paramilitarismo que hemos vivido. Ningún plan de desarrollo tiene en cuenta esos elementos ni esa problemática, entonces esto para volver a que el reto de la participación ciudadana es enfrentar ese sistema político. La propuesta es promover, respaldar, apoyar la reforma política que pronto, después del 20 de julio, se va a discutir en el marco del fast-track en el Congreso. Es urgente el voto obligatorio, por ejemplo. No es lo propio de una auténtica democracia que los ciudadanos estén obligados a votar, pero es urgente porque es una manera de librar a la sociedad de ese vicio del tema electoral que se convirtió en un vulgar mercadeo de compra, la compra del voto no solo se reduce a que se paga un dinero en efectivo a quien vota por un determinado candidato, hay muchas otras maneras de comprar la conciencia de la gente y creo que eso es a nivel nacional.

Es urgente la financiación estatal de las campañas electorales, sólo así podríamos garantizar más o menos igualdad de condiciones a todos los actores del proceso electoral. Hoy en día a mi juicio en Colombia no hay partidos políticos, hay empresas electorales muy bien organizadas, muy bien financiadas, y hay inversionistas de la política. Odebrecht no es la única, también Drummond, Electricaribe, también el “Turco” Hilsaca, personaje de Cartagena, son inversionistas de la política. Le apuntan al primero y segundo candidato, cualquiera los dos ganará y ellos tendrán un rédito por la inversión hecha. ¿De qué nos sirve planear tan ordenadamente la participación ciudadana que se ve trastocada totalmente cuando esos son los actores en un proceso electoral? Me parece que esa es la gran amenaza de la participación ciudadana, el mismo sistema político que coopta todo.

Podemos crear todas las instancias de participación ciudadana, allí caerán las cuotas de los partidos que hacen parte del gobierno respectivo en cada región. No quiero aparecer escéptica, creo que soy un poco realista y me perdonan si les desanima el discurso a quienes proclaman la participación ciudadana, creo que en las condiciones actuales es muy difícil lograr una eficaz participación de los ciudadanos. Además la gente se lo dice a uno y se quejan. Las juntas de acción comunal, que parecería un escenario de participación ciudadana pero en participación de la ciudadanía, la de la elección del presidente de la junta acción comunal está viciada con prebendas. Desde Bogotá no se ve porque es una mole de millones de personas y no se nota ni se conoce como funciona la vida en los territorios del país. Este además es un país muy grande para tener una visión completa de su realidad, pero les dejo la inquietud de apoyar el proceso del fast-track sobre reforma política. Es fundamental porque el nuevo movimiento político que las FARC van a crear, será envuelto en un vicio político más, no hay condiciones de un pensamiento distinto, un pensamiento crítico que pueda de verdad formular una nueva propuesta. Ir a elecciones es imposible, competir con las cifras que maneja cualquier candidato para ser gobernador del César hay que disponer de 60 mil millones de pesos y ninguna moral y ninguna ética.

**Fabio Velásquez:** Yo creo que de este discurso evidentemente político, con eso no estoy diciendo ni bueno ni malo sino político, quiero que pasemos a una lectura técnica del tema y por eso creo que la presencia Juan Carlos Arbeláez de la región especial de planificación y administración RAPE puede ser muy ilustrativa para abordar desde otra perspectiva el tema de la planeación participativa.

## **Juan Carlos Arbeláez, Coordinador de Enlaces de Participación de la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAPE:**

Buenas tardes. Quiero iniciar mi intervención tocando tres puntos. Primero, presentar un saludo de parte del director ejecutivo Diego García que en este momento se encuentra en el V Foro Urbano Nacional de la ciudad Bucaramanga. El segundo punto es ponerlos en contexto sobre qué hace la RAPE. El tercer punto está relacionado básicamente con la manera como mediante el ejercicio de planeación se está buscando que sea involucrado básicamente el desarrollo misional de la entidad.

Para comenzar, hay que decir que la RAPE es la Región Administrativa de Planificación Especial que está constituida por cinco territorios: Bogotá D.C, Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Meta. Es una entidad nueva que se crea con el acuerdo de las Asambleas Departamentales y de un acuerdo del Concejo de Bogotá hacia septiembre del año 2014. Está fundamentada en desarrollos del artículo 306<sup>11</sup> y del artículo 325<sup>12</sup> de la Constitución Política. El artículo 306 es donde básicamente le permite a estas divisiones político administrativas, a los departamentos, asociarse entre regiones para desarrollar actividades y trabajos administrativos y de planeación del desarrollo de sus planes de desarrollo que superen las fronteras, para que sean supra-departamentales, y consolidado la Ley 1454 de 2011<sup>13</sup>. No se trata de duplicar funciones o de establecer acciones que se dupliquen con lo que hacen las gobernaciones y los municipios, pero si tiene un sentido amplio de articular políticas desde su diseño y su implementación en el territorio que comprende.

Un hecho concreto que se está desarrollando en este momento es el Proyecto de Conservación y Restauración de los Servicios Ecosistémicos y la Biodiversidad asociada a los Complejos de Páramo y Bosque Alto-andino. A través de mecanismos establecidos en la Constitución Política y también en el desarrollo normativo del Sistema General de Regalías, se lograron apalancar 32 mil millones de pesos en estos cinco territorios y se logró articular un desarrollo para la reconversión y conservación de los páramos y agua que son uno de los hechos que vinculan y concentran estos cinco territorios. En esa región, además de los cuatro departamentos y el Distrito Capital, hay 14 complejos de paramos, son 35 a nivel del país, pero que contemplan 14 complejo de páramos y la importancia e incidencia que tiene el efecto de conservar estos ecosistemas por el producto de agua que contienen, básicamente el 40% para el país. Es ahí donde recae la importancia de esta entidad pública, de su concreción, de su creación, de su funcionamiento, teniendo en cuenta que ya podemos ver se está ejecutado una RAPE Pacifico, se está concretando una en el Caribe, una RAPE Eje Cafetero. Es como una línea que va del tema de la organización político administrativa del país, superando esas divisiones departamentales que venían de la Constitución Política de 1886.

Con eso finalizo el primer punto pero también hago el enlace directamente con el ejercicio de la planeación y participación ciudadana dentro del desarrollo dentro de la misionalidad de la entidad, que básicamente establece dentro de su estructura un director ejecutivo, que lo designan los cuatro gobernadores y el alcalde de Bogotá; tiene al lado 2 consejos asesores, uno técnico que son los directores de planeación de cada uno de los departamentos y de Bogotá, y el otro es un consejo de participación ciudadana representativo de las regiones donde básicamente, y por el desarrollo de hacer

---

<sup>11</sup> "Artículo 306. Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planeación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio".

<sup>12</sup> "Artículo 325. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

<sup>13</sup> Ley 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

presencia, de desarrollar básicamente una lógica de toma de decisiones, estamos en esta tarea en este momento, en la estructura de la entidad está en el mismo nivel del consejo técnico para la conformación del consejo de participación ciudadana.

Estamos con los gestores y enlaces de participación del territorio identificando las instancias, los espacios, las organizaciones que hacen presencia y están totalmente empoderadas en el territorio para el desarrollo de esa planificación y participación ciudadana. Eso es el tema formal del espacio para que los ciudadanos puedan llegar a participar en esta nueva lógica de participación ciudadana. Además la entidad se está planteando desarrollar cinco puntos fundamentales donde básicamente nosotros tenemos competencia, pero al momento de formular esos cinco hechos regionales que nos integran, que nos hacen formular política, tengo que remitirme a mediados del año pasado en donde, en dos o tres encuentros, convocamos a los consejos territoriales de planeación para que revisaran los ejes de competitividad y estratégicos de la entidad y en los cuales nosotros podíamos llegar a desarrollar planes o proyectos.

Tanto a los consejos territoriales y a la ciudadanía se le preguntó qué políticas se deberían desarrollar dentro de los territorios. Me circunscribo a lo que encontramos en las instancias de participación en el territorio. Encontramos consejos territoriales de planeación disímiles, diferentes, que aunque no hay diferencia cuando se le entrega la responsabilidad para que cada uno desarrolle su rol o sus competencias, las dificultades se presentan cuando básicamente está apareciendo otra instancia en un ejercicio de organizar los territorios. Consideramos que ese es uno de los temas que se debe tener en cuenta al momento de realizar una modificación de la Ley 152: qué rol o qué papel van a jugar estos consejos de participación ciudadana promulgados y desarrollados por la Ley 1757 del 2015. Es en este punto donde los consejos territoriales de planeación están sintiendo un antagonista que solamente crea la institucionalidad y que le puede estar arrebatando todo lo que históricamente han logrado llegar a construir.

En el marco de la revisión de la formulación de los planes de desarrollo territoriales, municipales y nacionales, se debe tener en cuenta qué se está desarrollando en cabeza del Ministerio del Interior frente al desarrollo y la concreción de esas instancias de participación y cómo puede llegar a vulnerar algún trabajo particular que estén desarrollando los consejos territoriales de planeación en dos aspectos fundamentales que estamos hablando en este momento. Uno, qué nuevos planes de desarrollo territorial, que básicamente los asimilo en el marco del Acuerdo Final, pero qué va a pasar con la actualización en algunos casos. Por ejemplo los planes de ordenamiento territorial que son mecanismos de planificación más extensa, de 12 a 17 años, donde en este momento es únicamente en el territorio, en los municipios, que se están haciendo actualizaciones. Es ahí cuando el consejo territorial de planeación tiene una importante relevancia por su condición consultiva, pero que se tiene que cubrir, se tiene que aportar a la discusión en una lógica de organización del territorio y otro en relación con el punto uno, punto cuatro que es el tema de drogas ilícitas y para atacar el punto de la criminalización de la economía en los territorios. Tanto el punto uno del Acuerdo Final sobre la Reforma Rural Integral, que básicamente necesita de instancias ya establecidas y ya tiene su desarrollo a nivel de los territorios, y es lo que conocemos como las comisiones regionales de competitividad, donde está la instancia pública y representantes del sector público pero también representantes de la Academia.

En un estudio que hizo el profesor Fabio Velásquez junto con el Ministerio de Interior se encontró que la Ley 1757 estableció que existen básicamente más de 124 espacios de participación creados y conformados, de alguna forma funcionando. ¿Cuáles de esos pueden llegar a ser realmente condensados, suprimidos, relevados?, porque hay algunos de ellos que no son realmente operativos, alguno de ellos solamente validan procesos del sector público, eso en términos generales. Hay un

proceso en el departamento del Meta que es la Mesa Hídrica, y aunque no pertenezca a un espacio de participación formal, ha logrado poner a pensar a la gobernadora, a todos en el departamento, y yo creo que todo el país, y eso básicamente se identifica con el resultado de la consulta popular realizada en Cumaral hace más o menos 15 días. Los mismos ciudadanos no pertenecientes a una instancia o mecanismos de participación, sino simplemente una ciudadanía organizada con un bien común plantea ese mecanismo directo de participación, pone en aprietos a la administración pública frente al desarrollo y planificación que quiere del territorio. Lo de Cumaral no es una coincidencia, se dio por el enlace del departamento del Meta, la mesa hídrica arranca allí para todo el territorio. Entonces los anuncios previos de etiquetar esos procesos los pone a pensar en dos sentidos: en garantizar la votación de esos ciudadanos y el querer de esa ciudadanía y no que por pertenecer a la participación directa se desconozca este grupo de ciudadanos que están en un ejercicio real de la planificación del territorio.

**Fabio Velásquez:** Desde la Red RINDE se ha venido discutiendo todo el tema de la descentralización y por lo tanto del ordenamiento territorial, obviamente con un enfoque de la democracia participativa. Esa es la razón por la cual invitamos a la Red a que hiciera parte de este panel y en particular Carlos que conoce bastante por la investigación y en la universidad y en su quehacer, del tema de la planeación participativa. Creo que la Red rinde ha podido conjugar un poco lo que podría llamarse un lenguaje técnico y un lenguaje político. Entonces le damos la palabra a Carlos para que desde esa perspectiva nos plantee el balance que ustedes han hecho del tema de planeación participativa y cuales sería los objetivos importantes o fundamentales para incorporarlos en la reforma de la Ley 152.

## **Carlos Enrique Rondón Almeida, Docente e investigador, miembro de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – RINDE**

Buenas tardes. Voy a hacer un recorrido de recomendaciones haciéndole un correlato al Acuerdo Final porque creo que allí se logró un trabajo de confluencia que hoy nos jala las orejas en cosas que estuvimos discutiendo en 1991, y en ese sentido yo recojo lo que dijo Sandra Mazo sobre cómo se logró la incidencia de las organizaciones sociales para que muchos temas que debemos seguir debatiendo quedaran en ese Acuerdo Final. Creo que el acuerdo nos resume intereses y necesidades para fortalecer el tema de la planeación participativa.

Un primer punto es cómo se incentivan mecanismos de planeación y seguimiento que promuevan que la participación sea real, y no meramente formal, que ha sido el debate en todos los congresos de planeación. Y de allí, el tema de la reforma rural integral, de las zonas de reserva campesina, etc., nos están mostrando ciertos aspectos que debemos rescatar para estos procesos de planeación. Nos pone el tema político, porque si ustedes pueden ver, llegamos a 9 zonas de reserva campesina y ahí se paró la cosa, porque se empezó a ver la incidencia que tenían sobre decisiones en lo territorial. Algunas eran supra-departamentales, por lo que ponían en cuestionamiento los planes de desarrollo municipal, y ahí hay una tensión que tenemos que ir resolviendo.

Segundo, se llama la atención sobre cómo promovemos los criterios de participación social, económica y ambiental. Allí entra el tema de empoderamiento de la mujer y, extrañamente, no sé qué pasó en ese documento, pero si uno mira todo el recorrido de los consejos de planeación, el tema ha venido por el debate de la equidad de género, no por la igualdad, y este acuerdo insistió en muchos de sus apartes en el tema de la igualdad. En ese sentido, uno perdía ciertos debates por parte de las organizaciones de mujeres al respecto. Pero también allí se llama la atención, y esto es crucial para los procesos de planificación, sobre el balance entre las formas de producción. Uno pensaría “no, sólo

producción campesina”, pero lo que se debe buscar es cómo lograr ese balance y el equilibrio entre producciones industriales, campesinas, mercantiles, capitalistas y no capitalistas, dentro de la construcción de un territorio para garantizar su desarrollo. Ese es un tema que debemos ir introduciendo con herramientas claras sobre cómo se hace esa planificación en el territorio. Y, por supuesto, el tema de desarrollo sostenible y ordenamiento territorial que hacen parte de estas lógicas de inclusión. Pensar en las características que debe tener el territorio pero no en la mera planeación económica hace que la participación tenga un papel fundamental en términos de prospectiva a futuro y prospectiva participativa.

Un tercer punto que quiero recoger del Acuerdo Final es cómo se involucra activamente la participación como mecanismo de ayuda para la resolución de conflictos. Este es un tema que hemos venido desarrollando en Colombia y creo que hemos alcanzado bastante madurez, y es uno de los componentes, por ejemplo, de los procesos de ordenamiento de cuencas hidrográficas. Tenemos unas herramientas técnicas que tenemos que fortalecer en las otras herramientas de planeación y de planeación participativa. ¿Qué importancia tiene esto? Que a medida que se involucre a las comunidades en la construcción de esas alternativas de resolución de conflictos, ellas mismas son las que deben propiciar los elementos para que estas alternativas se cumplan, y ese es un tema fundamental en el tema de control social. Por ejemplo, la tenencia y el uso de la tierra, ¿cómo resolver que es el fundamento del conflicto armado colombiano y también es el fundamento del conflicto local en lo social? El tema de cómo vamos a resolver la sustitución de cultivos, si se empodera esas comunidades, y se dan los apoyos necesarios en los otros niveles territoriales, ahí tenemos una manera de construir eso que, aunque muchos creen que está en el acuerdo de paz, pero es el proceso que tenemos que construir hacia adelante como sociedad.

El tema de la participación política y la representatividad en las diferentes circunscripciones. Una de las conclusiones de los trabajos que se vienen haciendo en la Red RINDE tiene que ver con la sub-representación territorial y regional. En ese sentido, ¿cómo garantizamos resolver los conflictos del territorio? Hay departamentos donde la asamblea no llega a cobijar el 20% o 30% de los municipios de su departamento, por ejemplo, el caso de Antioquia. Y a nivel de país, tenemos congresistas donde un solo senador representa a todo un departamento y representando así más que muchos otros departamentos.

En cuarto lugar, este acuerdo también desarrolla la Constitución y la Ley en relación con otro tema fundamental: la armonización de la política sectorial y de los niveles territoriales, y los mecanismos de planeación. Aquí seguimos tomando decisiones a nivel local, desconociendo determinantes ambientales a nivel regional, tomando decisiones que no cobijan necesidades prioritarias para los territorios, y demás cosas que surgen de estudios mucho más sistemáticos organizados en torno a la economía, a lo social y a lo cultural. Allí se nos “jala las orejas”, ¿cómo hacemos el reconocimiento de la particularidad de lo social, de lo cultural, de lo económico de los territorios?, ¿esto cómo queda en los planes de desarrollo, los planes sectoriales?, ¿cómo se mantiene un reconocimiento de competencias de las autoridades locales?. En la Red RINDE hay un documento donde se trata la descentralización en tiempos de paz y se discute el tema de autonomía territorial como uno de los grandes temas a resolver para garantizar los derechos de lo local en estos procesos de planeación.

Un quinto tema es cómo se promueve la participación en la ejecución de las políticas y las obras. Recuerdo con PARCOMUN un trabajo que se hacía con los consejos territoriales de planeación para el análisis sobre la calidad de la participación. Hemos seguido propiciando esa participación en la información, mas no en la toma de decisiones, y muchos menos en la implementación de los procesos y ejecución de los proyectos y las obras locales. Esperamos lograr mecanismos que logren más eso. Oyendo por ejemplo a CAMACOL, en los temas de competitividad, el tema de las vías terciarias se

vuelve hoy fundamental, pero ¿cómo las comunidades pueden tener oportunidades de empleo y posibilidades de decisión al respecto y en el tema de la adecuación de tierras?

Y un sexto punto, que es el tema de participación que plantea este Acuerdo Final, se enfoca en el fortalecimiento de los movimientos y organizaciones sociales, y el robustecimiento de los espacios de participación para que tenga incidencia ciudadana y sea efectiva. Quisiera insistir en un tema de cuando se creó la Constitución del 91, y se hizo la capacitación de funcionarios públicos en todo el país sobre la Ley 134 de mecanismos de participación. Hoy tenemos toda una serie de herramientas que las organizaciones sociales podrían hacer efectiva para garantizar la participación. El tema del miedo, y cómo ha venido produciendo y se ha venido reduciendo la participación. Mi balance sobre la participación es que ese miedo nos pone hoy al filo de una nueva oportunidad de cómo convertimos estos mecanismos en mecanismos reales, logrado a través de las organizaciones y movimientos sociales. Es bueno volver a ver la protesta en la calle; es preocupante que no se garanticen los derechos de las personas a la protesta. Necesitamos el empoderamiento de la mujer en diferentes sectores sociales y eso parte de las formas de organización. Una mujer que está en organizaciones sociales logra tener mucha mayor incidencia en los procesos. Entonces, necesitamos esas garantías de participación política, especialmente para esos líderes sociales, porque de lo contrario no nos va a permitir desarrollar esa planeación participativa. ¿Cómo fortalecer el control social? Para eso también están las organizaciones sociales. Y un tema del que poco se habla en la academia y mucho menos en los medios de comunicación, y es la garantía de la oposición, pero no en un sistema o de partidos políticos sino de movimientos y organizaciones sociales. Garantías de oposición que pasan por la protección, sistemas de alerta temprana, el acceso a la información, la posibilidad de movilización y protesta pacífica, y el acceso a los medios de comunicación es un punto esencial para garantizar que los procesos de planeación participativa y posteriormente los de control social sobre esa planeación sean altamente efectivos. Ordenamiento territorial, articulación de democracia participativa y representativa y un balance en la representación de organismos administrativos y colegiados, creo que serían tres puntos para garantizar que este proceso pueda crecer aún más.

**Fabio Velásquez:** Gracias Carlos por el aporte. Hemos dejado para el final, pero no con menos importancia, la intervención de Félix Antonio Niño, Vicepresidente del Consejo Nacional de Planeación, pues ha sido actor y protagonista de los consejos de planeación, de modo que desde su experiencia nos podrá contar cuales son los retos frente a estos procesos de reforma de planeación participativa.

## **Félix Antonio Niño Neira, Vicepresidente del Consejo Nacional de Planeación.**

Muchas gracias a todos por permitirnos este espacio para compartir nuestras experiencias y realizar nuestros aportes desde el Consejo Nacional de Planeación, que forma hoy parte del Sistema Nacional de Planeación de manera práctica. Quisiera, con la venia de las organizaciones que convocan el foro, sugerir una modificación al título: Retos, no de la planeación participativa, sino retos de la sociedad colombiana para optimizar la práctica de la planeación participativa en la implementación del Acuerdo Final.

Quisiera dar un comentario que pueda explicar la reclamación de Sandra Mazo a Ricardo Villamarín, nuestro presidente del Sistema Nacional de Planeación, y es que aquella expresión de Ricardo no fue de agradecimiento, quizá dejó para este panel explicar cómo el 2.2.6 fue un resultado de algo que originó con una solicitud del alto gobierno a través de la oficina del Alto Comisionado para la paz, al Consejo Nacional de Planeación para que hiciéramos unas manifestaciones sobre el proceso de planeación participativa en cara de lo que podría ser el acuerdo. Muy juiciosamente el Consejo Nacional

de Planeación realizó un trabajo para poder dar esos aportes y nos vemos reflejados en lo puntos 2.2.6 de la planeación participativa. Esto surge del Sistema Nacional de Planeación, pero el Sistema Nacional de Planeación ha sido meramente un planteamiento constitucional, nada más.

Luego vino la Ley 152 de 1994, orgánica frente al plan nacional de desarrollo, pero no hay ninguna mención al Sistema Nacional de Planeación. Algo está pasando: los que están tratando de conseguir una política pública no tienen en cuenta los instrumentos que la misma Constitución ha creado en beneficio de este proceso dirigido a la sociedad colombiana. Aunque nos interesa mucho el tema de planeación participativa, sigue reducida a ámbitos muy pequeños. En términos relativos estos 26 años de la Constitución Política no son nada. Pero para los procesos urgentísimos de conseguir la paz en Colombia si es mucho tiempo que hemos desperdiciado. Porque lo que tenemos que reconocer es que hay una muy fuerte gestión de egos entre entidades públicas que creen y quieren tener la última palabra. Así es muy difícil, porque mientras se confrontan los unos con los otros el problema sigue vivo. Para nosotros en el Consejo Nacional de Planeación y en el Sistema Nacional de Planeación, la implementación del Acuerdo Final es una coyuntura de eso, quince años o más, y que van a quedar faltando.

Nosotros tenemos la responsabilidad constitucional de hacer la planeación participativa. Pero practicar la planeación participativa en un medio donde no es reconocida ni quiere ser reconocida, creando un conflicto inmenso entre la democracia representativa y la democracia participativa. Si eso se resolviera, tendríamos unos mejores niveles de convivencia. Nuestro problema es, lo que Imelda llama el sistema político, es que no hay ningún equilibrio entre estos dos extremos de la democracia como la concebimos nosotros. La democracia participativa es el reconocimiento del ser humano. Si los esfuerzos de desarrollo como el nuestro no están enfocados en el ser humano, poco estamos haciendo. Si vamos a seguir con un Estado que comprenda el desarrollo como llegar de la mano de contratistas a los territorios para que desarrollen contratos generalmente de infraestructura, poco estamos haciendo, porque ese es uno de los medios más fáciles para que los recursos se esfumen. Y eso es ofensivo para los que estamos en los territorios, que somos aproximadamente 1.200 consejos territoriales de planeación en Colombia. Así que el gran reto es conseguir ese equilibrio entre la democracia participativa y la democracia representativa en el ánimo de pegar en la diana de todo conflicto que como el nuestro, se origina en muchas cosas, pero con elementos comunes a todas que son la exclusión social y el marginamiento. Mientras eso no se supere, esta será otra paz; pero nosotros le apostamos a que ésta sea la paz verdadera y duradera. Y por eso nos sumamos a esa definición de paz territorial, y es lo que nosotros desarrollamos, que es aplicar esa paz a los territorios y apenas estamos mencionando la palabra paz como fuente de discusión al interior del Sistema Nacional de Planeación.

Lo que quiero decir es que en ese gran reto, tenemos que conseguir retos intermedios, uno de los focos de este foro: ¿qué hacemos para que la Ley 152 sea funcional a las necesidades que tenemos? Cuando les comente que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz nos solicitó expresarnos sobre la planeación participativa, respondimos no sólo con eso sino con toda una propuesta que entonces se llamaba cómo hacer la paz sin plata, porque es la verdad, así tenemos que hacer la paz. El año pasado demostramos cómo el hueco fiscal de treinta y cuatro billones de pesos y el problema petrolero iban a incidir mucho. Hace dos años y medio, antes de que llegara al Congreso, el presupuesto plurianual fue reducido en 93 billones de pesos por año. Posteriormente las entidades de control, la Fiscalía General, la Procuraduría, evaluaron las pérdidas por corrupción en 24 y 26 billones de pesos anuales. Y se estimó por otros expertos en 84 billones de pesos la inversión rural que el estado debió haber invertido para lograr un desarrollo rural. Para el gobierno es hacer carreteras 4G, pero para el campesino eso no es desarrollo rural, y eso no amerita discusión.

Se produjo un documento que aprobó el Consejo Nacional de Planeación y se llevó a la asamblea del Sistema Nacional de Planeación justamente en mayo del año anterior. Para la asamblea, 26 departamentos enviaron delegados de la planeación participativa. El Sistema Nacional de Planeación cuenta con legitimidad, pero no legalidad. No figuramos en la Ley 152 y en el día de ayer ya empezamos a resolverlo, porque necesitamos al menos una mención en ella. No es posible desde la técnica legislativa realizar decretos reglamentarios sobre la Constitución. La Constitución se desarrolla mediante las leyes, y las leyes se reglamentan con decretos, y no estamos mencionados en la ley.

El año pasado realizamos 7 foros por Colombia, uno por cada región, y en todos esos foros se identificaron muchas cosas. Unas fueron que si la planeación quiere hacerse a través de la participación de la gente, deben realizarse y ofrecerse mayores niveles de autonomía. Se habló del carácter vinculante de las instancias de participación, y en el debate se aceptó que debía haber mayores niveles de incidencia y también una estructura institucional que garantice un Sistema Nacional de Planeación con una estructura integral, articulada con los planes de desarrollo. También esperamos que la coordinación y la armonización de los discursos conduzcan algún día a que el plan nacional de desarrollo sea una expresión de lo que la gente piensa en los territorios.

Entonces nos fuimos con un acompañamiento metodológico que nos condujo desde la paz productiva, nos condujo a un concepto y es la paz del territorio. No es planear a través de un recurso sino planear desde el sentir de la gente de los territorios, no del sentir sino del sentir, el pensar y el imaginario. Se pudo crear un concejo de diseño del territorio, para poder planificar desde el pensar de los seres humanos que habitan en los territorios y no de los recursos disponibles que son dos cosas bien diferentes, eso mismo nos ha permitido a nosotros tener cierta autoridad para planear soluciones; ayer mismo nos reunimos con la Agencia para la Renovación del Territorio, les comentamos en qué consistía el diseño del territorio, porque la Agencia no tenía solucionada la metodología para poder llegar a los territorios, les dijimos “aquí hay una experiencia de más de dos años, tómela, esta es de todos, trabajémosla”, porque si oímos a la gente en su territorio la gente eleva el autoestima, les aseguro que si los campesinos de Colombia son tenidos en cuenta hay paz y si no son tenidos en cuenta y siguen excluidos y marginados no hay paz, sin saber si habrá guerra o no, por lo menos no habrá una convivencia ni habrá bienestar, ni felicidad para un pueblo como el nuestro que merece utilizar una Constitución como la del 91 llena de derechos que no sabemos usar.

El trabajo de la planeación participativa es muy interesante el discurso, los planteamientos técnicos, pero esto va entre lo técnico y lo político, y eso se llama participación, que cada uno de nosotros perdamos los miedos y sepamos que el futuro de nuestro país lo construimos desde nuestros sueños y nuestra propia capacidad de comprender la realidad que nos rodea. Gracias.

## **Preguntas Panel 2.**

**Fabio Velásquez:** Hay una serie de preguntas que he categorizado en tres grupos. Voy a direccionar dos a Juan Carlos Arbeláez sobre la RAPE: ¿cómo piensan articularse a los programas de desarrollo con enfoque territorial? y ¿por qué la RAPE desconoce la implementación 1757 que habla de los consejos de participación?

Un segundo grupo de preguntas es para todos. Una de ellas es ¿cómo articulamos instancias de participación en un país donde existe una arquitectura institucional tan variada para la participación y siendo que estamos hablando de la planeación participativa?, ¿cómo desde la planeación participativa se podría hacer un esfuerzo de articulación de instancias para que no haya tanta fragmentación de las voces ciudadanas? La segunda es la que planteó Imelda Daza y es esa tensión que hay entre participación en el sistema político o participación en la institucionalidad. Las preguntas aluden a cómo hacemos para que la participación pueda ser incidente en el



sentido que hemos señalado: si existe un sistema político y una institucionalidad del Estado que no necesariamente está a favor de la participación y que tiene más bien características contrarias a ella misma, por ejemplo la corrupción o el clientelismo, ¿cómo creen ustedes que se pueda resolver esa tensión para que la planeación participativa pueda ser un instrumento de democratización de las instituciones públicas?

**Juan Carlos Arbeláez:** Son dos preguntas puntuales para la RAPE. Nosotros no desconocemos la participación o la existencia de la Ley 1757, lo que estamos viendo básicamente en los territorios o en la participación de los municipios y los departamentos es que pueden existir fricciones o dificultades en el proceso en relación del trabajo que ya vienen desarrollando los consejos territoriales de planeación y lo que pueden llegar a ser los consejos de participación ciudadana que desarrolla esa ley.

Frente al enfoque territorial en el marco del postacuerdo, estamos desarrollando, cinco hechos regionales, que son las actividades que estamos totalmente involucrados a llevar a cabo en el territorio, y les hablaba puntualmente del proyecto Páramos. Pero también lo que estamos formulando en este momento, es la ruta de integración para la paz y es básicamente cómo logramos articular cuatro territorios con características diferentes donde estaba la presencia de grupos subversivos (Sumapaz, Icononzo en Tolima, Cabrera en Cundinamarca y Uribe en el Meta), en donde estamos empeñados, a través del desarrollo desde un hecho regional de competitividad y desarrollo logístico de territorios, en encontrar la manera de volver a esos territorios, volver a contactar al campesino que está en esos territorios así como la presencia institucional, articular todas las entidades que podrían llegar a desarrollar esa actividad.

Carlos Rondón: Sobre la articulación de las instancias de participación, históricamente hemos tenido una serie de cosas que ahora se revivieron pero que han estado latentes allí y es cómo combinamos democracia directa con democracia representativa y con democracia participativa. Técnicamente mantener democracia directa con 48 millones de habitantes es imposible, por tanto participación y representación se nos debe convertir en una estructura a la que debemos darle viabilidad, cuánto peso de participación y cuánto peso de representación le introducimos a los mecanismos sería la forma de ir articulando y armonizando estas instancias. Es decir, si no fortalecemos el diálogo entre representantes y representados, incluso en los mismos consejos territoriales de planeación, va ser muy difícil mantener una respuesta coherente a las necesidades de la misma población.

Esto nos lleva a la segunda pregunta sobre cómo resolvemos la tensión entre la planeación, la planeación participativa con todos los elementos de los que se ha venido hablando, y el sistema político. ¿Cómo hacemos para que las decisiones que tomamos en lo cotidiano comiencen a tener expresión en esos órganos colegiados y en las instancias de representación política? Entre otras tenemos que pensarnos muy claramente el Congreso, las asambleas departamentales y los consejos municipales, ¿cómo garantizamos mayor representación? El tema de los votos nos ha hecho perder de vista el papel que deben jugar en lo regional, en lo local, este tipo de instancias, como por ejemplo la RAPE, que puede ser más administrativa que política, donde debemos mirar cómo le damos un sentido político a lo territorio y un sentido a lo público. Donde se puede rescatar un papel que puede ayudar a instituciones como esta en términos de acompañamiento, asesoría técnica, documentación, el introducir las herramientas para que la toma de decisiones sea ilustrada, para que haya una construcción permanente de la historia de la participación que permita que no estamos reinventado, solo vamos a sacar las cosas y ver que las hemos bien y solo las vamos a recordar, las unidades han hecho muchas cosas para sacar este país adelante solo si hacemos historia. La invitación es a que la promoción de buenas prácticas es la clave para la profundización de la democracia en Colombia.

**Félix Antonio Niño:** Frente a la primera pregunta, decía que se habían identificado cuatro factores prioritarios para la planeación participativa, autonomía e incidencia que los podríamos resolver a través de la modificación de la Ley 152 y el financiamiento a los consejos de planeación, más infraestructura requiere un decreto reglamentario. Entonces hablamos de infraestructura institucional, el aporte reglamentario del Consejo

Nacional de Planeación va a ser organizarse a sí mismo para poder tener una estructura que fluya y así poder encontrarse y articularse con los demás mecanismos de planeación.

La segunda pregunta sobre el conflicto entre participación e institucionalidad se resuelve el día en que el sistema político se modifique a sí mismo, pero desde la participación de los ciudadanos en forma masiva y organizada es posible que fluyan nuevos dirigentes desde la realidad nacional. Es decir, que la democracia participativa pueda constituirse años adelante en una verdadera cantera de dirigentes tanto locales como departamentales y de orden nacional. Esa relación entre participación e institucionalidad permite una pregunta: ¿cómo hacer que más de un millón de servidores públicos sean sensibles, amables, proactivos, no indolentes en lo que les corresponde hacer en función pública? Que ayuden a construir país desde su responsabilidad y obligación, que les corresponde por ser contratistas del Estado. Estamos formulando una alianza desde el Sistema Nacional de Planeación con las entidades de control, Contraloría General de la República, la Procuraduría y la Fiscalía para que las cosas se cumplan desde una alianza de realidades regionales. Con respecto a la tercera pregunta, ¿los planes estratégicos para el desarrollo comunitario y los PDET donde se suman? Nosotros tenemos como estructura una asamblea del Sistema Nacional de Planeación que toma las decisiones y, en lo logístico, una coordinación que realiza una secretaria técnica, conformado por un delegado de cada una de las ocho regiones del país. Esa organización se replica en el nivel regional y en el nivel departamental, y hoy el gran reto es la conformación de los sistemas departamentales de planeación que van a ser el pivote entre lo local y lo nacional, y más abajo las subregiones que van a coincidir con los PDET en mucho y, desde luego, están conformadas por localidades por municipalidades. Esas municipalidades están conformadas como lo está planteando lo ART por núcleos Veredales, pero como está conformada hace dos años por el mismo sistema de planeación desde las veredas. De esa manera nuestra tarea es ofrecerle al país, al alto gobierno y a la necesidad de implementar muy bien un Acuerdo Final, una coincidencia que ya existe y va a estar allí por un tiempo determinado con una estructura organizativa.

**Fabio Velásquez:** La intención de los organizadores de este foro era de poner el tema y creo que lo comenzamos a lograr en un momento en que ésta discusión no puede ser solamente entre el gobierno y el congreso sino que tiene que ser una discusión pública sobre de la planeación participativa y de los presupuestos participativos en Colombia. El Sistema Nacional de Planeación ha estado presente en esta discusión y por eso los invitamos acá para que nos contaran sus impresiones y sus propuestas. Esperamos que sea la primera forma de poner el tema en la agenda pública. Seguiremos nosotros también en la idea de alimentar esta discusión que va a ser rápida pero no menos importante, y que debe tener por supuesto la intervención de la ciudadanía. Muchas gracias por su presencia en estos momentos.



### 3. Propuesta de reforma a la Ley 152 de 1994 elaborada por Foro Nacional por Colombia, SISMA Mujer y Viva la Ciudadanía

Esta propuesta se elaboró en el marco del “Grupo de incidencia en políticas públicas para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, conformado con el propósito de incidir de manera oportuna y eficaz en la implementación del Acuerdo, en la perspectiva de que una implementación exitosa es condición necesaria para que los aspectos sustanciales de desarrollo democrático no se trunquen.

Proyecto de Ley Orgánica n.º \_\_\_\_\_ de 2017

“Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994”

El Congreso de Colombia,

en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

**DECRETA,**

**Artículo 1.** Adiciónese un artículo transitorio a la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo transitorio 1. Plan Marco de Implementación y Plan Cuatrienal de la implementación del Acuerdo Final.** El Gobierno Nacional adoptará, mediante documento CONPES, un Plan Marco para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y duradera (Acuerdo Final). Este Plan será revisado anualmente y en él se señalarán los contenidos generales, las inversiones y las medidas de implementación hasta la expedición del Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2018-2022. En la formulación inicial de los Planes Nacionales de Desarrollo de los tres periodos presidenciales siguientes a la terminación del periodo 2014-2018, el Gobierno Nacional incorporará los componentes específicos del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final en un Plan Cuatrienal de Implementación. Los Planes Cuatrienales de Implementación se incorporarán en el Plan Nacional de Desarrollo en la parte general y se detallarán en un capítulo específico del correspondiente plan de inversiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política.

El Plan Marco y los Planes Cuatrienales contemplarán de manera prioritaria las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, identificando las múltiples discriminaciones que deben ser atendidas para la ejecución del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Además, impulsará políticas públicas, programas y reformas que tengan en cuenta las particularidades de las mujeres y de los pueblos étnicos, incluyendo indicadores de impacto que permitan identificar el avance de la implementación. En la construcción de los planes cuatrienales el Gobierno Nacional propenderá por construir líneas prospectivas para el desarrollo económico, sostenible y territorial en el largo plazo. Asimismo, promoverá la articulación de las visiones territoriales y de planeación del desarrollo que se elaboren en los departamentos y municipios a partir de los instrumentos de gestión y planeación existentes.

Los Planes Cuatrienales de Implementación deberán armonizarse con el componente específico del Plan Plurianual de Inversiones, que incluirá recursos adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016.

Para efectos de la armonización del plan de inversiones con los presupuestos oficiales, las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación priorizarán las apropiaciones anuales para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Estos programas y proyectos priorizarán los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado, propiciando una reducción en los niveles de estos criterios.

Para tales fines se utilizarán, en entre otros, instrumentos de planificación y gestión tales como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial que defina la ley y los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto acorde con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.”

**Parágrafo.** Tanto el plan marco como el plan cuatrienal de implementación contemplarán acciones dirigidas a atender de manera prioritaria las necesidades de las mujeres.

**Artículo 2.** Adiciónese un artículo transitorio a la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo transitorio 2. Articulación con los Planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales.**

De conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política y en desarrollo del artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, y por el término allí establecido los planes de desarrollo de las entidades territoriales deberán guardar consistencia con las políticas, estrategias y programas para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Para tales fines, sin perjuicio de su autonomía, se incluirá un componente específico en el plan de inversiones del Plan de Desarrollo de la entidad territorial que identifique las fuentes y programas que permitan la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

**Artículo 3.** Modifíquese el artículo 1 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 1. Propósitos** La presente Ley tiene como propósito establecer un marco normativo e institucional para la implementación de los procesos de planeación y presupuestación participativa en los municipios, departamentos y el nivel nacional, definir su integralidad, coherencia y complementariedad en el marco de la descentralización y la gestión pública, así como fortalecer los instrumentos de participación en la planeación (los Consejos de Planeación, el Sistema Nacional de Planeación) y definir sus funciones en cada uno de los momentos del ciclo de la planeación participativa, y regular los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2o. del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

**Parágrafo 1.** Se entiende para todos los efectos de esta Ley la planeación participativa como un espacio público de encuentro entre las autoridades gubernamentales y los actores sociales, políticos y económicos con el objetivo de construir metas compartidas de desarrollo y bienestar, los medios y la ruta para conseguirlas. La planeación participativa desarrolla el derecho de los colombianos y las colombianas a participar en los asuntos públicos, en particular en el diseño de dispositivos que permitan potenciar la economía, la cultura, el territorio y el ambiente en favor de las necesidades individuales y colectivas.

**Artículo 4.** Modifíquense los literales b), c), g), i), j), n) y adiciónese seis nuevos literales al artículo 3 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

“b) **Ordenación de competencias.** En el contenido de la planeación se tendrán en cuenta, las competencias de la nación y las entidades territoriales establecidas en la Constitución y La ley y la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y articulación.

c) **Coordinación.** Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo. Los planes de desarrollo deberán promover el fortalecimiento institucional y asegurar que la respuesta del Estado en el territorio sea amplia y eficaz, con la participación activa de las autoridades regionales y locales en los procesos de planeación nacional y territorial.”

(...)

“g) **Participación.** Durante los procesos de discusión, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación garantizarán que se hagan efectivos los diferentes procedimientos de participación ciudadana, y promoverán la articulación entre las distintas instancias formales e informales de planeación participativa. El Gobierno Nacional y las autoridades locales trabajarán conjuntamente con las instancias, organizaciones, redes y espacios de participación para promover el derecho de las comunidades a hacer parte de las definiciones sobre los asuntos que las afectan e incidir en todo el ciclo de la gestión pública y en el componente financiero (pre-inversión, inversión y post-inversión), en el marco de la corresponsabilidad en la construcción colectiva del territorio y el país, la generación de un ambiente propicio para la superación de los conflictos y la violencia, el reconocimiento de los demás, sus perspectivas y formas de organización, la construcción incluyente de la acción pública.”

(...)

“i) **Desarrollo armónico de las regiones.** Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones, promoverán la integración de los territorios dentro de las regiones y la integración de éstas en el país, así como la inclusión de las diferentes poblaciones y comunidades, en particular de las más afectadas por el conflicto armado interno y las que han vivido en condiciones de pobreza y marginalidad”.

(...)

“j) **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. Dentro de cada uno de estos procesos se considerarán los mecanismos e instancias de participación ciudadana pertinentes”.

(...)

“n) **Conformación de los planes de desarrollo.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo se harán con Enfoque Basado en Derechos, (EBDH), garantista de las perspectivas territorial, diferencial y de género en los niveles nacional y territorial, y estarán conformados por una parte general y una parte de inversiones. En la primera, se establecerá un diagnóstico en materia socioeconómica, ambiental, política, cultural y de los sectores sociales, además se plantearán los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción articuladas a las políticas nacionales y se definirá un sistema para el seguimiento y la evaluación con los indicadores, línea de base y el procedimiento para la verificación de la eficiencia en su implementación, el cumplimiento en las metas y las actividades estipuladas y los impactos generados en el goce efectivo de derechos de la población y el territorio; en la segunda se establecerá la proyección de los recursos financieros para el desarrollo de la parte estratégica haciendo énfasis en las fuentes de inversión, la viabilidad económica y el análisis de la situación fiscal de cada territorio. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán mantener actualizados sus bancos de programas y de proyectos.

(...)

“o) **Diversidad territorial y cultural.** La formulación y ejecución de los planes de desarrollo se basarán en el reconocimiento, respeto y valoración por las diversidades existentes, territoriales, étnicas, sociales, políticas, ideológicas, culturales, sexuales, de género, religiosas y de otra naturaleza. Esto se manifestará,

entre otras acciones, mediante la generación de garantías para que los sectores sociales diversos que conforman cada escenario de planeación puedan actuar de manera incidente en ellos y que se consideren, valoren e incluyan, de ser pertinentes, sus propuestas en los planes.

p) **Articulación entre los procesos de planeación y el ordenamiento territorial.** La elaboración, actualización y adecuación de los instrumentos de ordenamiento territorial tendrán carácter obligatorio y se articularán con los planes de desarrollo.

q) **Enfoque diferencial.** Los planes de desarrollo se elaborarán, implementarán y evaluarán con enfoque diferencial, respetando la igualdad en sus diferentes dimensiones sin discriminación alguna, partiendo del reconocimiento de las condiciones particulares de cada nivel territorial, en materia de género, etnia, discapacidad y de las variables implícitas en el ciclo vital (infancia, juventud, adultez y vejez), así como mediante la adopción de acciones afirmativas que promuevan la participación real y efectiva de dichos actores. Los espacios de planeación garantizarán la inclusión, no discriminación y el acceso de las personas con discapacidad, así como el reconocimiento de costumbres, capacidades, necesidades y problemáticas de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y campesinas. También deberán promover el uso de un lenguaje incluyente y no sexista como parte del reconocimiento de las mujeres y la población LGBTI como sujetos de derechos.

r) **Enfoque de género.** Los planes de desarrollo reconocerán e incorporarán el enfoque de género, partiendo de la no discriminación y reconocimiento de los derechos de las mujeres, la población LGBTI, las diversidades sexuales y de identidad de género en la vida social, y adoptando acciones afirmativas que promuevan la superación de la discriminación en razón del género y su participación real y efectiva.

s) **Enfoque de derechos.** Los planes de desarrollo estarán orientados a la promoción del goce efectivo de derechos humanos, como están establecidos en el derecho internacional y en la normatividad vigente, por parte de los habitantes y las comunidades de cada nivel territorial, atendiendo los principios de universalidad/inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, progresividad, participación e inclusión, y rendición de cuentas

t) **Transparencia.** El Gobierno Nacional y los gobiernos locales deberán impulsar un conjunto de normas, procedimientos y acciones para garantizar el acceso libre, oportuno y equitativo de la información relacionada con los instrumentos de planeación en la fase de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, atendiendo las condiciones geográficas, poblacionales y culturales de la población a la información. De igual manera, impulsarán estrategias para fomentar el uso de estas herramientas por parte de las organizaciones, instancias y espacios de participación

**Artículo 5.** Modifíquese el artículo 5 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**“Artículo 5. Contenido de la parte general del Plan.** La parte general del plan contendrá lo siguiente:

- a) Un diagnóstico sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales del país, sus regiones y territorios con cifras actualizadas, discutidas con las entidades territoriales y las comunidades
- b) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;
- c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos que se hayan definido;
- d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

- e) El sistema de seguimiento y evaluación con metas establecidas para cada estrategia y política, la línea de base definida en el diagnóstico inicial, indicadores realizables y medibles y fuentes de verificación para analizar el cumplimiento del plan de desarrollo
- f) El procedimiento para la entrega y la discusión pública de los resultados obtenidos en el I seguimiento y la evaluación al plan de desarrollo”.

**Artículo 6.** Modifíquese el artículo 6° de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**“Artículo 6. Contenido del plan de inversiones.** El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá:

- a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;
- b) La armonización de la proyección de recursos con el marco fiscal de mediano plazo y la regla fiscal
- c) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;
- d) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;
- e) La descripción del sistema de seguimiento y evaluación a la inversión pública con indicadores y fuentes de verificación.

El procedimiento para la entrega y la discusión pública de los resultados obtenidos en el I seguimiento y la evaluación al plan de desarrollo.

Parágrafo.- Durante la formulación del plan de inversión se podrán realizar ejercicios de presupuesto participativo, en los que se defina de manera participativa la orientación de un porcentaje de los ingresos de la Nación, asegurando, de otro lado, el fortalecimiento y promoción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres”.

**Artículo 7.** El artículo 7 de la Ley 152 de 1994 quedará así:

**“Artículo 7°. Presupuestos plurianuales.** Se entiende por presupuestos plurianuales la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal.

La apropiación de recursos para los presupuestos plurianuales guardarán coherencia con el presupuesto público, el marco fiscal de mediano plazo y la regla fiscal y se priorizarán teniendo en cuenta las necesidades del sector o sectores de inversión, su nivel de ejecución y su impacto en el desarrollo nacional.”

**Artículo 8.** Modifíquese el primer inciso del artículo 9 de la Ley 152 de 1994, el primer inciso del parágrafo del numeral 1, el numeral 3 y adiciónese un parágrafo transitorio al numeral 1 y un numeral 8 nuevo al artículo 9 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

**“Artículo 9. Consejo Nacional de Planeación.** El Consejo Nacional de Planeación es el espacio de participación de la sociedad para contribuir en la construcción de los procesos de planeación, las políticas públicas y las estrategias del Estado que contribuyan al goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y el desarrollo equitativo de la población, además de realizar el seguimiento y evaluación continua a estas acciones.

El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno para su conformación una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República de un listado enviado por las correspondientes autoridades y las redes, alianzas, organizaciones y movimientos sociales, luego de procesos democráticos de elección que garanticen la

representación amplia, democrática, pluralista, con participación efectiva de las mujeres y de personas LGBTI, así:

(...)

“Parágrafo. La representación de los departamentos, municipios y distritos será definida por la Federación de Municipios y la Federación de Departamentos propendiendo por la representación más amplia posible del territorio nacional, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.”

(...)

“Parágrafo transitorio. Durante el término establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, también tendrán representación en el Consejo Nacional de Planeación dos (2) gobernadores y dos (2) alcaldes de zonas especialmente afectadas por el conflicto armado.”

(...)

“3. Seis (6) en representación de los sectores sociales, escogidos por las organizaciones, asociaciones, colectivos, redes y plataformas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales, víctimas del conflicto armado, y miembros de la comunidad LGTBI.”

Parágrafo transitorio. Durante el término establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, también tendrán representación en el Consejo Nacional de Planeación dos representantes de los sectores sociales de la zonas especialmente afectadas por el conflicto armado.”

(...)

“4. Dos (2) en representación del sector educativo y cultural, escogidos por las agremiaciones nacionales de las universidades, las organizaciones que agrupen a nivel nacional instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones nacionales, cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que agrupen a nivel nacional los estudiantes universitarios.

5. Uno (1) en representación del sector ambiental escogido por las organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente.

6. Uno (1) en representación del sector comunitario escogido por las agremiaciones nacionales, de asociaciones comunitarias con personería jurídica.

7. Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos por las organizaciones étnicas que los agrupen de forma autónoma.

8. Uno (1) en representación de los consejos municipales de planeación y uno (1) en representación de los consejos departamentales de planeación.

9. Dos (2) mujeres escogidas por las organizaciones, asociaciones, redes y plataformas que trabajen por los derechos de las mujeres en el ámbito nacional o territorial

10. Un (1) representante elegido por las organizaciones y las plataformas que tienen como objetivo la lucha por la corrupción y la transparencia en la gestión pública.

**Parágrafo.** La participación de las mujeres será paritaria para lo cual se adoptarán los siguientes mecanismos:

1. Cuando se use el mecanismo de ternas, se deberá garantizar que una por lo menos sea mujer

2. Si se tiene más de un representante, por lo menos la mitad deben ser mujeres.



El Gobierno Nacional adoptará medidas para facilitar la participación efectiva de las mujeres en este escenario, incluidas aquellas que permitan superar los obstáculos relacionados con su labor de cuidado y reproducción, para lo cual se pondrá en marcha un sistema de cuidados.

**Artículo 9.** Adiciónese un párrafo al artículo 10 de la Ley 152 de 1994, así:

**“Párrafo 2.** Inhabilidad. Estarán impedidas para formar parte del Consejo Nacional de Planeación las personas que tengan actualmente vínculos contractuales con el Estado o que ejercen asesorías privadas para empresas o entidades como tampoco las personas que completaron su designación por un sector en el Consejo Nacional de Planeación”.

**Artículo 10.** Modifíquese el artículo 11 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 11. Designación por parte del Presidente.** Una vez que las organizaciones de las autoridades y sectores a que se refiere el artículo anterior presenten las listas correspondientes, elaboradas de manera autónoma y democrática, las pondrán a consideración del Presidente de la República, que procederá a designar los miembros del Consejo Nacional de Planeación siguiendo como criterio principal de designación, el previsto en el artículo 10 de la presente Ley. Si transcurrido un (1) mes desde la fecha en que hubiere sido convocado a conformarse el Consejo Nacional de Planeación, el Presidente de la República no hubiere recibido la totalidad de las ternas de candidatos, designará los que falten sin más requisitos que la observancia de los criterios de designación previstos en la Constitución y la Ley.

**Artículo 11.** Modifíquese el artículo 12 de la Ley 152 de 1994, el cual quedarán así:

**“Artículo 12. Funciones del Consejo Nacional de Planeación.** El Consejo Nacional de Planeación es una instancia de participación en la planeación de carácter permanente con las siguientes funciones:

1. Establecer su propio reglamento de funcionamiento interno y organizar su funcionamiento de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de Planeación.
2. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.
3. Adelantar control social a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, así como contribuir a su seguimiento y evaluación.
4. Intervenir si derecho a voto en el debate de aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso de la República.
5. Elaborar planes de acción y de financiamiento anual para el desarrollo de su labor misional.
6. Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los procesos de planeación territorial, del desarrollo, ambiental y sectorial y rendir informes sobre los resultados de este trabajo.
7. Establecer escenarios de diálogo y concertación con el Gobierno Nacional, el sector privado y los sectores sociales en la implementación de los procesos de planeación.
8. Integrar el Sistema Nacional de Planeación y trabajar para fortalecer este espacio en el marco de la planeación participativa
9. Rendir cuentas sobre su gestión cada seis (6) meses a través de un escenario público de discusión con la sociedad.

Parágrafo. Para el mejor ejercicio de las funciones a que se refiere este artículo, el Gobierno Nacional promoverá y facilitará la participación ciudadana, en sus diferentes formas, en la formulación de políticas públicas sociales. Cada año, el Consejo Nacional de Planeación presentará al Departamento Nacional de Planeación un plan de acción para la siguiente vigencia y los recursos necesarios para ponerlo en marcha. La totalidad de este plan se incluirá en el proyecto de presupuesto del Departamento Nacional de Planeación que entregará al Ministerio de Hacienda para la formulación del presupuesto público, teniendo en cuenta la sostenibilidad y la viabilidad fiscal de esta entidad.”.

**Artículo 12.** Modifíquese el primer inciso del artículo 17 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**“Artículo 17. Presentación al Conpes.** El Director del Departamento Nacional de Planeación presentará a consideración del Conpes el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo. El componente correspondiente al plan de inversiones deberá contar con el concepto previo relativo a las implicaciones fiscales del proyecto del plan, emitido por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. El Conpes aprobará finalmente un documento consolidado que contenga la totalidad de las partes del plan, conforme a la Constitución y a la presente Ley. Para estos efectos, se realizará un Conpes ampliado al cual se invitará a los representantes legales de las regiones a que se refiere el artículo 307 de la Constitución, al presidente del Consejo Superior de la Judicatura y a cinco (5) gobernadores y cinco (5) alcaldes en representación de las entidades territoriales”.

**Artículo 13.** Adiciónese un inciso y un párrafo al artículo 18 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

“El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, informará las razones por las cuales las propuestas contenidas en el concepto del Consejo Nacional de Planeación fueron acogidas o no fueron incorporadas

**Parágrafo.** Una vez el presidente de la República radique el proyecto de Plan de Desarrollo, el Congreso de la República invitará al Consejo Nacional de Planeación para que presente su concepto a los Congresistas. El Consejo Nacional de Planeación podrá asistir a las comisiones constitucionales para ofrecer información, explicaciones o datos requeridos por los miembros de estas comisiones para discutir el contenido del plan.

**Artículo 14.** Adiciónese un inciso al artículo 26 de la Ley 152 de 1994, así:

“Los planes de acción elaborados por cada uno de los organismos públicos de carácter nacional serán enviados al Consejo Nacional de Planeación para facilitar su labor de seguimiento y control en la fase de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.”

**Artículo 15.** Modifíquese el inciso tercero, y adiciónese un quinto inciso y un párrafo transitorio al artículo 29 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

El Departamento Nacional de Planeación presentará al Congreso de la República, en el mes de abril de cada año, un informe sobre el resultado de las evaluaciones con un documento que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del próximo año.

(...)

“De acuerdo con los términos y metodología general que defina el Departamento Nacional de Planeación, las entidades públicas del orden nacional realizarán revisiones periódicas de gasto de inversión que involucren los programas y proyectos que se ejecuten en el marco de los planes de desarrollo”.

**“Parágrafo transitorio.** Durante el término establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, las revisiones de gasto de inversión de que trata el presente artículo tendrán en cuenta el componente específico del Plan de Inversiones para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”

**Artículo 16.** Adiciónese un artículo a la Ley 152 de 1994, así:

**“Artículo 30A. Informes al Consejo Nacional de Planeación.** El Departamento Nacional de Planeación entregará en el mes de marzo de cada año, previo a la reunión del CONPES, un informe anual al Consejo Nacional de Planeación sobre la ejecución estratégica y financiera del plan nacional de Desarrollo. Un mes

transcurrido de esta entrega el Consejo Nacional de Planeación entregará el análisis sobre el contenido de este informe y las acciones que propone para mejorar el alcance y la gestión del plan.”

**Artículo 17.** Modifíquese el inciso primero y adiciónese un párrafo al artículo 31 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

**“Artículo 31. Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.** Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y una parte de inversiones, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la presente Ley.

La parte estratégica estará conformada por:

- a) Un diagnóstico sobre las condiciones sociales, económicas, ecológicas y culturales del territorio con cifras actualizadas, discutidas con las entidades territoriales y las comunidades;
- b) Los objetivos territoriales a corto, mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;
- c) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional, regional y departamental, departamental, municipal, y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.
- d) El sistema de seguimiento y evaluación con metas establecidas para cada estrategia y política, la línea de base definida en el diagnóstico inicial, indicadores realizables y medibles y fuentes de verificación para analizar el cumplimiento del plan de desarrollo
- e) El procedimiento para la entrega y la discusión pública de los resultados obtenidos en el I seguimiento y la evaluación al plan de desarrollo.

La parte de inversiones estará conformada por:

- a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;
- b) La armonización de la proyección de recursos con el marco fiscal de mediano plazo.
- c) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas y los proyectos prioritarios de inversión;
- d) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;
- e) La descripción del sistema de seguimiento y evaluación a la inversión pública con indicadores y fuentes de verificación.
- f) El procedimiento para la entrega y la discusión pública de los resultados obtenidos en el seguimiento y la evaluación a la inversión del plan de desarrollo.

Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación.”

**Artículo 18.** Adiciónense cinco (5) artículos al capítulo VIII de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

*“Artículo 32ªA -. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.* Para promover el proceso de transformación integral del campo planteado en los puntos sobre Reforma Rural Integral y Solución al

Problema de Drogas Ilícitas del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradero, se formularán Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, diferencial y de género, con los siguientes objetivos generales:

- a) El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales;
- b) La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza;
- c) El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales.
- d) El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo;
- e) El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo;
- f) Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial se implementarán de acuerdo con los lineamientos definidos en el Decreto 893 de 2017.

*Artículo 32ºB -. Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo.* El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante el impulso de Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo.

La formulación e implementación de los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo se llevará a cabo con un enfoque territorial, diferencial y de género así como de planeación participativa en el que confluirán las comunidades, las autoridades locales y el Gobierno Nacional. Con el fin de poner en marcha el proceso de planeación participativa de abajo hacia arriba, se apoyarán y fortalecerán las asambleas comunitarias donde habrá participación efectiva de hombres y mujeres de la comunidad, y se crearán instancias de seguimiento a nivel municipal y de las asambleas comunitarias.

El plan municipal que resulte del ejercicio de la planeación participativa en el marco de las comisiones municipales, será adecuadamente divulgado en las asambleas comunitarias para garantizar su comprensión y apropiación social. El plan municipal que integra las propuestas de las comunidades y está constituido por los planes comunitarios será la base para la ejecución del PNIS

Los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo se adelantarán de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 896 de 2017”.

**Artículo 19.** Modifíquese el artículo 34 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**“Artículo 34.** Consejos Territoriales de Planeación. Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal son instancias de participación ciudadana permanente que coadyuvan en la construcción de los procesos de planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la gestión ambiental y sectorial, las políticas públicas y las estrategias que contribuyan al goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y el desarrollo equitativo en los territorios, además de realizar el seguimiento y evaluación continua a estas acciones.

Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados como mínimo, por representantes de los sectores culturales, económicos, sociales, ambientales, educativos, comunitarios, de personas con discapacidad, sindicatos, víctimas del conflicto armado interno, jóvenes, campesinos, mujeres, personas LGBTI, indígenas, negros, afrodescendientes, palenqueros y raizales y delegados de las juntas administradoras locales, cuando estas existan, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas y Concejos. Para este fin se tendrán en cuenta las organizaciones, redes y movimientos sociales, garantizando una participación amplia, democrática y pluralista.

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

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los municipios designados por los consejos municipales y distritales de planeación.

La participación de las mujeres será paritaria para lo cual se adoptarán los siguientes mecanismos:

1. Cuando se use el mecanismo de ternas, se deberá garantizar que una por lo menos sea mujer.
2. Si se tiene más de un representante, por lo menos la mitad deben ser mujeres.

Los gobiernos departamentales, distritales y municipales adoptarán medidas para facilitar la participación efectiva de las mujeres en este escenario, incluidas aquellas que permitan superar los obstáculos relacionados con su labor de cuidado y reproducción.

Las calidades y períodos de los integrantes de los Consejos Territoriales de Planeación seguirán las reglas dispuestas en el artículo 10 de la presente ley.

Elección de los consejeros y consejeras territoriales de planeación en los municipios, distritos y departamentos. Para la elección el alcalde deberá establecer mediante una comunicación pública la invitación para conformar el consejo territorial de planeación acuerdo y los sectores vigentes. Cada uno de los sectores realizará la elección de su representante a través de un proceso abierto, público y democrático. El resultado de la designación será enviado por cada sector al alcalde para que emita el proyecto de acuerdo con la conformación del consejo territorial de planeación y lo enviará al concejo municipal.

Cada cuatro años, el alcalde y los integrantes del Consejo Territorial de Planeación realizarán el análisis sobre la conformación del Consejo Territorial de Planeación. Esto incluye, la incorporación de nuevos sectores, la división de uno o varios ya existentes o la eliminación de uno o varios que no tienen representación en el municipio. El alcalde procederá a elaborar un proyecto de modificación del acuerdo municipal señalando los nuevos sectores designados y lo presentará al Consejo Municipal para su aprobación. El consejo aprobará el acuerdo final con la designación del consejo territorial de planeación.

El consejo territorial de planeación elaborará su reglamento interno de funcionamiento teniendo en cuenta la normatividad vigente y se registrará por él en su trabajo continuo de participación en la formulación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la gestión ambiental y sectorial.

En el caso de los consejos departamentales de planeación. Los consejos municipales y distritales organizarán una elección amplia e incluyente garantizando la equidad poblacional, el enfoque diferencial y territorial. El registro de esta elección será enviada al gobernador para que elabore el proyecto de ordenanza con la conformación del consejo departamental de planeación. La asamblea aprobará el acuerdo final con la

conformación del consejo departamental de planeación. El consejo territorial de planeación elaborará su reglamento interno de funcionamiento teniendo en cuenta la normatividad vigente y se regirá por él en su trabajo continuo de participación en la formulación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación territorial.

Las secretarías de planeación o quienes hagan sus veces enviarán al Ministerio del Interior, para efectos de su registro, los respectivos actos administrativos de conformación de los Consejos Territoriales de Planeación y designación de los consejeros territoriales.”

**Artículo 20.** Adiciónese un artículo nuevo al capítulo IX de la Ley 152 de 1994, así:

**“Artículo 34A.** Garantías para la participación. Las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos territoriales brindarán las siguientes garantías a los consejos territoriales de planeación para el cumplimiento de sus funciones en todo momento:

- a) Fortalecimiento de capacidades de sus miembros: diseñar programas de formación que deberá ser coordinado por el Sistema Nacional de Planeación. Este programa debe ser construido conjuntamente con los subsistemas teniendo en cuenta a las metodologías y contenidos pertinentes. El Sistema Nacional buscará convenios con la academia y otras organizaciones para este fin;
- b) Asignar recursos específicos (económicos y materiales) que permitan asegurar el funcionamiento óptimo de los Consejos de Planeación. En la destinación específica, los miembros de los Consejos participarán en la esa toma de decisiones;
- c) Promover acciones para incentivar la postulación de mujeres en la integración de los Consejos de Planeación. En la conformación de las listas de organizaciones que se postulan, asegurar la inclusión de mujeres en esas candidaturas;
- d) Las autoridades públicas deberán incluir la participación de los Consejos de Planeación en la elaboración de los diagnósticos participativos para los planes de desarrollo;
- e) Desarrollar estrategias de visibilización para promover el reconocimiento del rol y funciones de los Consejos;
- f) Promover la articulación de los Consejos con todo el proceso de planeación y con la construcción de otros instrumentos de planeación;
- g) Las instancias de planeación deben ser vistas como válidos interlocutores con el estado y debe garantizarse su autonomía en las discusiones y toma de decisiones;
- h) Garantizar el diálogo y espacios de comunicación con las autoridades institucionales para que los Consejos puedan cumplir con sus funciones, en particular en el seguimiento y evaluación;
- i) En caso de que se efectúen ejercicios de presupuestación participativa, promover la inclusión de la participación de los Consejos en estos procesos”.

**Artículo 21.** Modifíquese el artículo 35 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**“Artículo 35. Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación.** Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación:

1. Organizarse su funcionamiento de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de Planeación y establecer su propio reglamento de funcionamiento interno.
2. Conceptuar sobre los planes de desarrollo territorial. Realizar el seguimiento y la evaluación a su implementación, elaborar el respectivo informe y organizar una amplia difusión y discusión con las autoridades locales y la sociedad.
3. Intervenir si derecho a voto en los debates de aprobación de los planes de desarrollo territorial en el consejo municipal o la asamblea departamental.
4. Elaborar planes de acción y de financiamiento anual para el desarrollo de su labor misional.
5. Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los procesos de planeación territorial, del desarrollo, ambiental y sectorial y rendir informes sobre los resultados de este trabajo.

6. Establecer escenarios de diálogo y concertación con las autoridades públicas, el sector privado y los sectores sociales en la implementación de los procesos de planeación.
7. Integrar el Sistema Nacional de Planeación y trabajar para fortalecer este espacio en el marco de la planeación participativa
8. Rendir cuentas sobre su gestión cada 6 meses a través de un escenario público de discusión con la sociedad.”

**Artículo 22.** Modifíquese el primer inciso del artículo 38 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 38.** Planes de desarrollo de las entidades territoriales. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales serán diferenciados, conforme a sus entornos, reconociendo las características, particularidades regionales, brechas y la eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial, de conformidad con la metodología general que expida el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda Crédito Público. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.”

**Artículo 23.** Modifíquese el numeral 1, el inciso primero del numeral 2, el numeral 4, el inciso primero del numeral 6 y adiciónense cuatro nuevos numerales al artículo 39 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

“1. 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. De conformidad con el artículo 259 de la Constitución Política, los programas de gobierno de las entidades territoriales son insumos obligatorios de los planes de desarrollo. Para la elaboración de los mismos se atenderá la metodología general que expida el Departamento Nacional de Planeación.

Parágrafo: Durante el período comprendido entre el 7 de agosto de 2018 y el 6 de agosto de 2030, el alcalde o gobernador elegido deberá garantizar la inclusión del capítulo específico de implementación del Acuerdo Final en el respectivo plan de desarrollo municipal o departamental.

“2. Una vez elegido el alcalde o gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación estarán obligadas a prestar a los candidatos electos y a las personas que estos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información en todas las instancias de planeación, que sea necesario para la elaboración del Plan. En los cambios de administración, respetando los principios de la función administrativa y de buena fe, las entidades territoriales tendrán la obligación de realizar procesos de empalme que tengan por objeto la preparación para el cambio de gobierno. El Departamento Nacional de Planeación coordinará la expedición de una metodología general para este propósito.

“4. Una vez posesionado el alcalde o gobernador convocará a constituirse el Consejo Territorial de Planeación.”

“6. El alcalde o gobernador presentará al Consejo Territorial de Planeación la propuesta de bases del plan de desarrollo para que emita su concepto integral sobre la parte general y la parte de inversiones, su integración con los instrumentos de desarrollo, ordenamiento territorial, ambiental y sectorial y la inclusión de las políticas y lineamientos establecidos en el plan nacional de desarrollo.

7. El Consejo Territorial de Planeación organizará una deliberación amplia con los sectores sociales en cada territorio sobre el documento de bases del plan de desarrollo municipal, distrital o departamental, emitirá su concepto y lo enviará al alcalde o gobernador remitiendo copia del mismo a la Asamblea o Concejo, según sea el caso.

8. Quince días antes de radicar el proyecto de plan de desarrollo ante la Asamblea o el Consejo, según sea el caso, el Alcalde o Gobernador enviará al Consejo Territorial de Planeación un informe en el que señale los aspectos del concepto que fueron incorporados en el proyecto del plan de desarrollo y los que no fueron tenidos en cuenta y organizará una reunión con el Consejo Territorial de Planeación y la comunidad en general para realizar una discusión pública sobre este tema.

9. Los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales invitarán a los Consejos Territoriales de Planeación de la respectiva jurisdicción, para que presenten en sesión plenaria su concepto sobre el proyecto de plan presentado por el respectivo alcalde/sa o gobernador/a dentro de la semana siguiente a la radicación del Proyecto.

10. Los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo, realizados por las instancias de planeación participativa serán respondidos por las autoridades públicas en espacios e instancias de diálogo e interlocución.”

**Artículo 24.** Modifíquese el artículo 40 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**“Artículo 40. Aprobación.** Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del gobernador o alcalde. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre el contenido del proyecto de Plan dentro de los siguientes 30 días calendario. Transcurrido ese lapso sin adoptar decisión alguna, el gobernador o alcalde podrá adoptarlo mediante decreto. La Asamblea o Concejo deberá invitar al Consejo Territorial de Planeación a las discusiones del proyecto de Plan. Para efectos de la aprobación del Plan y si a ello hubiere lugar, el respectivo gobernador o alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del gobernador o alcalde, según sea el caso”.

**Artículo 25.** Modifíquese el inciso segundo y adiciónense dos incisos nuevos y un párrafo transitorio al artículo 41 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

“Para el caso de los departamentos, municipios y distritos, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se registrará por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.”

(...)

“En la definición de sus planes de inversión, los planes de desarrollo territoriales incorporarán los lineamientos y actuaciones sobre el territorio previstas por el respectivo plan de ordenamiento territorial municipal, distrital, departamental o área metropolitana.”

“El Departamento Nacional de Planeación definirá los criterios técnicos y las metodologías generales para la formulación de los planes e instrumentos de ordenamiento, departamental, distrital, municipal y de las áreas metropolitanas y su articulación con sus respectivos planes de desarrollo.”

“Párrafo transitorio. Durante el término establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, los instrumentos y metodologías que defina el Departamento Nacional de Planeación deberán ser concordantes con el componente específico para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”

**Artículo 26.** Adiciónense un capítulo a la Ley 152 de 1994, así:

#### “CAPÍTULO IXA

#### El Sistema Nacional de Planeación



Artículo 35ºA.- *Estructura.* El Sistema Nacional de Planeación estará conformado por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación. y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, entre otros.

El Sistema Nacional de Planeación contará con una secretaría técnica, la cual tendrá a su cargo los procesos de organización administrativa, la elaboración de un esquema de trabajo cada año, la creación de comisiones y redes de trabajo, la definición y ejecución de un proceso de fortalecimiento de los consejos de planeación, la puesta en marcha de estrategias de visibilización y de pedagogía sobre la importancia del SNP, su trabajo y actividades, así como la información transparente sobre su gestión. Esta secretaría también se encargará de representar al Sistema Nacional de Planeación ante las autoridades del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales y articular su trabajo con el Sistema Nacional de Participación Ciudadana y las demás instancias y escenarios de participación.

La integración de la comisión contará con 16 miembros elegidos por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación de la siguiente manera:

- 2 representantes del Consejo Nacional de Planeación
- 2 representantes de la región Eje cafetero y Antioquia
- 2 representantes de la región Pacífica
- 2 representantes de la región Caribe
- 2 representantes de la región Centro-Oriente
- 2 representantes de la región de los Llanos
- 2 representantes de la región Centro-Sur Amazonía
- 2 representantes del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Los y las representantes de la secretaría técnica se elegirán mediante votación de los consejeros y consejeras de planeación reunidos durante el congreso de planeación participativa para un período de 2 años sin posibilidad de reelección.

La secretaría del SNP contará con un presidente(a), un secretario(a) y un tesorero(a), que se elegirá entre los miembros seleccionados para integrar esta instancia.

Una semana después de surtida la etapa de votación y designación, el presidente o la presidenta del SNP enviará una comunicación oficial al Ministerio del Interior con la lista de personas que integran la secretaría técnica.

El Ministerio del Interior elaborará un decreto con la conformación definitiva de la secretaría técnica del SNP.

Artículo 35ºB.- *Objetivo.* El objetivo del Sistema Nacional de Planeación es coordinar, fortalecer y profundizar la participación de la ciudadanía organizada a través de los consejos de planeación y disponer el conjunto de actividades que convergen en un proyecto colectivo de nacionalidad multiétnica y pluricultural que se establece en el proceso de la planeación y el presupuesto participativo, sin perjuicio de otras formas de participación no institucionalizada que adelanten procesos relacionados con la planeación y el presupuesto participativos.

Artículo 35ºC.- *Funciones.* El Sistema Nacional de Planeación tendrá cuatro funciones principales:

- a) Elaborar su propio reglamento y regirse por él;
- b) Organizar la deliberación sobre temas y asuntos de la agenda nacional, departamental y municipal de acuerdo con las solicitudes del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación;

- c) Definición de estrategias y agendas nacionales, departamentales, municipales y locales de promoción e impulso de la participación ciudadana en los procesos de planeación;
- d) Fortalecimiento de los actores de la participación ciudadana, haciendo énfasis en el conocimiento sobre el papel que tienen como representantes de sectores, expresiones o manifestaciones ciudadanas y su corresponsabilidad con la construcción de este escenario bajo el principio de la autonomía, la equidad y la continuidad en las acciones que promueve el SNP;
- e) Visibilizar las experiencias de participación ciudadana en los procesos de planeación, sistematizar su acción y darlas a conocer en los diferentes territorios del país;
- f) Trabajar con entidades del Gobierno Nacional para acercar las tecnologías de la información a los territorios como un instrumento de impulso y de divulgación de la planeación;
- g) Elaboración y socialización de herramientas para el fortalecimiento del Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación;
- h) Apoyo a la participación de la sociedad en el diseño, formulación, gestión, implementación, presupuestación, seguimiento y evaluación del proceso de planeación y sus instrumentos de desarrollo, ordenamiento territorial, poblacionales y sectoriales;
- i) Interlocución con los niveles de gobierno para la visibilización de agendas elaboradas en el marco de procesos no formales de planeación participativa.

Artículo 35ºD.- *Recursos.* El Gobierno Nacional creará un fondo adscrito al Departamento Nacional de Planeación sin personería jurídica ni planta de personal propia para promoción de la planeación y el presupuesto participativo en el país con recursos del presupuesto nacional.

Los recursos del Fondo para la Promoción de la Planeación y el Presupuesto Participativo estarán constituidos por:

- a) Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
- b) Las donaciones de dinero que ingresen directamente al Fondo previa incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
- c) Los aportes provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
- d) Créditos contratados nacional o internacionalmente.
- e) Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran a cualquier título, de acuerdo con la ley.

Los recursos del Fondo para la Promoción de la Planeación y el Presupuesto Participativo deberán invertirse prioritariamente en:

- a) El funcionamiento del Consejo Nacional y el Sistema Nacional de Planeación, la implementación de las acciones que ejecute en materia de apoyo, fortalecimiento y fomento a los concejos municipales, distritales y departamentales de planeación.
- b) El fortalecimiento de los Consejos Municipales, Distritales y Departamentales de Planeación Participativa.
- c) Apoyo a iniciativas encaminadas a la implementación de ejercicios de presupuestación participativa en todos los niveles del territorio nacional
- d) La implementación de procesos de pedagogía e información a través de Tecnologías de la Información y la Comunicación TICS.
- e) La sistematización de experiencias y buenas prácticas de planeación y presupuestación participativa que contribuya a mejorar las herramientas de acción de los consejos territoriales de planeación
- f) Apoyo a organizaciones, redes, plataformas, asociaciones o gremios que realizan actividades de participación y control social en la planeación y el presupuesto participativo.
- g) La logística del congreso anual de planeación participativa realizado por el Sistema Nacional de Planeación como un escenario para la deliberación y de articulación de los actores de la planeación y la presupuestación participativa.

- h) Incentivos simbólicos. Anualmente, en el marco del Congreso Nacional de Planeación se concederá un premio al consejo territorial de planeación y al ejercicio de presupuestación participativa que destaquen por la incorporación de la participación ciudadana, la representación equitativa y efectiva de los sectores sociales, sus aportes al desarrollo de los municipios, distritos o departamentos y su relevancia en el marco de la gestión pública democrática. En el espacio institucional del Departamento Nacional de Planeación se realizará una edición mensual dedicada a la divulgación de experiencias de planeación y presupuestación participativa en el país.

Parágrafo. El Fondo deberá realizar un informe dos veces al Sistema Nacional de Planeación donde incluya el reporte de sus actividades, prioridades y ejecución del presupuesto.

*Artículo 35E. Fondos municipales, distritales y departamentales para la planeación y la participación participativa.* Cada departamento, municipio y distrito deberá crear, en el ejercicio de sus competencias, un Fondo para la Promoción de la Planeación y la Presupuestación Participativa como una cuenta adscrita a las secretarías que se designen para tal fin, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en planes programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo nivel territorial.

Parágrafo 1. Con el fin de garantizar la congruencia financiera con el nivel nacional, el Departamento Nacional de Planeación, con asesoría del Ministerio del Interior y el Sistema Nacional de Planeación, tendrá la obligación de consolidar el gasto y compilar toda la información contable de los fondos y gastos de participación de los demás niveles territoriales.

Parágrafo 2. Los Fondos Municipales, Distritales y Departamentales para la Promoción de la Planeación y la Presupuestación Participativa deberán incorporar un monto anual para el apoyo al funcionamiento de los consejos territoriales de planeación, de acuerdo con el plan de acción y de gastos presentado por estos consejos para garantizar su funcionamiento y realizar sus actividades en la siguiente vigencia.

Parágrafo 3. Ninguna entidad estatal podrá utilizar las apropiaciones presupuestales del Fondo Nacional y los Fondos Municipales, Distritales y Departamentales de Promoción a la Planeación y la Presupuestación Participativa en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de gasto en participación ciudadana que expone este artículo.

*Artículo 35ºF.- Articulación con otras instancias de planeación participativa y de participación ciudadana.* Articulación con otras instancias. El Sistema Nacional de Planeación deberá implementar acciones para articular sus estrategias con otras instancias formales y escenarios informales de participación ciudadana en el marco del fortalecimiento de la participación ciudadana”.

**Artículo 27.** Modifíquese el artículo 42 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 42. Seguimiento y evaluación.** Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar el seguimiento y la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

Corresponde a los consejos territoriales de planeación como instancia que representa a las comunidades, realizar el control y seguimiento a la implementación de los procesos de planeación en su territorio de manera continua.

Los Consejos Territoriales de Planeación elaborarán un informe anual sobre los resultados del plan de desarrollo que difundirán a través de una amplia discusión con sus sectores y la comunidad en general. En estos informes se mencionará como mínimo: el alcance de los objetivos establecidos, el análisis de las metas anuales, el resultado de los indicadores de medición, la contribución de las acciones al desarrollo territorial, los temas en los que existe baja ejecución y las propuestas para mejorar el alcance de estos instrumentos.

En los informes de seguimiento y evaluación elaborados por los Consejos Territoriales de Planeación los concejos se deberá incluir un análisis sobre el estado de la articulación de la planeación del desarrollo, del ordenamiento territorial, de la gestión ambiental y sectorial.

Las entidades territoriales podrán realizar revisiones del gasto de inversión que involucren los planes y proyectos que se ejecuten en el marco de lo definido en los planes de desarrollo. Para el efecto seguirán la metodología general definida por el Departamento Nacional de Planeación.

Estos resultados podrán ser utilizados en la programación anual del presupuesto de las entidades territoriales

Así mismo, para realizar seguimiento a las metas de resultado de los sectores, podrán utilizar los indicadores establecidos por el Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con los sectores pertinentes.

**Parágrafo transitorio.** En desarrollo del artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, y por el término allí establecido, las revisiones del gasto de inversión que realicen las entidades territoriales deberán tener en cuenta el componente específico del plan de inversiones para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”

**Artículo 28.** Modifíquese el artículo 43 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 43º.- Informe del Gobernador o Alcalde.** El Gobernador o Alcalde presentará informe anual de la ejecución de los planes a la respectiva Asamblea o Concejo municipal y el consejo territorial de planeación o la autoridad administrativa que hiciere sus veces en los otros tipos de entidades territoriales que llegaren a crearse.

Luego de un mes del informe presentado por el alcalde o gobernador, el consejo territorial de planeación deberá presentar los resultados del análisis realizado sobre el contenido de este documento y sus recomendaciones para el cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias establecidas en el plan de desarrollo. Al mes siguiente, el alcalde o gobernador llevará a cabo una reunión con el consejo territorial de planeación para armonizar el informe de gestión y el informe de análisis emitido por esta instancia y establecer un plan que contribuya a mejorar la implementación del plan de desarrollo en los temas o materias que se consideren. A esta reunión asistirá el alcalde(a) o gobernador(a) según sea el caso y su equipo de gobierno. No podrá delegar a otro funcionario(a) salvo excepciones de fuerza mayor.”

**Artículo 29.** Adiciónese dos parágrafos transitorios al artículo 45 de la Ley 152 de 1994 los cuales quedarán así:

“Parágrafo transitorio 1. En la elaboración de los Planes de Desarrollo Territoriales, y durante el periodo de implementación del Acuerdo, se tendrán en cuenta los resultados de los procesos de participación territorial realizados en el marco de implementación del Acuerdo Final para la Terminación el Conflicto y la Construcción de una Paz.

Parágrafo transitorio 2. Para realizar el ajuste a que se refiere el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, se seguirá el procedimiento establecido en el presente artículo. Si la corporación administrativa no se pronuncia sobre el ajuste transcurrido un mes después de haber sido presentado, el gobernador o el alcalde lo adoptarán mediante decreto.”

**Artículo 30.** Adiciónese un artículo al capítulo X de la Ley 152 de 1994, así:

“Artículo 45ºA.- *Presupuesto participativo.* Durante la formulación de los planes de inversión y en las fases de implementación de los planes de desarrollo, las autoridades locales deberán realizar ejercicios de presupuesto participativo, en los que se defina de manera participativa la orientación de un porcentaje de

los ingresos de los municipios y/o distritos. Para este fin se establecerán principios, mecanismos, instituciones e instrumentos que permitan el involucramiento activo de los ciudadanos y ciudadanas en la preparación de los presupuestos locales.”

“Sin perjuicio de la autonomía territorial, para la selección y priorización de los proyectos de inversión definidos participativamente se deberá tener presente los resultados e insumos que arroje el procedimiento de planeación participativa territorial, el cual consistirá en un diagnóstico de problemáticas territoriales, la identificación de los déficits existentes en goce efectivo de derechos de las poblaciones y sus posibles soluciones.”

“Dentro de los criterios para la realización de los ejercicios de presupuesto participativo están:

- a) Participación: El ejercicio de presupuestación deberá ser efectuado territorialmente. Los objetivos, proyectos de inversión y los montos destinados a invertir se definirán de acuerdo con la deliberación y libre elección de la ciudadanía que participe, a través de los espacios, escenarios e instancias de participación creadas para la presupuestación, teniendo en cuenta la viabilidad fiscal de cada municipio o departamento.
- b) Recursos. El porcentaje del presupuesto de la respectiva entidad territorial destinado a los ejercicios de presupuestación participativa deberá ser definido localmente de manera concertada entre los actores que participen de estos ejercicios. Los porcentajes estarán especificados normativamente de acuerdo con la categoría de los municipios. Estos porcentajes podrán ser deducidos de los recursos de libre destinación del SGP, los ingresos de capital y los recursos provenientes de regalías.
- c) Seguimiento y evaluación. En cada caso se definirán mecanismos e instancias de seguimiento a la ejecución de los recursos e inversiones, y evaluación a los resultados e impactos finales de los proyectos priorizados a través de presupuestación participativa. El Consejo Territorial de Planeación, el Consejo Departamental de Planeación y los Consejos Locales de Planeación, deberán encargarse de las labores de seguimiento y evaluación”. Los Consejos Territoriales de Participación Ciudadana y las organizaciones y movimientos sociales con interés en el seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo también podrán adelantar estos ejercicios y contarán con acceso a información veraz y actualizada de manera pertinente, en un todo de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley Estatutaria de Garantías para la Participación Ciudadana, en caso de que esta exista”.

**Artículo 31.** Adiciónense un artículo a la sección *Planeación regional* del capítulo XI de la Ley 152 de 1994, así:

“Artículo 46ªA. – *Planes de acción para la transformación regional.* Para cumplir con los objetivos definidos en el punto sobre Reforma Rural Integral del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera*, se elaborarán de manera participativa planes de acción para la transformación regional, garantistas de un enfoque diferencial y de género, que incluirán todos los niveles del ordenamiento territorial y se concertarán con las autoridades locales y las comunidades. Los planes de acción contendrán al menos los siguientes elementos:

- a) *El enfoque territorial de las comunidades rurales* que tenga en cuenta las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, así como sus necesidades diferenciadas en razón de su pertenencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad y la vocación de los suelos, para poder desplegar los recursos de inversión pública de manera suficiente y en armonía con los valores tangibles e intangibles de la nación.
- b) *Un diagnóstico objetivo*, elaborado con la participación de las comunidades —hombres y mujeres—, en el que se consideren bajo el enfoque territorial señalado las necesidades en el territorio, la identificación de los déficits existentes en goce efectivo de derechos de las poblaciones y las acciones que coordinen los diferentes elementos, y tengan metas claras y precisas que posibiliten la transformación estructural de las condiciones de vida y de producción.

- c) *Mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional*, como parte de los mecanismos generales de verificación y seguimiento definidos para los planes nacionales de desarrollo en el marco de la implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

Los Planes de Acción para la Transformación Regional se implementarán de acuerdo con los lineamientos definidos en el Decreto 893 de 2017.

**Artículo 32.** Modifíquense los numerales 1 y 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

“1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación y fortalecer las capacidades técnicas de las instancias de planeación participativas.

(...)

“3. El Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de articular y consolidar las diferentes fuentes de financiación de la inversión pública, dispondrá y administrará una Plataforma Integrada de Información del Sistema de Inversión Pública como el instrumento para la planeación y gestión que soporta todo el ciclo de la inversión pública, el cual unificará el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, el Banco de Programas y Proyectos del Sistema General de Regalías y, los Bancos de Programas y Proyectos de las entidades territoriales. Por lo anterior, las entidades del orden territorial registrarán la información de inversión conforme a la guía que elabore el Departamento Nacional de Planeación.

El Departamento Nacional de Planeación establecerá las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas de acuerdo con las guías que éste determine y definirá el Manual de la Inversión Pública que será aplicado por todas las entidades públicas. Este manual, cuando haya referentes, guardará armonía y coherencia con los estándares internacionales sobre la materia.

Parágrafo transitorio. El Manual a que se refiere el inciso anterior contendrá las características de las inversiones definidas por el Gobierno en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

**Artículo 33.** Sustitúyase el artículo 51 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**“Artículo 51. Evaluación de proyectos de inversión.** Para la priorización de las inversiones que hagan parte del plan de inversiones y su correspondencia con los Planes Operativos Anuales de Inversión, el Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, podrá establecer sistemas de puntajes fundamentados en criterios de relevancia, objetividad, pertinencia, sostenibilidad e impacto social.

El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con los sectores, diseñará y estructurará los sistemas de evaluación por puntajes de que trata este artículo y supervisará su adecuada implementación por parte de las entidades sectoriales responsables.”

“Parágrafo transitorio. En la evaluación de los proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se contemplarán como criterios de priorización los previstos en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016.”

**Artículo 34. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, deroga las normas que le sean contrarias y, en especial, el parágrafo del artículo 10, el numeral 4 del artículo 49 y las demás normas que le sean contrarias.